

DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA

Az ismertetés napja: 2004. december 16.¹

1. A Belga Királyság azt kéri a Bíróságtól, hogy semmisítse meg az EK-Szerződés 87. és 88. cikkének a foglalkoztatásra nyújtott állami támogatásra történő alkalmazásáról szóló, 2002. december 12-i 2204/2002/EK bizottsági rendeletet², megállapítva, hogy az nemcsak az 1998. május 7-i 994/98/EK tanácsi rendeletet³ sérti, hanem a jogbiztonság, a szubszidiaritás, az arányosság, az egységesség és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának közösségi jogi alapelveit is, azon felül, hogy tévesen megválasztott jogalapra hivatkozással került elfogadásra.

szintből áll: az EK-Szerződésből, a 994/98 rendeletből és a 2204/2002 rendeletből.

A — Az EK-Szerződés

I — Jogi háttér

2. A fellebbezésben felhozott kifogások elemzésének elvégzéséhez alapvető lépés a jogi háttér meghatározása, amely három

3. Az olyan Közösségben, amely a gazdasági tevékenységek harmonikus és kiegyensúlyozott fejlődése, a fenntartható és inflációt nem gerjesztő növekedés, valamint a nagyfokú konvergencia és a gazdasági kohézió előmozdítására törekszik (EK 2. cikk), a verseny alapvető fontosságra tesz szert e célok eléréséhez, feltételekhez kötve egyrészt a közösség tevékenységét, amely magában foglalja azt a rendszert, amely megakadályozza a belső piaci verseny torzulását (EK 3. cikk, (1) bekezdés, g) pont); másrészt a Közösség és a tagállamok gazdaságpolitikáját, amelyet a szabad verseny elvének tiszteletben tartásával összhangban kell megvalósítani (4. cikk (1) bekezdés).

1 — Eredeti nyelv: spanyol.

2 — HL L 337., 3. o.; helyesbítés: HL L 349., 2002. 126. o.; magyar nyelvű kiadás 5. fejezet, 4. kötet, 273. o.

3 — Az Európai Közösség létrehozásáról szóló szerződés 92. és 93. cikkének (jelenleg, módosítást követően EK 87. és EK 88. cikk) alkalmazása a horizontális állami támogatások meghatározott kategóriáira (HL L 142., 1. o.; magyar nyelvű kiadás 8. fejezet, 1. kötet, 312. o.).

4. Az EK VI. címének 1. fejezete tartalmazza az erre vonatkozó szabályokat, megkülönböztetve a vállalkozásokra alkalmazandókat (első szakasz) az állami támogatásokra vonatkozóktól (második szakasz). Ez utóbbiból három van:

— A (3) bekezdés elismeri – „összeegyeztethetőnek tekinthető”-nek nevezi – az olyan egyéb támogatásokat, amelyeket az olyan térségek gazdasági fejlődésének előmozdítására nyújtanak, ahol rendkívül alacsony az életszínvonal vagy jelentős az alulfoglalkoztatottság, illetve az egyéb, kifejezetten itt említett lehetőségek esetén nyújtott támogatásokat.

1) Az EK 87. cikk:

2) Az EK 88. cikk:

— Az (1) bekezdés kimondja azoknak a támogatásoknak az összeegyeztethetlenségét – amennyiben az érinti a tagállamok közötti kereskedelmet – amelyek torzítják a versenyt vagy azzal fenyegetnek bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által.

— Az (1) bekezdés arra kötelezi a Bizottságot, hogy folyamatosan vizsgálja a tagállamok támogatási programjait.

E szabály alól két kivétel van, amelyeket a következő bekezdések tartalmaznak:

— A (2) bekezdés szerint, amikor az említett intézmény megállapítja, hogy e támogatások valamelyike nem egyeztethető össze a közös piaccal, az érintett állam köteles azt megszüntetni vagy módosítani – adott esetben közvetlenül a Bírósághoz lehet fordulni –; különleges körülmények esetén a Tanács másképpen is határozhat.

— A (2) bekezdés elismeri – „összeegyeztethetőnek” nevezi – egyes szociális jellegű támogatások, rendkívüli események alkalmával nyújtott támogatások, illetve egyes német régióknak kedvező támogatások megengedhetőségét.

— A (3) bekezdés arra kötelezi a tagállamokat, hogy tájékoztassák a Bizottságot minden támogatás nyújtására és módosítására irányuló szándékról annak érdekében, hogy amennyiben a támogatások a közös piacot torzítanák, az megindíthassa az előző bekezdésben foglalt eljárást.

3) Az EK 89. cikk:

- Lehetővé teszi a Tanácsnak, hogy rendeleteket alkosson az EK 87. és 88. cikk alkalmazására, valamint hogy meghatározza különösen az EK 88. cikk (3) bekezdésének alkalmazási feltételeit, valamint a kizárt támogatások fajtáit.

6. E felhatalmazást az indokolja, hogy a közös piaccal való összeegyeztethetőség értékelése alapvetően a Bizottság feladatkörébe tartozik (második preambulumbekkezdés), amely e téren jelentős tapasztalattal rendelkező szerv (negyedik preambulumbekkezdés), és mivel a csoportmentességet biztosító rendeletek növelik az átláthatóságot és a jogbiztonságot, mivel ezeket a nemzeti bíróságok közvetlenül alkalmazzhatják (ötödik preambulumbekkezdés).

7. A hatáskör-átruházás azonban nem kizárólagos módon történik, mivel az különböző feltételeknek van alávetve:

B — A 994/98 rendelet

5. Az EK 89. cikkben foglalt felhatalmazással élve, a Tanács elfogadta a 994/98 rendeletet, amelynek 1. cikke lehetővé teszi a Bizottság számára — azokon a területeken, ahol kellő tapasztalattal rendelkezik az általános kritériumok meghatározására — annak megállapítását, hogy egyes állami támogatásfajták összeegyeztethetők a közös piaccal, ezzel mentesítve azokat az EK 88. cikk (3) bekezdésében foglalt bejelentési kötelezettség alól.⁴

1) Az alkalmazási kör kizárólag a következőkre vonatkozik (1. cikk, (1) bekezdés):

- a) a kis- és középvállalkozások, a kutatás és fejlesztés, a környezetvédelem, a foglalkoztatás és képzés javára történő támogatások;

- b) a Bizottság által minden egyes tagállamra jóváhagyott, regionális támogatási térképpel összhangban lévő támogatások.

4 — A Bizottság az e rendelet 8. cikkében meghatározott eljárással összhangban elfogadott rendelet értelmében úgy dönthet, hogy „a közös piac fejlődésére és működésére való tekintettel bizonyos támogatások nem felelnek meg a 92. cikk (1) bekezdésében foglalt valamennyi feltételnek, és ezért mentesülnek a 93. cikk (3) bekezdésében előírt bejelentési eljárás alól, feltéve hogy az ugyanazon vállalkozásnak meghatározott időn belül nyújtott támogatás nem haladja meg a meghatározott összeget”. Az EK Szerződés 87. és 88. cikkének a csekély összegű (de minimis) támogatásokra való alkalmazásáról szóló 2001. január 12-i, 69/2001/EK bizottsági rendeletet (HL L 10., 30. o.; magyar nyelvű közlönykiadás 8. fejezet, 2. kötet., 138. o.) fogadják el jogalapként.

