



Határozatok Tára

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (harmadik tanács)

2020. július 16.*

„Fellebbezés – Választottbíróági kikötés – A 2007–2013-as időszakra a »Polgári jogi jogérvényesülés« egyedi program keretében kötött támogatási szerződések – Bizonyos költségek elszámolható jellegét megkérdőjelező ellenőrzési jelentések – Az Európai Bizottságnak a jogalap nélkül kifizetett összegek visszafizettetését elrendelő határozata – EUMSZ 299. cikk – A Bizottság végrehajtható határozat szerződéses viszonyok keretében történő elfogadására vonatkozó hatásköre – Az uniós bíróság hatásköre – Hatékony bírói jogvédelem”

A C-584/17. P. sz. ügyben,

az **ADR Center SpA** (székhelye: Róma [Olaszország], képviselik: A. Guillerme és T. Bontinck ügyvédek)

fellebbezőnek

az Európai Unió Bírósága alapokmányának 56. cikke alapján 2017. október 4-én benyújtott fellebbezése tárgyában,

a másik fél az eljárásban:

az **Európai Bizottság** (képviselek: J. Estrada de Solà és A. Katsimerou, meghatalmazotti minőségben)

alperes az elsőfokú eljárásban,

A BÍRÓSÁG (harmadik tanács),

tagjai: A. Prechal tanácselnök, J. Malenovský és F. Biltgen (előadó) bírák,

főtanácsnok: J. Kokott,

hivatalvezető: L. Hewlett főtanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2019. február 27-i tárgyalásra,

a főtanácsnok indítványának a 2019. november 7-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

* Az eljárás nyelve: angol.

Ítéletet

- 1 Fellebbezésével az ADR Center SpA (a továbbiakban: ADR) az Európai Unió Törvényszéke 2017. július 20-i ADR Center kontra Bizottság ítéletének (T-644/14, a továbbiakban: megtámadott ítélet, EU:T:2017:533) hatályon kívül helyezését kéri, amely ítélettel a Törvényszék elutasította azt a keresetét, amely egyrészt a Bizottság 2014. június 27-i, a „Polgári jogi jogérvényesülés” egyedi program keretében kötött három támogatási szerződés teljesítése során az ADR-nek kifizetett pénzügyi hozzájárulás egy részének visszafizettetéséről szóló C(2014) 4485 final bizottsági határozat (a továbbiakban: vitatott határozat) megsemmisítésére, másrészt az Európai Bizottság arra való kötelezésére irányult, hogy fizesse meg a részére az említett három támogatási szerződés alapján neki járó 49 172,52 euró összegű fennmaradó összeget, valamint fizessen kártérítést.

Jogi háttér

- 2 Az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról és az 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2012. október 25-i 966/2012/EU, Euratom európai parlamenti és tanácsi rendeletnek (HL 2012. L 298., 1. o.; a továbbiakban: költségvetési rendelet) 2. cikkének b) pontja úgy rendelkezik, hogy e rendelet alkalmazásában az „intézmény” fogalma többek között a Bizottságot is magában foglalja.

- 3 A költségvetési rendelet 79. cikke (2) bekezdésének szövege a következő:

„Tagállamoktól eltérő jogalanyokkal szembeni követelések fennállását az intézmény hivatalos határozatban állapíthatja meg, mely határozat az EUMSZ 299. cikke értelmében végrehajtható.

[...]”

- 4 A költségvetési rendelet 90. cikke kimondja:

„(1) A kifizetésre annak igazolását követően kerül sor, hogy a vonatkozó fellépés az alap-jogiaktus, illetve a szerződés rendelkezéseivel összhangban van; a kifizetés a következő műveletek közül egyet vagy többet foglal magában:

- a) a teljes esedékes összeg kifizetése;
- b) az esedékes összeg kifizetése az alábbi módok valamelyikével:
 - i. előfinanszírozás, amelyet a hatáskör-átruházási megállapodás, a szerződés vagy a vissza nem térítendő támogatásra vonatkozó megállapodás aláírását vagy a vissza nem térítendő támogatásról szóló határozat kiértékelését követően több kifizetésre lehet bontani;
 - ii. egy vagy több időközi kifizetés a tevékenység részleges végrehajtásának ellentételezéseként;
 - iii. az esedékes összegek fennmaradó részének kifizetése, amennyiben a tevékenység teljes egészében végrehajtásra került.

[...]”

A jogvita előzményei

- 5 A jogvita előzményeit a megtámadott ítélet 1–42. pontja ismerteti. A jelen eljárás szempontjából ezek a következőképpen foglalhatók össze.
- 6 Az ADR a jogviták peren kívüli rendezése terén szolgáltatásokat nyújtó, Olaszországban székhellyel rendelkező társaság.

- 7 2008 decemberében a Bizottság az „Alapvető jogok és jogérvényesülés” általános program keretében a 2007–2013-as időszakra a „Polgári jogi jogérvényesülés” egyedi program létrehozásáról szóló, 2007. szeptember 25-i 1149/2007/EK európai parlamenti és tanácsi határozat (HL 2007. L 257., 16. o.) végrehajtása keretében három támogatási szerződést (a továbbiakban: támogatási szerződések) kötött konzorciumokkal, amelyek koordinációját az ADR látta el.
- 8 A támogatási szerződések II.15.4. cikkével összefüggésben értelmezett I.6. cikkének megfelelően a koordinátornak az érintett intézkedés befejezését követő két hónapon belül be kell nyújtania először is az említett intézkedés műszaki megvalósítására vonatkozó végleges jelentést, másodszor a ténylegesen felmerült elszámolható költségekről szóló, az előírányzott költségvetés szerkezetének és leírásának megfelelő végleges pénzügyi kimutatást, harmadszor pedig az ezen intézkedés bevételeit és kiadásait tartalmazó, teljes, összesítő kimutatást.
- 9 A támogatási szerződések I.9. cikke előírta, hogy a támogatásokat maguknak a szerződéseknek a rendelkezései, az alkalmazandó uniós rendelkezések, másodlagosan pedig a támogatásokra vonatkozó belga szabályozás szabályozza. Pontosításra került, hogy a Bizottságnak az érintett támogatási szerződés kikötéseinek alkalmazására és végrehajtásának részletes szabályaira vonatkozó határozataival szemben a kedvezményezettek keresettel fordulhatnak az uniós bírósághoz.
- 10 A támogatási szerződések II.14.1. cikke meghatározta azokat az általános kritériumokat, amelyeknek a költségeknek meg kell felelniük ahhoz, hogy azokat az érintett intézkedés elszámolható költségeinek lehessen tekinteni.
- 11 A támogatási szerződések II.19.5. cikke a kedvezményezettek számára pontosította, hogy az EK 256. cikk (jelenleg EUMSZ 299. cikk) alapján a Bizottság végrehajtható határozatban hivatalosan megállapíthatja államoktól eltérő személyeket terhelő követelés fennállását. E határozat ellen keresetet lehetett benyújtani a Törvényszékhez.
- 12 A támogatási szerződések II.20. cikke részletes kikötéseket tartalmazott az ellenőrzésekkel és a könyvvizsgálatokkal kapcsolatban.
- 13 A végleges jelentések benyújtását követően és azok tartalmára tekintettel a Bizottság tájékoztatta az ADR-t arról a szándékáról, hogy vissza kívánja fizettetni a támogatási szerződések keretében általa teljesített előfinanszírozási kifizetések címén kifizetett bizonyos összegeket.
- 14 Egyébiránt a Bizottság által lefolytatott kontradiktórius ellenőrzési eljárásokat követően a Bizottság 2013. június 10-én közölte az ADR-rel azon összegeket, amelyek visszafizettetéséről az egyes szóban forgó szerződések tekintetében bejelentett bizonyos költségek nem elszámolható jellege miatt döntött. A Bizottság arról is tájékoztatta az ADR-t, hogy egy hónapos határidőn belül terhelési értesítéseket fog küldeni számára, és hogy adott esetben beszámítás vagy végrehajtás útján visszafizetteti a jogalap nélkül kifizetett összegeket.
- 15 Az ADR 2013. július 9-i levelében vitatta az ellenőrzések következtetéseit, és azt állította, hogy a Bizottság beszédési megbízásai érvénytelenek, mivel azokat több mint két évvel az ellenőrzési eljárás lezárását követően fogadták el.
- 16 2013. október 16-án a Bizottság a szóban forgó egyes szerződésekhez kapcsolódó három terhelési értesítést küldött az ADR-nek, amelyek egyenként 62 649,47 euró, 78 991,12 euró, illetve 52 634,75 euró összegre vonatkoztak. E terhelési értesítések pontosították, hogy a fizetés határidőben történő teljesítésének elmulasztása esetén a jogalap nélkül kifizetett összegek után késedelmi kamatot számítanak fel.