- 2) A támogatásoknak van egy kötelező és egy fakultatív tartalma, ugyanis:
- a) meg kell határozniuk a célt, a kedvezményezetteket, a támogatás-intenzitás küszöbértékeit, a támogatáshalmaz feltételeit és a nyomon követés feltételeit (1. cikk, (2) bekezdés);
- b) másrészt, megszabhatnak küszöbértékeket vagy egyéb feltételeket az egyedi támogatások esetében, kizárhatnak bizonyos területeket, illetve további feltételeket hozhatnak a mentesített támogatások összeegyeztethetősége tekintetében (1. cikk (3) bekezdés).
- ezt megkívánja. Ebben az esetben az új rendelet hat hónapos alkalmazkodási időszakot szab meg a korábbi rendelet által szabályozott támogatás kiigazítására.
8. A 994/98 rendeletben foglalt felhatalmazással élve, a Bizottság elfogadta az EK-Szerződés 87. és 88. cikkének a képzési támogatásokra való, illetve a kis- és középvállalkozásoknak nyújtott támogatásokra történő alkalmazásáról szóló, 2001. január 12-i 68/2001/EK és a 70/2001/EK rendeletet.⁵ Ezenkívül kihirdette a 2204/2002 rendeletet is, amelynek a megsemmisítését szintén kérték.

C — A 2204/2002 rendelet

- 3) A támogatások jóváhagyásához be kell tartani bizonyos eljárási szabályokat, mint például az érdekelt felek meghallgatását (6. cikk), vagy a konzultációt a tanácsadó bizottsággal (7. és 8. cikk).
- 4) A támogatásoknak korlátozott az érvényességi idejük, habár azt meg lehet hosszabbítani (4. cikk (1) és (3) bekezdés).
- 5) Újra meghozhatók vagy módosíthatók, amennyiben a körülmények változást idéztek elő az ilyen rendeletek elfogadását megalapozó bármely fontosabb tényezőben, vagy ha a közös piac folyamatos fejlődése vagy működése
9. A preambulumbekkezdéseiben szereplő indokolások és magyarázatok sérelme nélkül a 2204/2002 rendeletet a következőképpen lehet rendszerezni:
1. Alkalmazási kör
10. Egyrésről, az 1. cikk értelmében a rendelet három támogatási programra terjed

⁵ — HL L 10., 20. o., illetve 33. o.; magyar nyelvű különkiadás 8. fejezet, 2. kötet, 128. o.

ki, amelyek a Szerződés 87. cikkének (1) bekezdése értelmében állami támogatásnak minősülnek, amennyiben ágazatuktól függetlenül a következőkhöz nyújtanak támogatást:

- a) munkahelyteremtés,
- b) hátrányos helyzetű és fogyatékossgal élő munkavállalók foglalkoztatása,
- c) a fogyatékossgal élő munkavállalók alkalmazásával járó többletköltségek fedezése.

11. Másrésről, a rendelet kizárja alkalmazási köréből az alábbiakat:

— a kivitellel kapcsolatos tevékenységekre nyújtott támogatás (1. cikk (3) bekezdés a) pont),

— a hazai áruk felhasználásától függő támogatás (1. cikk (3) bekezdés b) pont), és

— a 9. cikkben foglaltak (például: a meghatározott ágazatokra irányuló támogatások [(1) bekezdés] közül az adott

vállalkozásnak vagy létesítménynek bármely hároméves időszak alatt adott, 15 millió euro bruttó támogatást tartalmazó meghaladó értékű támogatás [(2) bekezdés] munkahelymegőrzéshez [(5) bekezdés], vagy ideiglenes vagy határozott idejű munkaszerződések határozatlan időre kötött szerződéseké történő átalakításához [(6) bekezdés]).

2. Meghatározások

12. Ahogyan az számos közösségi jogszabálynál megszokott, a rendelet meghatározza a „támogatás”, a „kis- és középvállalkozások”, a „bruttó” és a „nettó támogatási intenzitás”, az „alkalmazottak száma”, a „hátrányos helyzetű” és a „fogyatékossgal élő munkavállaló”, a „védett munkahely”, a „bérköltség”, a „beruházási projekt végrehajtásához való kapcsolódás”, valamint a „tárgyi eszközbe” és az „immateriális javakba történő beruházás” fogalmát.

3. Előírások

a) Általános előírások

13. Ahhoz, hogy a támogatás egyes fajtái mentesüljenek a Szerződésben foglalt bejelentési kötelezettség alól, a következőkre van szükség a 3. cikk szerint:

- meg kell felelnie a rendelet követelményeinek, és
- a fogyatékossgal élő munkavállalók foglalkoztatásának többletköltségei (6. cikk).
- a programnak kifejezetten utalnia kell a rendeletre.

4. Hatály

14. Meg kell említeni, hogy a halmozásra vonatkozó külön előírások sérelme nélkül a támogatások plafonértékeit attól függetlenül kell alkalmazni, hogy azokat teljes mértékben állami forrásokból finanszírozzák vagy részben a Közösség finanszírozza azokat (8. cikk).

16. A 11. cikknek megfelelően, a rendelet 2006. december 31-ig marad hatályban, jöllehet van három átmeneti szabály:

- a rendelet hatálybalépésekor függőben lévő bejelentéseket a rendelet rendelkezéseivel összhangban bírálják el;

b) Különleges előírások

15. Ezek az előírások az egyes kitűzött célokra figyelemmel kerültek meghatározásra:

- az e rendelet hatálybalépése előtt végrehajtott támogatási programok és az e programok alapján nyújtott támogatások — amelyek nem rendelkeznek a Bizottság engedélyével és nem felelnek meg a Szerződés 88. cikke (3) bekezdésének — mentességet élveznek, amennyiben eleget tesznek a közösségi rendelkezésben foglalt feltételeknek;
- munkahelyteremtés (4. és 7. cikk),
- hátrányos helyzetű vagy fogyatékossgal élő munkavállalók foglalkoztatása (5. cikk) és
- a rendelet időbeli hatályának lejártát után a rendelet által mentesített támogatási programok hat hónapos átállási időszakra továbbra is mentességet élveznek.

II — A Bíróság előtti eljárás

17. A Belga Királyság 2003. március 10-én nyújtotta be kereseti kérelmét a Bíróság Hivatalához a 2204/2002 rendelet megsemmisítése, valamint annak megállapítása iránt, hogy a 994/98 rendelet nem alkalmazható.

18. Az Európai Közösségek Bizottsága előterjesztette ellenkérelmét, amelyben a kereset elutasítását kérte, a felperesnek a költségek viselésére kötelezésével.

19. Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága, annak ellenére, hogy beavatkozási kérelmet terjesztett elő, amelyet a Bíróság megengedett, végül visszamondta azt.

20. Az ellenkérelmet és a viszonzválaszt követően az írásbeli szakasz – egyéb eljárási intézkedés nélkül – befejeződött.

21. 2004. szeptember 29-én került sor a tárgyalásra, amelyen az alperes jelenlétében részt vett a felperes, amely azt kérte.

III — A keresetben foglalt jogalapok elemzése

22. Mivel nem merült fel semmilyen vita a kereset elfogadhatóságát illetően⁶, ezért meg kell vizsgálni a keresetben felhozott jogalapokat, az ott található sorrendben: a) a 994/98 rendelet megsértése, b) az általános jogelvek megsértése és c) a Szerződés megsértése a jogalap téves megválasztása miatt.

23. Előzetesen, mivel a felperes állam a 2204/2002 rendelet egészének – és nem csupán egyes rendelkezéseinek – semmissége megállapítását kéri, ami sokszor feltételes eredményre vezet a gyakorlatban való jövőbeni alkalmazást illetően, emlékeztetni kell a megsemmisítés iránti kereset felépítésére.