- 17 2014. június 27-én, miután 2013. december 16-án emlékeztető leveleket és 2014. február 26-i felszólító leveleket küldött az ADR-nek, a Bizottság az EUMSZ 299. cikk és a költségvetési rendelet 79. cikkének (2) bekezdése alapján elfogadta a vitatott határozatot. E határozatban a Bizottság kötelezte az ADR-t a támogatási szerződések teljesítésével összefüggésben általa fizetendő tőke címén 194 275,34 euró összeg, valamint a 2014. április 30-ig járó 3236 euró késedelmi kamat, továbbá a 2014. május 1-jétől számított minden egyes késedelmi nap után 21,30 euró további összeg visszatérítésére. A vitatott határozat 4. cikke többek között említette, hogy e határozat az EUMSZ 299. cikk első bekezdése értelmében vett végrehajtható aktust képez.

A Törvényszék előtti eljárás és a megtámadott ítélet

- 18 A Törvényszék Hivatalához 2014. augusztus 30-án benyújtott keresetlevelével az ADR keresetet nyújtott be, amelyben kérte a vitatott határozat megsemmisítését, a támogatási szerződések alapján járó 49 172,52 euró fennmaradó összeg kifizetését, valamint a jóhírnevét ért állítólagos sérelem, továbbá a személyi állománya által a közigazgatási és bírósági eljárás keretében az érdekeinek védelmére fordított idő miatti kártérítés megfizetését.
- 19 Az ADR által benyújtott kereset elfogadhatóságát illetően, amennyiben az a fennmaradó összeg kifizetése iránti kérelemre vonatkozik, a Törvényszék a megtámadott ítélet 56. pontjában emlékeztetett arra, hogy e kérelem elfogadhatósága a kereset jogi jellegétől függ. A Törvényszék szerint ugyanis, ha az említett kereset az EUMSZ 263. cikk alapján indított kereset, e kérelem elfogadhatatlan, mivel nem tartozik az uniós bíróság hatáskörébe, hogy az uniós jogi aktusok jogszerűségi felülvizsgálata keretében az intézményekkel szemben meghagyással éljen, vagy azokat helyettesítse, hanem az érintett intézményeknek kell megtenniük a megsemmisítési kereset tárgyában hozott ítéletben foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket.
- 20 Mindazonáltal a megtámadott ítélet 59. és 60. pontjában a Törvényszék pontosította, hogy valamely kereset – annak ellenére, hogy kifejezetten az EUMSZ 263. cikkben alapul – valójában kettős tárggyal is rendelkezhet, amely nem kizárólag a vitatott határozat megsemmisítésére, hanem annak megállapítására is irányul, hogy a Bizottság részéről nem áll fenn a vitatott szerződéses követelés. E tekintetben a Törvényszék kimondta, hogy amennyiben a szerződés az EUMSZ 272. cikk értelmében vett választottbírósági kikötést tartalmaz, megvizsgálhatja, hogy a benyújtott kereset részben átminősíthető-e. A Törvényszék szerint ilyen átminősítés akkor lehetséges az alperes intézmény védelemhez való jogának sérelme nélkül, ha azt egyrészt a felperes kifejezetten nem ellenzi, másrészt ha a Törvényszék eljárási szabályzata 44. cikke (1) bekezdése c) pontjának rendelkezéseivel összhangban legalább egy olyan jogalapot felhozta a keresetlevelében, amely a szóban forgó szerződéses jogviszonyra vonatkozó szabályok megsértésén alapul.
- 21 A Törvényszék, miután a megtámadott ítélet 61. pontjában az elé terjesztett keresetet részben úgy minősítette át, mint amely mind az EUMSZ 263. cikk, mind pedig az EUMSZ 272. cikk alapján benyújtott kereset, a megtámadott ítélet 62. pontjában megállapította, hogy az EUMSZ 272. cikk, amely „az uniós bíróságot jelöli meg olyan bírósággént, amely korlátlanul eljárhat”, lehetővé teszi számára, hogy „az EUMSZ 263. cikk alapján jogszerűségi vizsgálat tárgyában eljáró bírótól eltérően” választottbírósági kikötés alapján bármely típusú kérelem tárgyában döntsön, és ennek következtében olyan kérelem tárgyában is, amely többek között arra irányul, hogy a Törvényszék kötelezze a Bizottságot a fennmaradó összeg kifizetésére. Következésképpen a Törvényszék elfogadhatónak nyilvánította az ADR által a támogatási szerződések teljesítése során fennmaradó összegek kifizetése iránt előterjesztett kérelmet.

- 22 Ami az ADR által állítólagosan elszenvedett kár megtérítése iránti kártérítési kérelmet illeti, azt a Törvényszék a megtámadott ítélet 67. pontjában mint elfogadhatatlant elutasította, mivel az ítélkezési gyakorlat által az Unió valamely uniós intézmény, szerv vagy hivatal által okozott kár megtérítéséért fennálló felelősségének megállapítása tekintetében megkövetelt három feltétel egyikének sem felelt meg.
- 23 Az ADR által benyújtott kereset érdemének értékelését illetően a Törvényszék a megtámadott ítélet 70. pontjában előjáróban emlékeztetett arra, hogy az EUMSZ 263. cikk rendelkezései alapján benyújtott megsemmisítés iránti keresetet elbíráló uniós bíróságnak az EUM-Szerződésre, vagy az alkalmazására vonatkozó bármely jogi rendelkezésre, következképpen az uniós jogra tekintettel kell értékelnie a megtámadott jogi aktus jogszerűségét. Hozzátette, hogy ezzel szemben az EK 272. cikk alapján indított kereset keretében a felperes az érintett intézménnyel szemben csak az érintett szerződés kikötései teljesítésének elmulasztására vagy az e szerződésre alkalmazandó jog megsértésére hivatkozhat. A Törvényszék ezt követően megvizsgálta az ADR által felhozott öt jogalap jellegét annak meghatározása érdekében, hogy az e jogalapok alátámasztására felhozott érvek az EUMSZ 263. cikk értelmében a vitatott határozat jogszerűségének vitatására irányulnak-e, vagy pedig ezek az érvek lényegében szerződéses jellegű jogvita keretében illeszkednek, és ezért azokat a támogatási szerződések végrehajtásának elmulasztására vagy az e szerződésekre alkalmazandó jog megsértésére tekintettel kell-e megvizsgálni.
- 24 Mivel a vitatott határozat csak végrehajthatóvá nyilvánította a Bizottságnak az ADR-rel szemben állítólagosan fennálló szerződéses követelését, a Törvényszék célszerűnek ítélte, hogy először e követelés fennállásáról és összegéről határozzon.
- 25 A Törvényszék a megtámadott ítélet 91–116. pontjában megvizsgálta az arra alapított harmadik jogalapot, hogy a Bizottság megsértette az e tekintetben rá háruló bizonyítási kötelezettséget.
- 26 Ebben az összefüggésben a Törvényszék a megtámadott ítélet 93. pontjában emlékeztetett arra, hogy az Unió pénzügyi támogatásaira irányadó egyik alapvető elv szerint az Unió csak a ténylegesen felmerült költségekre adhat támogatást. A Törvényszék szerint ahhoz, hogy a támogatás nyújtása igazolt legyen, nem elegendő, ha e támogatás kedvezményezettje bizonyítja, hogy a projekt megvalósult, hanem e kedvezményezettnek arra is bizonyítékot kell szolgáltatnia, hogy az említett támogatás nyújtása érdekében meghatározott pénzügyi feltételeknek megfelelően viselte a bejelentett költségeket, mivel csak a megfelelően igazolt költségek tekinthetők elszámolhatónak. E tekintetben a Törvényszék úgy ítélte meg, hogy az e feltételek tiszteletben tartására irányuló kötelezettség ily módon a támogatás kedvezményezettjének egyik „lényeges kötelezettségvállalása” volt, és ennélfogva e támogatás nyújtásának feltételét képezte.
- 27 A Törvényszék, miután a megtámadott ítélet 94. pontjában rámutatott arra, hogy ez az elv a támogatási szerződésekben tükröződik, és a megtámadott ítélet 96. pontjában megállapította, hogy a végleges ellenőrzési jelentések a Bizottság e szerződések teljesítésével kapcsolatos állításait alátámasztó bizonyítékoknak minősülnek, megvizsgálta az ADR által hivatkozott, bizonyos kiadások elutasítására vonatkozó különböző érveket.
- 28 A Törvényszék a megtámadott ítélet 103. pontjában arra a következtetésre jutott, hogy az ellenőrök által tett konkrét megállapításokkal szemben az ADR-nek kell bizonyítékokat előterjesztenie annak bizonyítására, hogy a szóban forgó költségek megfelelnek a támogatási szerződésekben előírt elszámolhatósági feltételeknek. Mivel az ADR sem a pert megelőző eljárásban, sem a Törvényszék előtt nem terjesztett elő semmilyen bizonyítékot, a Törvényszék a harmadik jogalapot mint megalapozatlant elutasította.

- 29 A végleges ellenőrzési jelentésekben szereplő állítólagos hibákra alapított negyedik jogalapot a Törvényszék szintén megalapozatlanként elutasította. Különösen a megtámadott ítélet 157. pontjában az uniós pénzügyi támogatásokat szabályozó, a megtámadott ítélet 93. pontjában kimondott alapelv alapján elutasította az ADR által hivatkozott azon érvet, amely szerint az ellenőrök és a Bizottság nem vették figyelembe a teljesített szolgáltatások minőségét és az elért eredményeket.
- 30 A felek közötti, az alkalmazott ellenőrzési szabályokra vonatkozó megállapodás hiányára alapított első jogalapot, valamint a végleges ellenőrzési jelentések észszerű határidőn belüli közlésének elmulasztására és az érintett intézkedések Bizottság általi nem megfelelő kezelésére alapított második jogalapot a Törvényszék szintén elutasította mint megalapozatlant.
- 31 Az ötödik, arra alapított jogalapot illetően, hogy a Bizottság nem rendelkezett hatáskörrel a vitatott határozat elfogadására, a Törvényszék a megtámadott ítélet 192. pontjában emlékeztetett arra, hogy e határozat jogalapja az EUMSZ 299. cikk és a költségvetési rendelet 79. cikkének (2) bekezdése.
- 32 E tekintetben a Törvényszék a megtámadott ítélet 195. és 196. pontjában megállapította, hogy a költségvetési rendelet 79. cikkének (2) bekezdése e rendelet azon fejezetében szerepel, amely az Unió költségvetésébe tartozó valamennyi ügyletre alkalmazandó, beleértve a szerződéses viszonyok keretében teljesített ügyleteket is, és nem kizárólag az uniós fellépés valamely különös területére alkalmazandó, amit az említett rendelet 90. cikke is tanúsít.
- 33 A Törvényszék ebből a megtámadott ítélet 197. és 198. pontjában azt a következtetést vonta le, hogy az ítélezési gyakorlatnak megfelelően mind az EUMSZ 299. cikk, mind pedig a költségvetési rendelet 79. cikkének (2) bekezdése hatáskört biztosít a Bizottságnak arra, hogy azon körülmény ellenére végrehajtható határozatot fogadjon el, hogy az említett követelés szerződéses jellegű.
- 34 A megtámadott ítélet 199–213. pontjában a Törvényszék pontosította, hogy e következtetés nem ellentétes sem a 2010. június 17-i CEVA kontra Bizottság ítélettel (T-428/07 és T-455/07, EU:T:2010:240), sem a 2015. szeptember 9-i Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro kontra Bizottság ítélettel (C-506/13 P, EU:C:2015:562), amelyek azt a kérdést vetik fel, hogy egy terhelési értesítés az EUMSZ 263. cikk értelmében vett megtámadható jogi aktust képez-e. A Törvényszék szerint az ilyen következtetés nem sérti az Európai Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: Charta) 47. cikkét sem, mivel a kereset részleges átminősítését követően ugyanezen kereset keretében megvizsgálta mind a vitatott határozat jogszerűségét, mind pedig a Bizottságnak az e határozat elfogadásának alapját képező, az ADR-rel szembeni szerződéses követelésének megalapozottságát.
- 35 Következésképpen a Törvényszék a második jogalapot mint megalapozatlant, és ennél fogva a keresetet teljes egészében elutasította.

A Bíróság előtti eljárás és a felek kérelmei

- 36 Fellebbezésében az ADR lényegében azt kéri, hogy a Bíróság:
- helyezze hatályon kívül a megtámadott ítéletet;
 - semmisítse meg a vitatott határozatot, és az általa első fokon felhozott jogalapoknak helyt adva hozzon végleges határozatot a jogvitában;
 - a Bizottságot kötelezze a Törvényszék és a Bíróság előtti eljárás költségeinek viselésére.

37 A Bizottság azt kéri, hogy a Bíróság:

- utasítsa el a fellebbezést;
- az ADR-t kötelezze a fellebbezési eljárás költségeinek viselésére.

A fellebbezésről

- 38 Fellebbezésének alátámasztása érdekében az ADR két jogalapot hoz fel, amelyek közül az első arra alapítja, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot az uniós pénzügyi támogatásokra vonatkozó elv értelmezése során, a másodikat pedig arra, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot az EUMSZ 299. cikknek, a költségvetési rendelet 79. cikkének, valamint a Charta 47. cikkének értelmezése során.
- 39 Tekintettel arra, hogy a fellebbezés második jogalapja lényegében a megtámadott ítélet azon részének vitatására irányul, amelyben a Törvényszék elismerte a Bizottságnak a vitatott határozat elfogadására vonatkozó hatáskörét, először ezt a jogalapot kell megvizsgálni.