6 — Habár mind a belga kormány, mind a Bizottság több részt is szentelt írásbeli előterjesztéseiben az esetleges elfogadhatatlanság megvitatásának, melyet formálisan nem indítványoztak, és eljárási irataikból sem következik, mivel az a – már említett – körülmény, hogy nem kifogásolták a 2204/2002 rendelet elfogadását, még nem akadályozza annak későbbi megtámadását, amennyiben arra a határidőn belül és az előírt feltételeknek megfelelően kerül sor. Ebből a szempontból megemlíthető a válaszban is hivatkozott, a 166/78. sz., Olaszország kontra Bizottság ügyben 1979. július 12-én hozott bírósági ítélet (EBHT 1979., 2575. o.), amelynek értelmében: „az EGT-szerződés 173. cikkének első bekezdése (jelenleg, módosítást követően EK 230. cikk, első bekezdés) minden tagállam számára biztosítja – a megsemmisítés iránti kereset révén – a Tanács rendeletei jogszerűségének vitatását, anélkül hogy ez a jog attól függne, hogy a tagállamok képviselői a Tanácsban milyen álláspontot képviseltek az adott rendelet elfogadásakor.”

24. A jogtudomány szerint, a Szerződés olyan jogorvoslati és eljárési rendszert vezetett be, amely arra irányul, hogy a közösségi bíróságra bízva a közösségi jogi aktusok jogszerűségének felülvizsgálatát.⁷ Ez a feladat először is magában foglalja a jogszerűség szigorú értelemben vett megállapítását, lehetővé téve az intézmények által elfogadott aktusok összeegyeztethetőségének az azok alapjául szolgáló normákkal való összevetését. Másodszor pedig az alkotmányosság vizsgálatát, amelynek célja annak ellenőrzése, hogy az általános jellegű jogszabályi rendelkezések megfelelnek-e a szerződéseknek, amelyek formális jogi jellegüket tekintve ugyan nemzetközi jogi eszközök, azonban azokat eddig úgy értelmezték és úgy alkalmazták, mint valódi közösségi alkotmányt.⁸

25. A felülvizsgálat alapvetően háromféle jogorvoslati eljárással történhet: a megsemmisítés iránti keresettel, a intézményi mulasztás megállapítása iránti keresettel és a jogellenességi kifogással. Míg az előzetes döntéshozatali kérdés kiegészítő jellegével kiegészíti e rendszert, a megtámadási keresetek ugyanakkor közvetett felülvizsgálatot tesznek lehetővé.⁹

26. A megsemmisítés iránti kérelem kettős céllal jött létre: az intézmények segítségével a közösségi jog betartása felett őrködni, valamint a kérelmezőknek (természetes és jogi

személyek, tagállamok és az intézmények) az intézményekkel szembeni jogainak védelmére.¹⁰

27. Tárgyi hatálya az Európai Parlament és a Tanács által közösen, illetve a Tanács, a Bizottság, és az Európai Központi Bank által elfogadott olyan aktusokra korlátozódik, amelyek nem ajánlások vagy vélemények, mint például az Európai Parlament által elfogadott olyan aktusok, amelyek „harmadik személyekkel szembeni joghatások kiváltására irányulnak”.¹¹ Egyébként az EK 237. cikk b) és c) pontja lehetővé teszi az Európai Beruházási Bank Kormányzótanácsa és Igazgatótanácsa aktusaival szemben is a megsemmisítés iránti kereset benyújtását.¹²

28. A keresetindítási jog korlátozása a kérelem alapvető jellegzetességeiből fakad. A privilegiált felperesekkel – a tagállamok, az Európai Parlament, a Bizottság és a Tanács –

7 — A 294/83. sz., Les Verts kontra Parlament ügyben 1986. április 23-án hozott ítélet (EBHT 1986., 1339. o.) és a C-50/00. P. sz., Unión de Pequeños Agricultores kontra Tanács ügyben 2002. július 25-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-6677. o.).

8 — Rodríguez Iglesias, G. C.: „Az Európai Közösségek Bírósága” in *El derecho comunitario europeo y su aplicación judicial*, editorial Civitas, Madrid 1993., 384. o.

9 — Liñán Nogueras, D. és Mangas Martín, A.: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, editorial Tecnos, 4. kiadás, Madrid, 2004., 459. o.

10 — Ezt a kifejezést használtam a C-315/99. sz., Ismeri Europa kontra Számvevőszék ügyben (EBHT 2001., I-5281. o.) ismertetett indítványban, amelyben az ítélethozatalra 2001. július 10-én került sor. Lásd még: Waelbroeck, M. és Waelbroeck, D.: „A 173. cikk” in Louis J.-V., Vandersanden G., Waelbroeck D., és Waelbroeck M.: *Commentaire Megret. Le droit de la CEE, Vol. 10. (La Cour de Justice. Les actes des institutions)*, Éditions de l'Université de Bruxelles, Brüsszel, 1993., 98. o., valamint Vandersanden-Barav: *Contentieux communautaire*, Ed. Bruylant, Brüsszel, 1977., 127. o.

11 — Liñán Nogueras, D. és Mangas Martín, A. fent idézett műve, 460. o.

12 — Castillejo Manzanares, R.: *El recurso de anulación in Derecho procesal comunitario* c. gyűjteményes kötet Mariño, F., Moreno Catena, V. és Moreira, C. szerkesztésében, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2001., 151. o.

szemben a Számvevőszéket és az Európai Központi Bankot csak előjogaik védelmében illeti meg ezen eszköz alkalmazásának a joga,¹³ a természetes és jogi személyek pedig csak azokat az aktusokat támadhatják meg, amelyeknek ők a címzettjei, vagy annak ellenére, hogy azok rendelet vagy más személyekhez címzett határozat formáját öltik, őket közvetlenül vagy személyesen érintik.¹⁴

29. A kereset jogalapjai látszólag a hatáskör hiányára, az alapvető alaki hibákra, a Szerződés, illetve az annak végrehajtására vonat-

kozó jogszabályok megsértésére és a hatáskörrel való visszaélésre korlátozódnak. Az első kettő a külső jogszerűséggel kapcsolatos, és arra hivatalból is lehet hivatkozni,¹⁵ az utolsó kettő pedig a belső jogszerűségre vonatkozik, és arra a felperesnek kell hivatkoznia. A felsorolásnak kimerítő jellege van – habár a Szerződés megsértése olyan általános ok, amely magában foglalja a többi is – ami miatt minden más jogalap a kereseten kívül esik, kivéve, ami a kifejtettekhez kapcsolódik, mivel a vizsgálathoz nem szükséges nagyon szigorúan venni a minősítést, elegendő, ha a megsértés a kereseti kérelemből kikövetkeztethető.¹⁶ Azonban a mérlegelési jogkörnek – amellyel az intézmények rendelkeznek tevékenységük előmozdítására – kiegyensúlyozottnak kell lennie.¹⁷

13 — A keresetösségi jog korlátozása figyelemmel a kereset céljára, nem ritkaság a jog világában. Ennek egyik példája az 1985-ös Európai Önkormányzati Kartában található, amely azt írja elő, hogy a helyi intézményeknek rendelkezniük kell olyan mechanizmussal, amely az említett autonómiát védi az állami hatalom helyi szintre történő átruházása keretében; Spanyolország esetében a tartományok és az önkormányzatok felhatalmazással rendelkeznek arra, hogy a vitás ügyeket az alkotmánybíróság elé terjesszék a törvényi szintű, illetve az autonóm közösségek által alkotott jogszabályokkal kapcsolatban, amikor úgy vélik, hogy e rendelkezések sértik a helyi autonómiát (az alkotmánybíróságról szóló, október 3-i 2/1979. sz. alkotmánykiegészítő törvény 75bis cikkének (1) bekezdése), úgy hogy az említett eljárási mechanizmust csak és kizárólag az említett jellegzetesség védelmében alkalmazhatják.

14 — A megsemmisítés iránti keresetknél a személyek ezen aktív keresetösségi joga a feltétele a Bíróság megszorító ítélkezési gyakorlatának adott helyet, amit erősen vitat a szakirodalom. Lásd többek között Sarmiento D.: *La sentencia UPA (C-50/2000), los particulares y el activismo inactivo del Tribunal de Justicia*, in *Civitas, Revista Española de Derecho Europeo* 2002. júliusi-szeptemberi 3. számát, 531-577. o.; lásd még Ortega M.: *El acceso de los particulares a la justicia comunitaria* Ariel Practicum, Barcelona, 1999., különösen annak 6. fejezetét, „Hacia una mejora del sistema de protección jurisdiccional de los particulares”. Jacobs főtanácsnok a már idézett Unión de Pequeños Agricultores kontra Tanács ügyben ismertetett indítványában tágabb értelmezést javasolt, miszerint „a felperes akkor minősül valamely közösségi jogi aktus által személyében érintettnek, ha az említett aktus érdekeit lényeges módon sérti vagy sértheti” (102. pont, 4. bekezdés). Ebbe a kiterjesztő irányzatba sorolandó az európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződés is, amely III-365. cikkének (4) bekezdésében két lehetőséget különböztet meg, lehetővé téve, hogy „bármely természetes vagy jogi személy eljárás indíthat a neki címzett vagy az őt közvetlenül és személyében érintő jogi aktusok ellen”, továbbá „az őt közvetlenül érintő olyan rendeleti jellegű jogi aktusok ellen, amelyek nem tartalmaznak végrehajtási intézkedéseket”.

30. Ha a kereset megalapozottnak bizonyul, a Bíróság megállapítja a megtámadott aktus semmisségét és érvénytelenségét (EK 231. cikk), akkor is, ha e megállapítás csak az aktus egyes rendelkezéseire terjed ki, már amennyiben azok elválaszthatók az egésztől. Mindenesetre, az ítélet – szemben a kötelezettségsgzés megállapítása iránti keresettel – ebben az esetben abszolút

15 — Például a 19/58. sz., Németország kontra Főhatóság ügyben 1960. május 10-én hozott ítéletben (EBHT 1960., 471. o.) a Bíróság úgy határozott a hatáskör hiánya miatti hiba kapcsán, hogy akkor is, ha erre a jogalapra nem hivatkoztak formális módon sem a kereseti kérelemben, sem a válaszban, azt vizsgálni kell.

16 — A 4/73. sz., Nold kontra Bizottság ügyben 1974. május 14-én hozott ítélet (EBHT 1974., 491. o.).

17 — Az 57/72. sz. Westzucker-ügyben 1973. március 14-én hozott ítélet (EBHT 1973., 321. o.), és az 55/75. sz., Balkan Import Export ügyben 1976. január 22-én hozott ítélet (EBHT 1976., 19. o.) Lásd még Bernad, M., Salinas, S. és Tirado C.: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Ed. Realizaciones, Informes y Ediciones Europa, Zaragoza, 2003., 402. o.

érvényű, az ítélt dolog hatásait mutatva anyagi és alaki szempontból, mivel célja a közösségi rendelkezés jogellenessége révén megbillent jogrend helyreállítása.

szenved. Ezenkívül nem tesz eleget az említett alapelvek közül a második, a foglalkoztatási támogatások terén nagy jelentőséggel bíró alapelv követelményeinek.

A — A 994/98 rendelet megsértése

31. A belga kormány e címszó alá két jogalapot sorol fel, amelyekkel a 2204/2002 rendeletet támadja: 1. a felhatalmazó jogszabály nem biztosítja a szükséges átláthatóságot és jogbiztonságot a foglalkoztatáshoz nyújtott támogatások terén, és 2. megszünteti az alkalmazott rendszert, megsértve ezzel a kapott felhatalmazás célját.

33. A Bizottság, miután kinyilvánította, hogy elutasítja valamely preambulumbekkezdés megsértésének megállapítását, anélkül hogy azonosítaná a konkrét előírást, fenntartja, hogy a megtámadott rendelet pozitív hatású, azáltal hogy összeegyeztet a közös piaccal egyes támogatásokat, és semmilyen negatív következménye nincs, mivel meghagyja a tagállamoknak az előzetes bejelentés lehetőségét. Végezetül, a Bizottság szerint nem áll fenn semmilyen bizonytalanság, illetve a jogbiztonság sérelme.

1. Az átláthatóság és a jogbiztonság

a) Ezek megjelenése a 994/98 rendeletben

34. A jogszabály tényeket, helyzeteket, illetve körülményeket ír le, amelyekhez meghatározott következményeket rendel. A ténybeli feltétel és a jogi eredmény képezi tehát valamely előírás két szerkezeti elemét.¹⁸ Azonban ezek az elemek nem tartalmazzák a jogi indokok kifejtését, a preambulumokat, illetve a bevezető szakaszokat, amelyek csupán illusztrálni, megalapozni vagy megindokolni próbálják a rendelkező részt – jóllehet ahhoz társulnak, és azt általában megelőzik –, formailag a normaszövegbe építve, azonban értelmezési szempontok-

32. Belgium szerint a 994/98 rendelet ötödik preambulumbekkezdése úgy rendelkezik, hogy a mentességet biztosító jogszabály „növeli az átláthatóságot és a jogbiztonságot”; viszont a megtámadott rendelet mind a kontextusát, mind az előírásait tekintve az egyértelműség teljes hiányának hibájában

18 — Guasp J.: *Derecho*, a kiadó nincs feltüntetve, Madrid, 1971., 7. o. és a rá következő oldalak, úgy határozza meg a jogot, mint „emberek közötti olyan viszonyok halmazát, amelyet a társadalom hoz létre mint szükségesszerűt”, megkülönböztetve két tényezőt, amely magában foglalja e fogalom lényegét: az anyagit, amelyet az emberi lények közötti viszonyok alkotnak, és az alakit, amelyet e viszonyok szükségessége alkot.

kénti hasznosságuktól eltekintve nem bírnak kötelező joggal.

ellenére, hogy formálisan azt nem így vetette fel.

35. A felperes állam érvelése a felhatalmazást adó rendelet ötödik preambulumbekkezdésében kifejezetten említett két alapelv megsértése köré összpontosul, azaz egy olyan rész köré, amely nem rendelkezik kötelező jelleggel, amiből következően annak vélelmezett figyelmen kívül hagyása nem vonhatja maga után a semmisség jogkövetkezményét. Az említett hivatkozás azt a szerepet tölti be, hogy megmagyarázza, mi vezette a Tanácsot arra az elhatározásra, hogy felhatalmazást adjon.