A második jogalapról

A felek érvei

- 40 Először is az ADR szerint a Törvényszék tévesen értelmezte az EUMSZ 299. cikket és a költségvetési rendelet 79. cikkének (2) bekezdését, amikor úgy ítélte meg, hogy e cikkek hatáskört biztosítanak a Bizottságnak arra, hogy támogatási szerződések teljesítésével összefüggésben végrehajtható okiratot képező beszédési megbízást fogadjon el. Az említett cikkek e tekintetben nem képezhetnek megfelelő jogalapot.
- 41 A Törvényszék azon érvelése, amely szerint a költségvetési rendelet 79. cikkének (2) bekezdése képezi az összes szerződéses vagy nem szerződéses követelésre alkalmazandó jogalapot, ellentétes a Bíróság azon ítélkezési gyakorlatával, amely szerint a pénzügyi szabályokra vonatkozó uniós rendeleteket szigorúan kell értelmezni (1982. május 6-i BayWa és társai ítélet, 146/81, 192/81 és 193/81, EU:C:1982:146, 10. pont). Mivel e rendelkezés nem mondja ki kifejezetten, hogy az szerződéses ügyekben alkalmazandó, a Bizottság nem lehet jogosult arra, hogy azt szerződéses keretek között alkalmazza.
- 42 Az ADR azt állítja, hogy a Törvényszék által a megtámadott ítélet 196. pontjában a költségvetési rendelet 90. cikkére abban az értelemben történő utalás, hogy e cikk kifejezetten említi a szerződéses ügyeket, éppen ellenkezőleg azt erősíti meg, hogy a szerződéses jogviszonyokra alkalmazandó valamennyi rendelkezést formálisan megnevezésre kerül, és ezért semmilyen más rendelkezés nem alkalmazható ezen a területen.
- 43 Az ADR arra hivatkozik, hogy a Törvényszék által a megtámadott ítélet 200. és 201. pontjában követett azon érvelés, amely végrehajtható beszédési megbízás szerződéses jogviszonyok keretében történő elfogadásának elismeréséhez vezet, a Bizottság és a támogatás kedvezményezettjei közötti szerződéses viszonyok kiegyensúlyozatlan felfogásán alapul. Ez az érvelés e kedvezményezettek tekintetében sérti a bizalomvédelem elvét.
- 44 Ráadásul ez az érvelés ellentétes a Bíróság ítélkezési gyakorlatával, pontosabban a 2015. szeptember 9-i Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheiourgiko Kentro kontra Bizottság ítélettel (C-506/13 P, EU:C:2015:562), amelyben a Bíróság megkérdőjelezte a Bizottság azon gyakorlatának jogalapját, sőt érvényességét, hogy megkerülje a szerződő félként rá háruló kötelezettségeit azzal, hogy végrehajtható

beszedési megbízást fogad el annak érdekében, hogy eltekintsen az érintett támogatás visszatérítésére irányuló keresetnek az EUMSZ 272. cikk alapján a hatáskörrel rendelkező bírósághoz történő benyújtásától. Az ADR úgy véli, hogy ezen ítélkezési gyakorlatnak megfelelően a Bizottság köteles a támogatás tekintetében meghatározott keretben, a jelen esetben a szerződéses jogviszonyok körében maradni. Következésképpen beszedési megbízás elfogadása csak két esetben képzelhető el: vagy a Bizottság úgy döntött, hogy támogatási határozat útján nyújt támogatást, vagy a Bizottság kivételesen eltérhet a szóban forgó támogatási szerződéssel meghatározott szerződéses kerettől, ha a másik szerződő fél kifejezett hozzájárulását adja, és a szóban forgó összegeket nem vitatják, ami azonban a jelen ügyben nem valósul meg.

- 45 Az ADR szerint a Törvényszék által követett azon érvelés, amely szerint valamely végrehajtható beszedési megbízás vitathatatlanul olyan kötelező joghatásokat vált ki, amelyek kívül esnek a felek közötti szerződéses jogviszonyon, nem fogadható el, mivel a Törvényszék egyébként nem fejtette ki, hogy melyek azok a fent említett joghatások, amelyek e szerződéses jogviszonyon kívül esnek.
- 46 Másodszor az ADR azt állítja, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor úgy ítélte meg, hogy nem sérti a Charta 47. cikkét, ha elismerik a Bizottságnak a szerződésekkel kapcsolatos végrehajtható fizetési megbízások elfogadására vonatkozó hatáskörét.
- 47 E tekintetben az ADR arra hivatkozik, hogy a Törvényszék a Charta 47. cikkének megsértésére alapított kifogást kizárólag a bírósághoz fordulás joga szempontjából vizsgálta, anélkül hogy határozott volna a hatékony jogorvoslathoz való jog kérdéséről. Azáltal, hogy a Bizottság számára jogot biztosít arra, hogy egyoldalú intézkedéseket fogadjon el, jöllehet a vele szerződő fél az EUMSZ 272. cikk alapján keresetet indított a hatáskörrel rendelkező – akár uniós bíróság, akár nemzeti – bíróságok előtt, a Törvényszék lehetővé teszi ezen intézmény számára, hogy megkerülje az említett szerződő fél által indított keresetet. Az EUMSZ 272. cikkben alapuló kereset hatékonysága ezáltal jelentősen csökken, és mivel a végrehajtható beszedési megbízással szemben benyújtott kereseteknek nincs halasztó hatályuk, az ilyen helyzet a támogatások kedvezményezettjei számára olyan jelentős káros következményekkel járhat, amelyek akár az utóbbiak fizetésektelenségéhez vagy felszámolásához is vezethetnek.
- 48 A Bizottság vitatja az ADR által az első fellebbezési jogalapjának alátámasztása érdekében előterjesztett érvelést.

A Bíróság álláspontja

- 49 A fellebbezés második jogalapjával az ADR olyan érvelésre hivatkozik, amely lényegében nem csupán az EUMSZ 299. cikk és a költségvetési rendelet 79. cikke (2) bekezdésének, hanem a Bíróságnak a Charta 47. cikkére vonatkozó ítélkezési gyakorlatában kimondott hatékony bírói jogvédelem elvének téves értelmezésén is alapul.

– Az EUMSZ 299. cikknek és a költségvetési rendelet 79. cikke (2) bekezdésének értelmezéséről

- 50 Az EUMSZ 299. cikknek és a költségvetési rendelet 79. cikke (2) bekezdésének állítólagos téves értelmezését illetően először is meg kell határozni, hogy a Bizottság jogosult volt-e az EUMSZ 299. cikk első bekezdése alapján végrehajtható aktust képező határozatot elfogadni, jöllehet az általa hivatkozott követelés szerződéses jogviszonyból ered.
- 51 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az EUMSZ 299. cikk első bekezdésének szövegéből kitűnik, hogy az Európai Unió Tanácsa, a Bizottság vagy az Európai Központi Bank (EKB) olyan határozatait, amelyek – az államokat kivéve – a jogalanyokra vagyoni kötelezettséget rónak, végrehajthatók. Következésképpen e rendelkezés nem tartalmaz semmilyen korlátozást a vagyoni kötelezettséget megállapító jogi aktusok jellegét illetően, kivéve azt, hogy a tagállamoknak címzett aktusokra nem alkalmazandó.