38. Ebben az értelemben értelmezte azt a Bizottság is, és ebből a nézőpontból fogalmazta meg álláspontját.

b) Az átláthatóságról

36. Természetesen a jogalkotásnak mint a közösségi jog forrásának, mind az átláthatóság, mind a jogbiztonság elvét tiszteletben kell tartania, amelynek az elmulasztása az EK 230. cikk értelmében¹⁹ jogsértést képez²⁰, függetlenül attól, hogy azok java-részt a 994/98 rendelet egyik preambulumbekkezdésében kerültek kimondásra.

39. A felperes az egyértelműség hiányát két szempontból veti fel: i) a normatív kontextus és ii) a rendelet rendelkezései terén.

i) Az egyértelműség hiánya a normatív kontextus terén

37. Ebből következően, vissza kell térni a belga kormányhoz az átláthatósággal és a jogbiztonsággal kapcsolatos állításaira a közösségi jogelvek megsértése terén, annak

40. Első ránézésre a megtámadott rendelet alkalmazási köre részben egybeesik a regionális állami támogatásokról szóló irány-mutatásokkal,²¹ a nagy befektetési projektek-re vonatkozó regionális támogatásokról szóló multiszektorális iránymutatásokkal²² és a 70/2001 rendeletével.²³ Ez az együtteség

19 — A C-150/94. sz., Egyesült Királyság kontra Tanács ügyben 1998. november 19-én hozott (EBHT 1998., I-7235) 37. pont-jából *a contrario* kikövetkeztethető, hogy az alapelveket akkor is alkalmazni kell, ha az indokolásban azokat nem említik.

20 — A Bíróság 112/77. sz., Töpfer kontra Bizottság ügyben 1978. május 3-án hozott ítéletének (EBHT 1978., 1019. o.) 19. pontja.

21 — HL 1998. C 74., 9. o.

22 — HL 2002. C 70., – és nem 2000., ahogyan hibásan a kérelem 24. lábjegyzetében szerepel — 8. o.

23 — Ezen indítvány 8. pontjában részletezve.

összeütközéseket eredményezhetne, kihangsúlyozva, hogy a szöveg zavaros és következetlen.

ii) A rendelet rendelkezései egyértelműségének hiánya

41. Pontosítani kell, hogy ez a konfliktus csak a többi, egyenrangú norma tekintetében valósulhatna meg ténylegesen, mivel a hierarchia elve feloldja az alacsonyabb vagy magasabb normákkal való ütközést. Ebből következően, nem lehet elfogadni az említett iránymutatásokra való hivatkozást, bármennyire is kötőerővel rendelkezőnek ismerte el a Bíróság azokat a Bizottságra nézve.²⁴

44. Az átláthatósággal természetesen arra a nyilvánvaló dologra utalunk, amely világos, valamint kétség és kétértelműség nélkül érthető. Ezen elv kivételése a jogtudományban nem csupán óhaj vagy kívánság (*desideratum*), mivel a jognak a társadalmi életben való megvalósítása nem könnyű, és nem nyújt mindig egyértelmű választ.

42. Ami a 70/2001 rendeletet illeti, nem kizárható az összeütközés, mivel nem zárt ágazatokra vonatkoznak. Azonban ezzel a helyzettel általában olyan módon szembesülünk, amikor egyikük vagy másikuk előírásaira valamely konkrét eset rendezése esetében hivatkoznak, és az időbeliség, a specialitás vagy más, a hatályra vonatkozó általános jogelvekhez kell folyamodni.

45. Jóllehet már a norma megalkotásakor meg lehet jósolni annak szabatoságát, azonban bonyolultságának foka csak az alkalmazás során érzékelhető. Sok tényező befolyásolja a betartását, kiemelve a jogalkotónak biztosított diszkrecionális jogkör mértékét.

43. Végezetül, az a tény, hogy valamely rendelet rendelkező része ellentmond valamely másik rendelet tartalmának, nem teszi lehetővé az elsőnek zavarossá és összefüggéstelenné minősítését, különösen nem annak egészére nézve.

46. A felperes állításainak vizsgálata a megtámadott rendelet egyértelműségének hiányát illetően két gondolatot vet fel. Először is, hogy a közösségi rendelkezések kinyilvánításával kapcsolatos véleménykülönbségek az alkalmazásuk feltehető következményeinek köszönhetők; másodszer pedig a Bíróságot arra kellene biztatni, hogy hozzon értelmező ítéletet azon kétségek eloszlátá-

24 — A C-313/90. sz., CIRFS és társai kontra Bizottság ügyben 1993. március 24-én hozott ítélet (EBHT 1993., I-1125. o.), 35. pontja és a C-311/94. sz., IJssel-Vliet ügyben 1996. október 15-én hozott ítélet (EBHT 1996., I-5023. o.) 42. pontja.

sára, amelyek elméleti síkon az említett félben felmerültek.²⁵

49. Következésképpen, az átláthatóság hiányára való hivatkozást el kell utasítani.

47. A keresetlevélben a rendelet egészének megsemmisítését kéri. Azonban ahogyan arra már korábban rámutattam, ez az eljárási eszköz csak egy korlátozott, nagyon pontosan meghatározott kör számára megengedett, amelyet túllépni abban az esetben, ha a felperes által jelzett minden egyes következtetlenséget vagy kétértelműséget meg kellene vizsgálni.

c) A jogbiztonságról

50. Az egyik jogalap, amelynek alapján a semmisség megállapítását kéri, a jogbiztonság elvének megsértésén alapul. Ez az elv gyakran más általános jogelvekkel összefüggésben jelenik meg, és tekintettel arra – ahogyan azt már korábban jeleztem – hogy nem érinti a felhatalmazást, célszerű annak elemzését később, az említett elvek megsértésére vonatkozó részben elvégezni.

48. Az állítólagos zavarosságot nem sikerült evidenciaként igazolni.²⁶ Csak akkor lehetne kimondani a semmisséget, ha egy egyszerű vizsgálattal megállapítható lenne, hogy a norma egésze összességében véve nem egyértelmű, kirívóan homályos, értelmetlen vagy más rendelkezésekkel nem egyeztethető össze. Ebben az esetben viszont a minősítés feltételezésen alapul, tekintet nélkül arra, hogy mi történik a végrehajtási rendelkezésekben, amelyek ugyanúgy bírói felülvizsgálatnak vannak alávetve.

2. Szigorúbb rendszer alkalmazása a támogatásokra

51. A felperes kormány szerint a foglalkoztatási támogatásokra vonatkozó szigorúbb rendelet elfogadása túllépi a Tanács számára adott felhatalmazás kereteit, amely csupán a jelenlegi gyakorlat kodifikálására korlátozódik. E célból felsorolja a felismerhető különbségeket a régi és az új szabályozási rendszer között.

25 — A Belga Királyság előbb akar kötést tenni a sebre, mielőtt a sebesülés bekövetkezett volna, megfelelkezve arról, hogy amikor a problémák bekövetkeznek, még mindig többféle jogorvoslathoz lehet fordulni: anyagi alkalmazhatatlanság, az alkalmazási aktusok megtámadása, a rendelet módosítása, előzetes értelmezés kérése, ...

26 — Ugyanerre a következtetésre jutott az Európai Parlament a Bizottság rendelettervezetéről szóló állásfoglalásában (HL 2003 C 272. E., 405. o.), megállapítván, hogy „az előterjesztett szöveg észrevehetően javítja a közigazgatási átláthatóságot, és ugyanígy elősegíti a megállapított kritériumok követését [...]”.

52. Az alperes állítása szerint a felhatalmazás kiterjed a jelenlegi gyakorlat alakításán kívül

a szigorúbb előírások meghatározásának jogára is. Hangsúlyozza továbbá, hogy nem ismeri el semmilyen rendelkezés megsértését, csupán a 994/98 rendelet negyedik preambulumbekzdését.