- 52 Egyébiránt, mivel az EUMSZ 299. cikk első bekezdése az EUM-Szerződés hatodik része „Intézményi rendelkezések” című I. címének „Az Unió jogi aktusai, az elfogadásukra vonatkozó eljárások és egyéb rendelkezések” című 2. fejezetében szerepel, e rendelkezés az uniós jogi aktusokra vonatkozó általános rendelkezések közé tartozik. Ebből azt a következtetést kell levonni, hogy e rendelkezés az abban említett uniós intézmények valamennyi vagyoni kötelezettségét megállapító jogi aktusára alkalmazandó.
- 53 Mindazonáltal, amint arra a főtanácsnok az indítványának 59. pontjában rámutatott, az EUMSZ 299. cikk önmagában nem képez elegendő jogalapot végrehajtható aktusok elfogadásához. Az e rendelkezésben említett intézmények ilyen jogi aktusok elfogadására vonatkozó hatáskörének ugyanis más rendelkezésekből kell kitűnniük.
- 54 A jelen ügyben a vitatott határozat nem csupán az EUMSZ 299. cikket, hanem a költségvetési rendelet 79. cikkének (2) bekezdését is jogalapként említi.
- 55 Ez utóbbi rendelkezés a költségvetési rendelet 2. cikkének b) pontjával összefüggésben értelmezve felhatalmazza a Bizottságot arra, hogy végrehajtható határozatban hivatalosan megállapítsa a tagállamoktól eltérő személyeket terhelő valamely követelés fennállását.
- 56 A Törvényszék a megtámadott ítélet 195. pontjában helyesen mutatott rá arra, hogy a költségvetési rendelet 79. cikkének (2) bekezdése az e rendelet „Közös rendelkezések” című első részében szereplő „Bevételi műveletek” című fejezetben található, amelyet a kiadási műveletekre vonatkozó fejezet követ. Helyesen fejtette ki, hogy e két fejezet nem az uniós fellépés valamely meghatározott területére korlátozódik, hanem azok az uniós költségvetés hatálya alá tartozó valamennyi ügyletre alkalmazandók.
- 57 A Törvényszék tehát helyesen állapította meg a megtámadott ítélet 197. pontjában, hogy sem az EUMSZ 299. cikk, sem a költségvetési rendelet 79. cikkének (2) bekezdése nem tesz különbséget aszerint, hogy az a követelés, amelynek a fennállását valamely végrehajtható határozat hivatalosan megállapítja, szerződéses vagy szerződésen kívüli eredetű-e.
- 58 Következésképpen meg kell állapítani, hogy a költségvetési rendelet 79. cikkének (2) bekezdése jogalapként szolgálhat a Bizottság számára az EUMSZ 299. cikk értelmében vett végrehajtható határozatok elfogadásához, még akkor is, ha a szóban forgó vagyoni kötelezettség szerződéses jellegű.
- 59 E megállapítást nem kérdőjelezi meg a költségvetési rendelet 90. cikke, amely kifejezetten szerződéses viszonyokra utal. Amint ugyanis a főtanácsnok az indítványának 65. pontjában megjegyezte, e cikk csak arról rendelkezik általános jelleggel, hogy minden kifizetésnek annak bizonyításán kell alapulnia, hogy a vonatkozó intézkedés megfelel az ezen intézkedést előíró jogi aktusnak. Ebből tehát nem lehet arra következtetni, hogy a költségvetési rendelet 79. cikkének (2) bekezdése szerződéses ügyekben nem alkalmazható.
- 60 Az említett következtetést nem kérdőjelezheti meg az ADR által hivatkozott azon ítélkezési gyakorlat sem, amely szerint a Tanács vagy a Bizottság rendeleteinek az uniós alapokból finanszírozott kifizetésekre jogosultságot keletkeztető rendelkezéseit megszorítóan kell értelmezni (lásd ebben az értelemben: 1982. május 6-i BayWa és társai ítélet, 146/81, 192/81 és 193/81, EU:C:1982:146, 10. pont). Ez az ítélkezési gyakorlat ugyanis kizárólag a kiadásoknak a különböző uniós alapok általi átvállalására vonatkozó szabályokra vonatkozik, és az többek között a tagállamok különböző gazdasági szereplői közötti egyenlőség biztosítása érdekében alkalmazandó (lásd ebben az értelemben: 1979. február 7-i Hollandia kontra Bizottság ítélet, 11/76, EU:C:1979:28, 9. pont; 1979. február 7-i Németország kontra Bizottság ítélet, 18/76, EU:C:1979:30, 8. pont). Nem releváns azonban a költségvetési rendelet 79. cikke (2) bekezdésének értelmezése szempontjából.

- 61 A fentiekből következik, hogy a Törvényszék nem alkalmazta tévesen a jogot, amikor a megtámadott ítélet 198. pontjában úgy ítélte meg, hogy az EUMSZ 299. cikk és a költségvetési rendelet 79. cikkének (2) bekezdése hatáskört biztosít a Bizottságnak a vitatott határozat elfogadására.
- 62 Ezt követően emlékeztetni kell arra, hogy az EUMSZ 263. cikkben alapuló megsemmisítés iránti keresettel lehet élni általában az uniós intézmények által hozott valamennyi olyan jogi aktussal szemben – függetlenül azok jellegétől vagy formájától –, amelyek olyan kötelező joghatásokat váltanak ki, amelyek a felperes jogi helyzetét jelentősen módosítva érinthetik az utóbbi érdekeit (2015. szeptember 9-i Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro kontra Bizottság ítélet, C-506/13, EU:C:2015:562, 16. pont; 2019. február 28-i Alfamicro kontra Bizottság ítélet, C-14/18 P, EU:C:2019:159, 47. pont; 2020. június 25-i Satcen kontra KF ítélet, C-14/19 P, EU:C:2020:492, 69. pont).
- 63 Mindazonáltal az uniós bíróság nem rendelkezik hatáskörrel a megsemmisítés iránti kereset elbírálására, ha a felperes jogi helyzete olyan szerződéses viszonyok keretébe illeszkedik, amelyek jogi háttérét a szerződő felek által megjelölt nemzeti jogszabályok szabályozzák (lásd ebben az értelemben: 2015. szeptember 9-i Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro kontra Bizottság ítélet, C-506/13, EU:C:2015:562, 18. pont; 2019. február 28-i Alfamicro kontra Bizottság ítélet, C-14/18 P, EU:C:2019:159, 48. pont; 2020. június 25-i Satcen kontra KF ítélet, C-14/19 P, EU:C:2020:492, 78. pont).
- 64 Ha ugyanis az uniós bíróság a tisztán szerződéses keretbe illeszkedő aktusok megsemmisítése tárgyában állapítaná meg a hatáskörét, az nemcsak azzal a veszéllyel járna, hogy tartalmilag kiüresíti az Unió bírósági hatáskörének választottbírósági kikötés alapján történő kikötését lehetővé tevő EUMSZ 272. cikket, hanem – azokban az esetekben, ha a szerződés nem tartalmaz hasonló kikötést – azzal is, hogy e bíróság hatásköre túlterjeszkedik az EUMSZ 274. cikk által kijelölt korlátokon, amely rendelkezés a nemzeti bíróságok általános szabályok szerinti hatáskörébe utalja azon jogviták elbírálását, amelyekben az Unió az egyik fél (2015. szeptember 9-i Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro kontra Bizottság ítélet, C-506/13 P, EU:C:2015:562, 19. pont; 2019. február 28-i Alfamicro kontra Bizottság ítélet, C-14/18 P, EU:C:2019:159, 49. pont; 2020. június 25-i Satcen kontra KF ítélet, C-14/19 P, EU:C:2020:492, 79. pont).
- 65 Ebből az ítélkezési gyakorlatból következik, hogy a felperes és az egyik uniós intézmény közötti szerződés esetén az EUMSZ 263. cikk alapján csak akkor lehet az uniós bíróságnál keresetet előterjeszteni, ha a megtámadott aktus olyan kötelező joghatások kiváltására irányul, amelyek kívül esnek a felek közötti szerződéses viszonyon, és amelyek a szerződő intézményre – mint közigazgatási hatóságra – ruházott közhatalmi jogkörök gyakorlásával járnak (2015. szeptember 9-i Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro kontra Bizottság ítélet, C-506/13 P, EU:C:2015:562, 20. pont; 2019. február 28-i Alfamicro kontra Bizottság ítélet, C-14/18 P, EU:C:2019:159, 50. pont).
- 66 Ezenkívül a Bíróság kifejtette, hogy az olyan terhelési értesítés vagy felszólítás, amelynek tárgya valamely követelésnek az érintett támogatási szerződés alapján történő visszafizetése, és amely csupán az esedékesség időpontjának, valamint az abban megállapított követelés megfizetése feltételeinek a közlését tartalmazza, önmagában nem tekinthető végrehajtható okiratnak, még ha úgy is említi meg az EUMSZ 299. cikk szerinti végrehajtást, mint a Bizottságot egyebek mellett, arra az esetre megillető lehetőséget, ha az adós az előírt esedékességi időpontban nem teljesít (lásd ebben az értelemben: 2015. szeptember 9-i Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro kontra Bizottság ítélet, C-506/13 P, EU:C:2015:562, 23. pont; 2019. február 28-i Alfamicro kontra Bizottság ítélet, C-14/18 P, EU:C:2019:159, 52. pont).
- 67 A Törvényszék ezen ítélkezési gyakorlat alapján pontosította a megtámadott ítélet 200. pontjában, hogy a szerződéses jogviszonyok keretében a Bizottság nem jogosult egyoldalú jogi aktusok elfogadására, és nem jogosult határozat jellegű jogi aktust címezni az érintett szerződő félnek a pénzügyi jellegű szerződéses kötelezettségek ez utóbbi fél általi teljesítése céljából, hanem adott esetben megtérítés

iránti kérelemmel fordulhat a hatáskörrel rendelkező bírósághoz. A Törvényszék ebből az ítélet 201. pontjában helyesen vonta le azt a következtetést, hogy a Bizottság a támogatási szerződés alapján nem fogadhat el egy szerződéses követelés visszafizetésére irányuló egyoldalú jogi aktust.

- 68 Mindazonáltal, az ADR által állítottakkal ellentétben a Bíróság az említett ítélkezési gyakorlat keretében nem kérdőjelezte meg a Bizottság azon gyakorlatát, hogy szerződéses jogviszonyok keretében egyoldalúan végrehajtható beszédési megbízást fogadjon el. Amint arra ugyanis a Törvényszék a megtámadott ítélet 204. pontjában helyesen rámutatott, ugyanezen ítélkezési gyakorlatban a Bíróság az érintett szerződéses jogviszony keretében megküldött terhelési értesítések jogi jellegének és megtámadhatóságának elemzésére szorítkozott, anélkül azonban, hogy kitért volna arra a kérdésre, hogy a Bizottság szerződéses jogviszonyok keretében élhet-e azon hatáskörével, hogy a követelés hivatalos megállapítását végrehajtható határozatba foglalja.
- 69 E tekintetben meg kell állapítani, hogy amikor a Bizottság az EUMSZ 299. cikk értelmében végrehajtható beszédési megbízást fogad el, az ilyen egyoldalú határozat joghatásai és kötelező ereje nem következhet a szerződéses kikötésekből, hanem azok az EUM-Szerződés e cikkéből rendelkezéséből és a költségvetési rendelet 79. cikkének (2) bekezdéséből erednek.
- 70 Következésképpen a jelen ügyben a Törvényszék a megtámadott ítélet 207. pontjában helyesen állapította meg, hogy a vitatott határozat nem a támogatási szerződésekből következik, hanem a költségvetési rendelet 79. cikkének (2) bekezdésével összefüggésben értelmezett EUMSZ 299. cikk alapján. Ezenkívül a Törvényszék ebből helyesen juthatott arra a következtetésre, hogy az említett határozat elfogadása a Bizottságra mint közigazgatási hatóságra ruházott közhatalmi jogkörök gyakorlásával jár.
- 71 Nem róható fel tehát a Törvényszéknek, hogy nem fejtette ki, hogy a vitatott határozat mennyiben vált ki kötelező joghatásokat a felek közötti szerződéses jogviszonyon kívül.
- 72 Ezenkívül meg kell állapítani, hogy amikor a Bizottság olyan jogi aktusokat elfogadása során él közhatalmi jogosítványaival, amelyek joghatásai a szerződéses jogviszonyok keretén kívül esnek, ezen aktusok az uniós bíróság hatáskörébe tartoznak. Ezek a jogi aktusok ugyanis – az EUMSZ 299. cikk értelmében vett végrehajtható határozatnak minősülő és a Bizottság által a jelen ügyben kibocsátott határozathoz hasonlóan – olyan uniós jogi aktusoknak minősülnek, amelyek sérelmet okozhatnak, és ezért azok az uniós bíróság előtt az EUMSZ 263. cikk alapján indított megsemmisítés iránti keresettel megtámadhatók.
- 73 Ugyanakkor, amint arra a főtanácsnok az indítványának 52–56. pontjában rámutatott, a Bizottság nem fogadhat el végrehajtható határozatot olyan szerződéses viszonyok keretében, amelyek nem tartalmaznak választottbírói kikötést az uniós bíróság javára, és amelyek ennél fogva valamely tagállam bíróságainak joghatósága alá tartoznak. Az ilyen határozatnak a Bizottság általi, választottbírói kikötés hiányában történő elfogadása ugyanis ez utóbbi bíróságok hatáskörének korlátozásához vezetne, mivel az uniós bíróság rendelkezne hatáskörrel e határozat jogszerűségének elbírálására. A Bizottság így szisztematikusan megkerülhetné elsődleges jogban rögzített, az uniós bíróság és a nemzeti bíróságok közötti, a jelen ítélet 62–64. pontjában felidézett hatáskörmegosztást. Következésképpen a Bizottság arra vonatkozó hatáskörét, hogy szerződéses viszonyok keretében végrehajtható határozatokat fogadjon el, azokra a szerződésekre kell korlátozni, amelyek az uniós bíróságra hatáskört ruházó választottbírói kikötést tartalmaznak.
- 74 Végül az sem róható fel a Törvényszéknek, hogy megsértette a bizalomvédelem elvét annak elismerésével, hogy a szerződéses jogviszonyok keretében a Bizottság egyoldalúan élhet a költségvetési rendelet EUMSZ 299. cikkel összefüggésben értelmezett 79. cikkének (2) bekezdése által ráruházott hatáskörével.

- 75 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a jogos bizalomra való hivatkozás joga feltételezi, hogy az Unió hatáskörrel rendelkező hatóságai pontos, feltételhez nem kötött és egybehangzó, valamint hitelt érdemlő és megbízható forrásokból származó ígéreteket tettek az érdekelt számára (lásd különösen: 2006. június 22-i Belgium és Forum 187 kontra Bizottság ítélet, C-182/03 és C-217/03, EU:C:2006:416, 147. pont; 2011. április 7-i Görögország kontra Bizottság ítélet, C-321/09 P, nem tették közzé, EU:C:2011:218, 45. pont). Ezzel szemben senki nem hivatkozhat ezen elv megsértésére e biztosítékok hiányában (2019. január 31-i Islamic Republic of Iran Shipping Lines és társai kontra Tanács ítélet, C-225/17 P, EU:C:2019:82, 57. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 76 Márpedig a jelen ügyben, amint arra a főtanácsnok az indítványának 80. pontjában rámutatott, az ADR nem hivatkozhat arra, hogy az uniós bíróság ítélkezési gyakorlata bármiféle biztosítékot nyújtott számára arra vonatkozóan, hogy a Bizottság nem gyakorolhatja az EUMSZ 299. cikk és a költségvetési rendelet 79. cikkének (2) bekezdése által ráruházott hatáskört annak érdekében, hogy valamely szerződéses követelést végrehajtható határozattal hivatalosan megállapítson.
- 77 Ráadásul a megfelelő ügyintézésre vonatkozó azon kötelezettségének megfelelően, amely szerint, ha valamely szerződéses jogviszony keretében fenntartja magának az ilyen jogkör gyakorlását, azt az érintett szerződés valamely rendelkezésében kifejezetten ki kell kötnie, a Bizottság a jelen ügyben a támogatási szerződések II.19.5. cikkében pontosította, hogy végrehajtható határozatban hivatalosan megállapíthatja az államoktól eltérő személyeket terhelő valamely követelés fennállását. Ebből következik, hogy az ADR-nek tudnia kellett, hogy a Bizottság a támogatási szerződések keretében elfogadhat a vitatott határozathoz hasonló határozatot.
- 78 Következésképpen az EUMSZ 299. cikk és a költségvetési rendelet 79. cikke (2) bekezdésének téves értelmezésére alapított érvelést mint megalapozatlant el kell utasítani.