53. A jogi háttér, amelyben a vitatott rendelet elhelyezkedik, megmagyarázza e jogalap elutasítását.

54. A Szerződés a Tanácsra bírzza annak felülvizsgálatát, hogy a támogatások összeegyeztethetők-e a közös piaccal, aminek érdekében arra kötelezi a tagállamokat, hogy azokról előzetesen értesítse a Tanácsot, lehetővé téve számára, hogy elfogadja a tervezett rendszer alkalmazására vonatkozó normákat. Ez történik akkor is, amikor a Bizottságot arra hatalmazza fel, hogy olyan általános rendelkezéseket fogadjon el, amelyek mentesítenek az olyan támogatási programok előzetes bejelentése alól, amelyek megfelelnek az összeegyeztethetőség feltételeinek.

55. A felhatalmazást a „megszerzett jelentős tapasztalat” indokolja, azonban nem erősíthető meg az, hogy a Tanács csupán a jelenlegi rendszer kodifikálására vonatkozó hatáskört ruházta át, kikerülve az olyan rendelkezést, amely adott esetben szigorúbbnak mutatkozik. Nincs előírva, hogy össze kellene gyűjteni az egyes normatív szövegekben található előzetes gyakorlatot, elegendő azt felhasználni. Figyeljük meg, hogy a felhatalmazást adó rendelet hetedik pream-

bulumbekzdésében az szerepel, hogy „a Bizottság bizonyos fajtájú támogatásokra [...] mentesítő rendeleteket hoz, amelyek további, részletes feltételeket támasztanak az e rendelet által érintett támogatások közös piaccal való összeegyeztethetőségének biztosítására”. Másrészt, ezen összeegyeztethetőség értékelésénél általános feltételeket kell alkalmazni a konkrét támogatásra, figyelembe véve a jelen pillanatban fennálló körülményeket. Következésképpen semmi sem akadályozhatja meg azt, hogy a gyakorlat indokolt esetben változzék.

56. A 994/98 rendeletet alkotó előírások közül egyik sem tiltja a Bizottságnak, hogy az addig hatályban levőktől eltérő szabályokat fogadjon el, illetve egyik kötelezi arra, hogy csupán egyszerű átdolgozást végezzen. Az említett intézmény a megfelelőség vizsgálatával van megbízva, valamint azzal, hogy meghatározott időpontban irányelveket fogadjon el, azokat módosítsa vagy később hatályon kívül helyezze, tiszteletben tartva a közösségi jogból származó korlátokat.²⁷

27 — Szemléltető jelleggel, a Bizottság közleménye a foglalkoztatási támogatásokra vonatkozó iránymutatásokról (2000/C 371/05, HL 2000. C, 12. o.) kifejti, hogy az említett programok értékelését „a jelenlegi iránymutatásokban megállapított kritériumok szerint fogják folytatni, következésképpen, azok hatályban maradnak a foglalkoztatáshoz nyújtott támogatásokra vonatkozó irányelvek, illetve a foglalkoztatáshoz nyújtott támogatásokkal kapcsolatos mentesítő rendelet hatálybalépéséig”.

57. Az a panasz sem tűnik megalapozottnak, hogy az átállásra nincs átmeneti időszak biztosítva, mivel a 2204/2002 rendelet 11. cikke e tekintetben tartalmaz bizonyos rendelkezéseket, amelyekről el lehet térni, de nem lehet azokat nem létezőnek nyilvánítani.²⁸

58. Más kérdés – amelyet a keresetben nem vetettek fel –, hogy a Bizottság által a felhatalmazó norma alapján elfogadott rendelet megfelel-e a szövegében foglalt általános és különös előírásoknak.²⁹

60. Kiindulópontként előre kell bocsátani, hogy a 2204/2002 rendelet az alperes állítása szerint nem sérti a jogbiztonságot,³⁰ mivel ezen elv nagyon széles terjedelmű és általános, több másikból tevődik össze, azt az indokoltan megalapozott elvárást feltételezi, hogy a közösségi intézmények viselkedése a jog alkalmazására irányul. Így értendő a felhatalmazó rendelkezésre való hivatkozás az ötödik preambulumbekkezdésben, amely szerint „a mentességet biztosító rendeletek [...] növelik az átláthatóságot és a jogbiztonságot”, ami azt jelenti, hogy a ráruházott hatáskört gyakorló Bizottság által elfogadott rendelet által a tagállamok ismerik az őket a támogatások előzetes bejelentésének kötelezettsége alól mentesítő feltételeket.

B — Az általános jogelvek megsértése

1. A jogbiztonság elve

59. A keresetében a belga kormány folyamatosan hivatkozik a jogbiztonság elvére, habár formálisan annak megsértését csak a 994/98 rendelet egyik preambulumbekkezdésére alapozza. Már foglalkoztam ezzel a ponttal, annak egyedi tanulmányozásának szükségességét igazolva a közösségi jog általános elveihez kapcsolódók elemzésén belül.

61. A megtámadott rendelkezés a jogbiztonság megvalósítására törekszik, kiemelve az összeegyeztethetőség feltételeinek azáltal történő érvényesítését, amely intézményre e felügyeleti feladatot a Szerződés bízta. Azonban az eredmény többé-kevésbé való elérése csak általános és elméleti perspektívában vizsgálható, amikor a rendelkező rész egészének fényében lehet egyértelműen következtetni a bizonytalanságra.

²⁸ — Lásd ezen indítvány 16. pontját.

²⁹ — Lásd ezen indítvány 7. pontját.

³⁰ — Az Európai Parlament is megerősítő választ adott, ugyanis a 26. lábjegyzetben említett rendelettervezetről szóló állásfoglalásban úgy vélte, hogy az „[a] támogatások jóváhagyásának koherens rendszerét irányozza elő, [...] kedvezve ezáltal a jogbiztonság elvének”.

62. Nem ez a benyomásunk, miután az említett norma tartalmát részekre bontjuk, amely épp annyira pozitívan, mint negatívan határozza meg a hatályát, az alkalmazott fogalmakat, és rögzíti a mentességre vonatkozó követelményeket, az egyes támogatási programok részleteit, azok halmozására, az átláthatóságra, az ellenőrzésre és az átmeneti hatékonyságra vonatkozó szabályokat.³¹

63. A bizonytalanság kifogását tovább kell árnyalni a Szerződés által előírt rendszemben, a bejelentési kötelezettség általános szabályként jelenik meg, míg a mentesség korlátozottabb jelleget ölt, szigorú értelmezésnek alávetve, olyan módon, hogy ha hatályát illetően kétség merül fel, az általános szabályt kell követni. Akárhogy is nézzük, olyan rendeletről van szó, amelyik nem akarja a tárgyat kimeríteni, hanem egyes kivételeket kíván szabályozni.

2. A szubszidiaritás elve

64. Jóllehet formálisan a felperes állam a szubszidiaritás elvének megsértésére hivatkozik, érvei kifejtésénél megemlíti a jogbiztonság és az arányosság elvét. A két utóbbit külön kell elemezni, ezért ebben a bekezdésben az elsővel foglalkozunk, amely a tagállamok alkotmányos berendezkedésére vonat-

kozik, akárcsak Belgium esetében, ahol a hatáskör a foglalkoztatás területén kizárólag a régiókat illeti. Felróható a rendeletnek, hogy figyelmen kívül hagyva e körülményeket, megfosztja az előzetes bejelentési kötelezettséggel alóli felmentést annak hatásától.