– *A hatékony bírói jogvédelem elvéről*

- 79 Ami az ADR-nek a Charta 47. cikkében rögzített hatékony bírói jogvédelem elvének megsértésére alapított érvelését illeti, a Törvényszék a megtámadott ítélet 210. pontjában helyesen emlékeztetett arra, hogy ez az elv az uniós jog általános elvét képezi, és különféle elemekből tevődik össze, amelyek között szerepel a bírósághoz fordulás joga (lásd ebben az értelemben: 2012. november 6-i Otis és társai ítélet, C-199/11, EU:C:2012:684, 46. és 48. pont).
- 80 A megtámadott ítélet 211. pontjában a Törvényszék emlékeztetett a Bíróság azon ítélkezési gyakorlatára, amely szerint ahhoz, hogy valamely bíróság az uniós jogból eredő jogokat és kötelezettségeket érintő jogvitákban a Charta 47. cikkével összhangban határozni tudjon, e bíróságnak hatáskörrel kell rendelkeznie az előtte folyamatban lévő ügy szempontjából releváns valamennyi ténybeli és jogi körülmény vizsgálatára (lásd ebben az értelemben: 2012. november 6-i Otis és társai ítélet, C-199/11, EU:C:2012:684, 49. pont).
- 81 Márpedig a Törvényszéknek a megtámadott ítélet 70. pontjában felidézett ítélkezési gyakorlata azzal a következménnyel jár, hogy az EUMSZ 263. cikk alapján benyújtott megsemmisítés iránti keresetet elbíráló uniós bíróság csak azokat a jogalapokat értékelheti, amelyek a megtámadott jogi aktus jogszerűségét az uniós jogra tekintettel vitatják, míg az EUMSZ 272. cikk alapján indított kereset keretében a felperes csak a szerződéses kikötések vagy az érintett szerződésre alkalmazandó jog megsértésére hivatkozhat.
- 82 Ebből következik, hogy a Törvényszék ezen ítélkezési gyakorlata szerint a felek közötti szerződéses viszonytól független, saját hatáskör alapján elfogadott aktusnak minősülő végrehajtható határozattal szemben benyújtott megsemmisítés iránti keresetet elbíráló uniós bíróságnak elfogadhatatlannak kell nyilvánítania minden, az érintett szerződés kikötései teljesítésének elmulasztására vagy az e szerződésre alkalmazandó nemzeti jogi rendelkezések megsértésére alapított jogalapot.

- 83 Abban az esetben, ha az uniós bíróság megsemmisítés iránti kereset keretében mégis meg kívánja vizsgálni az említett szerződésre vonatkozó valamely jogalapot, továbbra is a Törvényszék fent említett ítélkezési gyakorlata szerint meg kell vizsgálnia, hogy az elé terjesztett kereset többek között átminősíthető-e úgy, mint amely nem csupán a vitatott határozat megsemmisítésére irányul, hanem annak megállapítására is, hogy a Bizottság nem rendelkezik a szóban forgó szerződéses követelésre vonatkozó joggal. A jelen ügyben a Törvényszék a megtámadott ítélet 56–62. pontjában elvégezte ezt a vizsgálatot, és arra a következtetésre jutott, hogy sor kerülhet ilyen átminősítésre.
- 84 Mindazonáltal a kereset ilyen átminősítése, mivel az nem csupán az uniós bíróság szándékától, hanem a Törvényszék ugyanezen ítélkezési gyakorlatának megfelelően attól független feltételektől is függ, például attól a körülménytől, hogy a felperes azt nem ellenzi kifejezetten, és hogy a szóban forgó szerződéses jogviszonyra vonatkozó szabályok megsértésére alapított jogalap áll fenn, nem tekinthető olyannak, mint amely a Charta 47. cikke értelmében hatékony bírói jogvédelmet biztosít, mivel ez az alapvető jog megköveteli, ahogyan a jelen ítélet 80. pontjában is felidézésre kerül, hogy e bíróság az előtte folyamatban lévő jogvita szempontjából releváns valamennyi ténybeli és jogi körülményt vizsgálja meg.
- 85 Ráadásul szintén a Törvényszéknek a megtámadott ítélet 70. pontjában hivatkozott ítélkezési gyakorlata szerint, amennyiben nem létezik az érintett szerződéstől elválasztható jogi aktus, az EUMSZ 272. cikk alapján eljáró uniós bíróság értékelése főszabály szerint az érintett szerződés kikötései teljesítésének elmulasztására vagy az e szerződésre alkalmazandó jog megsértésére alapított jogalapokra korlátozódik.
- 86 Márpedig, amikor a Bizottság valamely szerződést teljesít, továbbra is terhelik a Chartából és az uniós jog általános elveiből eredő kötelezettségei. Így az a körülmény, hogy az érintett szerződésre alkalmazandó jog nem ugyanazokat a garanciákat biztosítja, mint amelyeket a Charta és az uniós jog általános elvei nyújtanak, nem mentesíti a Bizottságot azon kötelezettsége alól, hogy szerződő feleivel szemben biztosítsa azok tiszteletben tartását.
- 87 A fentiekből következik, hogy ez az ítélkezési gyakorlat, amely különbséget tesz aszerint, hogy a valamely kereset keretében felhozott jogalapokat az e keresetet elbíráló uniós bíróságnak úgy kell tekintenie, mint amelyek az EUMSZ 263. cikk második bekezdésében említett jogsértések egyikén vagy valamely más eseten alapulnak, vagy ellenkezőleg, az érintett szerződés kikötései teljesítésének elmulasztásán, illetve az e szerződésre alkalmazandó nemzeti jogi rendelkezések megsértésén alapulnak, nem képes garantálni, hogy a Charta 47. cikke szerinti hatékony jogvédelem biztosítása érdekében a jogvita megoldása szempontjából releváns valamennyi ténybeli és jogkérdés vizsgálat tárgyát képezze.
- 88 Következésképpen, amikor az uniós bírósághoz az EUMSZ 263. cikk alapján szerződéses követelést hivatalosan megállapító, végrehajtható bizottsági határozat megsemmisítése iránti keresetet nyújtanak be, e bíróság a közhatalmi jogosítványok ilyen határozat elfogadásával járó gyakorlására tekintettel hatáskörrel rendelkezik az említett kereset elbírálására. Mindazonáltal, az ilyen kereset vizsgálata keretében az említett bíróságnak nem csupán a Bizottság mint közigazgatási hatóság cselekményeiből eredő ténybeli és jogi elemeken alapuló megsemmisítési jogalapokról kell határoznia, hanem a Bizottság és a felperes közötti szerződéses jogviszonyból eredő ténybeli és jogi elemeken alapuló megsemmisítési jogalapokról is. Mivel az említett kereset ezenkívül az érintett szerződés teljesítésének elmulasztásán alapuló viszontkereseti kérelmet is magában foglal, az uniós bíróság nem nyilváníthat elfogadhatatlannak egy ilyen kérelmet azzal az indokkal, hogy az utóbbi olyan meghagyásnak minősül, amelyről a megsemmisítési kereset tárgyában eljáró bíróság nem határozhat.
- 89 Ebből következik, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot annak a megtámadott ítélet 70. pontjában történő kimondásával, hogy az EUMSZ 263. cikk alapján indított kereset keretében az uniós bíróságnak a megtámadott jogi aktus jogszerűségét kizárólag az uniós jog alapján kell értékelnie,

míg az EUMSZ 272. cikk alapján indított kereset keretében a felperes érvényesen csak az érintett szerződés kikötései teljesítésének elmulasztására vagy az e szerződésre alkalmazandó jog megsértésére hivatkozhat.