65. A Bizottság szerint a szubszidiaritás elvének ebben az ügyben nincs semmiféle jelentősége.

66. Az EK 5. cikk második bekezdése beépítette az írott jogba a szubszidiaritás elvét, a Közösség kizárólagos hatáskörébe nem tartozó területekre korlátozva azt.³²

67. A 2204/2002 rendelet jogi háttére tanúsítja, hogy olyan kérdéskörrel van szó, amelynek szabályozása kizárólag a Közösség feladata, az állami támogatások ellenőrzésének sajátos jellege miatt, annak érdekében, hogy azok közös piaccal való összeegyeztethetősége vizsgálható legyen.³³

32 — Ez a gondolat ismétlődik az Európai Közösséget létrehozó szerződéshez csatolt, a szubszidiaritás és az arányosság elveinek alkalmazásáról szóló jegyzőkönyv 3. pontjában.

33 — Az EK 88. cikk (2) bekezdése harmadik albekezdésében foglalt lehetőség sérelme nélkül, amely lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy a Tanácshoz forduljanak annak érdekében, hogy valamely támogatást a közös piaccal összeegyeztethetőnek lehessen tekinteni, ha azt rendkívüli körülmények indokolják.

31 — Lásd ezen indítvány 9. és 16. pontját.

68. Ezért a szubszidiaritás elve irreleváns és jelen esetben alkalmazhatatlan, ebből kifolyólag azt nem is lehet megsérteni.

71. Az ítélkezési gyakorlat szerint az arányosság elve azt kívánja, hogy a közösségi rendelkezés által alkalmazott eszközök alkalmazásuk legyenek a kívánt cél elérésére, és ne lépjék túl a szükséges mértéket.³⁴ Az arányosság tehát a kitűzött cél és az annak eléréséhez jóváhagyott eszközök közötti koherenciát és harmóniát feltételezi.

3. Az arányosság és az egységesség elve

a) Az arányosság elve

69. A rendelet, amelynek megsemmisítését kérik, a felperes szerint bizonytalan helyzetet teremt. Ezenkívül azáltal, hogy 2. cikkének f) pontjában kimerítő jelleggel felsorolja a hátrányos helyzetű munkavállalók kategóriáit, megakadályozza a regionális sajátosságok és a tagállamok szociálpolitikájának figyelembevételét, ami együtt az említett rendelkezésben foglaltaktól eltérő egyéb kategóriákra nézve kedvező intézkedéseknek a Bizottsághoz való előzetes bejelentésének lehetőségével, aránytalan lenne a munkanélküliség csökkentésének céljára tekintettel.

72. Ezt a kapcsolatot azonban a rendelet valódi céljára tekintettel kell elemezni, különben torzul a viszony. A belga kormány nem követte ezt a szempontot a semmisségi ok megalapozásánál, és bár a foglalkoztatás támogatása alapvető fontosságú mind a Közösség, mind az azt alkotó államok gazdasági és szociális politikájában – ez a célkitűzés egyebek között a 2204/2002 rendelet hatodik preambulumbekkezdésében is említésre kerül – nincs azonos jelentősége a megtámadott rendeletre nézve, jóllehet érinti azt. A rendelet a Tanács által a Bizottságnak adott felhatalmazás védelmében került közzétételre, annak érdekében – és ez kihangsúlyozandó –, hogy elősegítse az EK 87. és 88. cikknek az alkalmazását.

73. Egyébiránt, egy olyan területen, amely – amint az leírásra került –, a kizárólag a

70. A Bizottság, amely ragaszkodik a rendelet kontextusához, arra hívja fel a figyelmet, hogy a rendelet hatálya alá nem tartozó támogatások előzetes bejelentésének kötelezettsége a Szerződésből ered.

34 — A 122/78. sz. Buitoni-ügyben 1979. február 20-án hozott ítélet (EBHT 1979, 677. o.) 16. pontja; a 137/85. sz. Maizena-ügyben 1987. november 18-án hozott ítélet (EBHT 1987, 4587. o.) 15. pontja; a C-491/01. sz., British American Tobacco (Investments) és Imperial Tobacco ügyben 2002. december 10-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-11453. o.) 122. pontja és a C-15/00. sz., Bizottság kontra Európai Befektetési Bank ügyben 2003. július 10-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-7281. o.) 161. pontja.

közösségi hatáskörbe tartozik, a közösségi jogalkotó számára széles körű diszkrecionális jogkört kell elismerni úgy, hogy csak az előirányzott céllal kapcsolatban elfogadott intézkedések nyilvánvalóan alkalmatlan mivolta tudja érinteni annak jogszerűségét.³⁵ A jelen esetben nem ez a helyzet, és a szabályok alkalmazásakor esetlegesen érzékelt hiányosságok nem sérthetik az arányosságukat.³⁶

74. Ebből következően, az arányosság elvének állítólagos megsértését a felperes állam által előterjesztett értelemben el kell utasítani.

b) Az egységesség elve

75. A felperes fél szerint, sérül a közösségi intézkedések egységességének elve azáltal, hogy korlátozottak a tagállamok lehetőségei a tényleges foglalkoztatáspolitikai tervezését illetően.

76. Ezzel szemben az alperes a megtámadott rendelet értelmére emlékeztetve azt állítja,

hogy annak a széles mérlegelési jogkörnek a gyakorlása során, amellyel az Unió intézményei rendelkeznek a közös politikák fejlesztéséhez, az állandó ítélkezési gyakorlat elismeri a tagállamok számára a különféle közösségi célok összeegyeztetésére vonatkozó jogkört.

77. E jogalap megközelítésénél ragaszkodni kell a vitatott rendelet kontextusához: általános szabályként a tagállamok által adott olyan hozzájárulások, amelyek torzíthatják vagy torzíthatják a versenyt, a közös piaccal összeegyeztethetetlennek minősülnek, habár meghatározott körülmények között összeegyeztethetőnek tekinthetők; mindenesetre, tájékoztatni kell a Bizottságot az odaítélésükre vagy módosításukra irányuló tervekről, annak érdekében, hogy az véleményt nyilváníthasson azok összeegyeztethetőségéről. E feladat megkönnyítésére tekintettel a Tanács felhatalmazta a Bizottságot arra, hogy bizonyos előírásokat betartva, az meghatározza azokat a feltételeket, amelyek fennállása esetén egyes támogatások – többek között a „foglalkoztatásra és képzésre” vonatkozóak – mentesülhetnek az előzetes bejelentés alól (994/98 rendelet 1. cikk (1) bekezdése).

78. Az előzetes bejelentéshez kötöttség ezért nem a megtámadott rendeletből származik, hanem, ahogyan arra a Bizottság helyesen figyelmeztet, magából a Szerződésből. A vitatott rendelet, a kapott felhatalmazással koherensen, azokat az előírásokat kodifikálja, amelyek egyes támogatási programok e kötelezettség alóli mentesítéséhez szükségesek.

35 — Lásd erre vonatkozóan a már idézett *British American Tobacco (Investments) és Imperial Tobacco* ügyben hozott ítélet 123. pontját és a Bizottság kontra Európai Befektetési Bank ügyben hozott ítélet 162. pontját.

36 — A korábban említett Bizottság kontra Európai Befektetési Bank ügyben hozott ítélet 165. pontja.

79. A tagállamok foglalkoztatási politikájára nincs közvetlen hatással a kérdéses közösségi norma, amelynek hatálya eltérő.

82. A ítélkezési gyakorlat jó ideje megállapította, hogy a közösségi jogalkotó akkor sérti meg a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvét, amikor eltérő módon kezel hasonló helyzeteket³⁷, vagy azonos módon kezel eltérő helyzeteket³⁸, anélkül hogy az eltérés objektíve igazolt lenne.³⁹

4. A hátrányos megkülönböztetés tilalmának elve

80. A belga kormány azt állítja, hogy fenntartván a korábban jóváhagyott támogatási programokat, de az újakra szigorúbbat bevezetve, sérül a rendelet hatálybalépése előtt jóváhagyott és az az után ezt kérelmező kedvezményezett vállalkozások közötti hátrányos megkülönböztetés tilalmának elve.

83. A jelen ügyben a felperes állam szerint a norma megváltoztatása vezetne az egyenlőtlenséghez. Ez a körülmény azonban objektív okot jelent a különböző kiváltott hatások magyarázatához. A Belga Királyság érvelését követve, a jogrend megkövesedéséhez és elavulásához jutnánk el, mivel így semmilyen új, a korábbtól eltérő szabályozást nem lehetne elfogadni. Más kérdés az az egybeesés, hogy a rendeletben szerepelnek olyan általános elvek, mint a visszaható hatály tilalma, a szerzett jogok tiszteletben tartása, a bízalomvédelem elve vagy a már említettek közül egyesek, különösen a jogbiztonság elve.

81. Az alperes intézmény e tekintetben kiemeli, hogy a rendelet – jogalapjával összhangban — csupán arra irányul, hogy megszüntesse az előzetes bejelentési kötelezettséget azon támogatások esetében, amelyek megfelelnek az előírt feltételeknek. Semmi egyebet nem tesz, és ha a korábban jóváhagyottakat megszüntetné vagy azokat a most bevezetett rendszer hatálya alá vonná, akkor sértené a 994/98 rendeletet és magát a Szerződést is.

84. Ezért nem állapítható meg, hogy az állítólagos eltérő bánásmód nem igazolható.

37 — Lásd többek között a 6/71. sz. Rheinmühlen-ügyben 1971. október 27-én hozott ítéletet (EBHT 1971., 823. o.).

38 — Lásd a 174/79. sz., Hochstrass kontra Bíróság ügyben 1980. október 16-án hozott ítéletet (EBHT 1980., 3005. o.) és az azt követő ítéleteket.

39 — Lásd többek között a 245/81. sz. Edeka-ügyben 1982. július 15-én hozott ítéletet (EBHT 1982., 2745. o.).

C — *A jogalap téves megválasztása*

85. A Belgium által előterjesztett utolsó jogalap az EK 241. cikkre hivatkozik. Azt állítja, hogy az Amszterdami Szerződés azért egészítette ki az EK 137. cikket a (3) bekezdéssel, hogy felhatalmazza a Tanácsot a „foglalkoztatás elősegítésére és munkahelyteremtésre irányuló pénzügyi hozzájárulások” terén az intézkedések egyhangúlag történő elfogadásával, ami a Bizottság hatáskörének kizárását jelenti e tekintetben. E módosítás azt jelentené, hogy a 994/98 rendelet többé nem képezné jogalapját a 2204/2002 rendeletnek, mivel az adott felhatalmazás – az újabb megfogalmazás szerint – az idézett rendelkezést sérti.

86. A Bizottság arra hivatkozik, hogy az idézett EK 137. cikk (3) bekezdése a 994/98 rendelet hatálybalépését követően került kihirdetésre, anélkül hogy annak visszaható hatályát ismerték volna el. Egyébiránt, értelmezése szerint, a Szerződés e rendelkezése a jelen ügyben nem alkalmazható.

87. Nincs más hátra, mint teljes mértékben osztani ez utóbbi elemzést.

88. A Bíróság kimondta, hogy valamely jogi aktus jogalapja megválasztásának olyan, bírói felülvizsgálat alá vethető, objektív elemeken kell alapulnia, mint annak célja és tartalma.⁴⁰ Ha több célkitűzése is van, akkor a fő célkitűzést kell figyelembe venni.⁴¹

89. A foglalkoztatottság magas szintjének elérése a Közösség egyik fő törekvésévé vált (EK 2. cikk), amelynek támogatnia kell a tagállamok politikáinak összehangolását e területen (3. cikk (1) bekezdés, i) pont). A tagállamok ugyanígy nagy gondot fordítanak e tárgykörre, gazdasági intézkedések elrendelésével elősegítve azt.

90. E támogatások odaítélése a közös piac működését érinti, és torzítja a versenyt.⁴² Gondoskodtak bizonyos ellenőrzési eszközökről, amelyek kétségtől megjelennek a munkaügyi foglalkoztatásban. A 994/98 rendelet is, amely a megtámadott rendelet alapjául szolgál, ezen eszközök közé tartozik. A rendelet nem az EK 137. cikkére hivatkozik jogalkapként, sem pedig az EK XI. címének (szociálpolitika, oktatás, szakképzés és ifjúság), VIII. címének (foglalkoztatás) bármely más cikkére, hanem az EK VI. címében (a versenyre, az adózásra és a jogszabályok közelítésére vonatkozó közös szabályok) foglalt 89. cikkre. Vitathatalan választás,

40 — A C-300/89. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben 1991. június 11-én hozott ítélet (EBHT 1991., I-2867. o.) 10. pontja.

41 — A C-377/98. sz., Hollandia kontra Parlament és Tanács ügyben 2001. október 9-én hozott ítélet (EBHT 2001., I-7079. o.) 27. pontja.

42 — Lásd ezen indítvány 3. és 4. pontját.

mivel annak fő célkitűzése az EK 87. és 88. cikkének alkalmazására vonatkozik, habár ismétlem, a foglalkoztatással kapcsolatos.

91. Másrésztől meg kell jegyezni, hogy a felhatalmazó rendelet ugyanígy számításba vesz más támogatási kategóriákat is, mint például a kis- és középvállalkozások, a kutatásfejlesztés vagy a környezetvédelem támogatására juttatottakat (1. cikk (1) bekezdés). Következésképpen, ha a Belga Királyság érveléséből indulnánk ki, akkor ezeket szintén jogilag a Szerződés minden egyes olyan rendelkezésére kellett volna alapítani, amely felhatalmazza a Közösséget az e területeken való eljárásra.

92. Következésképpen, az EK 137. cikk nem alkalmazható ebben az ügyben. Nem sérül a közösségi jog, mivel a 2204/2002 rendelet jogalapját a Szerződésben foglalt hatáskörre vonatkozó rendelkezések adják, azok alapvető célja abban rejlik, hogy a Tanács által a Bizottságnak adott felhatalmazás révén egyszerűbbé váljon az EK 88. cikke (3) bekezdésében foglalt eljárás.

IV — Költségek

93. Az eljárási szabályzat 69. cikkének 2. §-a alapján követelésének elutasítása esetén a felperes államot kell kötelezni a költségek viselésére.

V — Véggövetkeztetések

94. Az előbbi megfontolásokra tekintettel, a következőket indítványozom a Bíróságnak:

- 1) utasítsa el az EK-Szerződés 87. és 88. cikkének a foglalkoztatásra nyújtott állami támogatásokra történő alkalmazásáról szóló, 2002. december 5-i 2204/2002/EK bizottsági rendelet ellen a Belga Királyság által benyújtott megsemmisítés iránti keresetet; és
- 2) az említett államot kötelezze a költségek viselésére.