- 90 Mindazonáltal, amennyiben a megtámadott ítélet indokolása önmagában elegendő ezen ítélet rendelkező részének igazolásához, a fellebbezést teljes egészében el kell utasítani (lásd ebben az értelemben: 2017. szeptember 7-i Franciaország kontra Schlyter ítélet, C-331/15 P, EU:C:2017:639, 85. pont). Márpedig, a Törvényszék által a megtámadott ítélet 72–80. pontjában annak meghatározása érdekében végzett vizsgálat keretében, hogy az elé terjesztett kereset milyen mértékben minősíthető át, a Törvényszék a jelen ügyben elvégezte a jogvita elbírálása szempontjából releváns valamennyi ténybeli és jogi kérdés teljes körű elemzését, és a fent említett módon elkövetett téves jogalkalmazás nem volt hatással a megtámadott ítélet rendelkező részére.
- 91 Következésképpen a Bíróság Charta 47. cikkére vonatkozó ítélkezési gyakorlatában kimondott hatékony bírói jogvédelem elvének megsértésére alapított érvelés hatástalan, és ezért azt szintén el kell utasítani.
- 92 Az előző megfontolásokra tekintettel a fellebbezés második jogalapját el kell utasítani.

Az első jogalapról

A felek érvei

- 93 A fellebbezés első jogalapjával az ADR arra hivatkozik, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor a megtámadott ítélet 157. pontjában különösen szigorúan értelmezte az uniós pénzügyi támogatásokra vonatkozó elvet abban az értelemben, hogy kizárólag a ténylegesen felmerült kiadások képezhetik támogatás tárgyát.
- 94 Az ADR úgy véli, hogy az ilyen értelmezés ellentétes az arányosság elvével. Amennyiben valamely támogatás kedvezményezettje más eszközökkel bizonyítani tudja, hogy a költségeket ténylegesen viselték, és amennyiben a szolgáltatások minősége nem vitatott, a támogatás iránti kérelmet nem lehet elutasítani.
- 95 Ezenkívül az ADR szerint minden alapvető elv értelmezése során annak célját és általános rendszerét kell alapul venni. E tekintetben az ADR hangsúlyozza, hogy a Törvényszék értelmezése ellentétes az uniós jogalkotó szándékával, mivel a Bizottság az új uniós költségvetési rendelet elfogadására irányuló javaslatában maga is elismerte, hogy valós igény áll fenn az uniós forrásokból származó támogatások kedvezményezettjei „életének egyszerűsítésére”, és hogy „a közigazgatási eljárások helyett inkább az eredményekre és hozzáadott értékre” kell összpontosítani.
- 96 Ami a közbeszerzési szerződések és a támogatási szerződések között fennálló, a Bizottság által hivatkozott állítólagos különbséget illeti, az ADR azt állítja, hogy nem hasznosíthatta szabadon a végrehajtott intézkedések eredményét, és azok „tulajdonosa” sem maradhatott.
- 97 A Bizottság azzal érvel, hogy annyiban, amennyiben a fellebbezés első jogalapját úgy kell tekinteni, mint amely megkérdőjelezi a tényállás Törvényszék általi értékelését, azt mint elfogadhatatlant el kell utasítani, és e jogalapot a fennmaradó részében mint megalapozatlant el kell utasítani.

A Bíróság álláspontja

- 98 Előzetesen emlékeztetni kell arra, hogy a Törvényszék a megtámadott ítélet 94–115. pontjában megállapította, hogy a Bizottság eleget tett a rá háruló bizonyítási kötelezettségnek, és hogy az ADR nem terjesztett elő olyan bizonyítékot, amely lehetővé tenné annak bizonyítását, hogy a vitatott

- költségek a támogatási szerződésekben előírt feltételeknek megfelelően merültek fel. Márpedig meg kell állapítani, hogy a Törvényszék által így módon tett megállapításokat fellebbezésben nem vitatják, és az ADR egyébként nem hivatkozik – a Bizottságnak a támogatási szerződések teljesítésével kapcsolatos állításai alátámasztására – a Törvényszékhez benyújtott ellenőrzési jelentések elferdítésére.
- 99 A fellebbezés első jogalapjának vizsgálata keretében kizárólag azt kell megvizsgálni, hogy a Törvényszék helyesen értelmezte-e az uniós pénzügyi támogatásokat szabályozó azon alapelvet abban az értelemben, hogy kizárólag a ténylegesen felmerült költségek képezhetik támogatás tárgyát, anélkül hogy a nyújtott szolgáltatások minőségét figyelembe vennék.
- 100 Ebben a kontextusban rá kell mutatni, hogy a Bizottság az EUMSZ 317. cikk értelmében köteles tiszteletben tartani a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvét. Ezenfelül az Unió költségvetésének végrehajtásakor ügyel az Unió pénzügyi érdekeinek védelmére. Ugyanez vonatkozik a szerződések területére, mivel a Bizottság által odaítélt támogatások az Unió költségvetéséből származnak. Az uniós pénzügyi támogatásokra irányadó egyik alapelv szerint az Unió kizárólag a ténylegesen felmerült költségekre adhat támogatást (2019. február 28-i Alfamicro kontra Bizottság ítélet, C-14/18 P, EU:C:2019:159, 65. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 101 Következésképpen a Bizottság az EUM-Szerződés által megállapított ezen elvek megsértése nélkül nem hagyhat jóvá az uniós költségvetés terhére olyan költséget, amelynek nincs jogalapja. Márpedig valamely támogatás esetében e támogatás nyújtásának és felhasználásának a feltételeit a támogatási szerződés határozza meg, pontosabban azok a kikötések, amelyek a támogatás összegének a Bizottság szerződéses partnere által bejelentett költségek függvényében való meghatározására vonatkoznak (2019. február 28-i Alfamicro kontra Bizottság ítélet, C-14/18 P, EU:C:2019:159, 66. pont).
- 102 Következésképpen, abban az esetben, ha a támogatás kedvezményezettje által bejelentett költségek az érintett támogatási szerződés alapján azért nem számolhatók el, mert megállapításra került, hogy azok nem ellenőrizhetők és/vagy nem hitelesek, a Bizottságnak nincs más választása, mint hogy a nem igazolt összegek erejéig a támogatást visszafizettesse, mivel a támogatási szerződés által alkotott jogalap alapján ezen intézmény az uniós költségvetés terhére csupán megfelelően igazolt összegeket jogosult rendelkezésre bocsátani (2019. február 28-i Alfamicro kontra Bizottság ítélet, C-14/18 P, EU:C:2019:159, 67. pont).
- 103 A jelen ügyben a Bizottság tehát a támogatási szerződésekben meghatározott pénzügyi feltételeknek megfelelően köteles volt elrendelni a nem elszámolható költségeknek megfelelő összegek visszatérítését.
- 104 E következtetést nem kérdőjelezheti meg az a tény, hogy az új költségvetési rendelethez kapcsolódó javaslat keretében a Bizottság maga is elismerte, hogy adminisztratív egyszerűsítésre van szükség, és hogy az elért eredményekre kell összpontosítani, mivel az ilyen javaslat nem releváns a jelen ügy vizsgálata keretében, amelyet a fenti 2. pontban meghatározott költségvetési rendelet szabályoz.
- 105 Ennélfogva nem róható fel a Törvényszéknek, hogy túlságosan megszorítóan értelmezte az uniós pénzügyi támogatásokat szabályozó alapelvet annak a megtámadott ítélet 93. pontjában történő kimondásával, hogy a támogatási szerződésekben meghatározott pénzügyi feltételek tiszteletben tartására vonatkozó kötelezettség az érintett támogatások kedvezményezettjének „alapvető kötelezettségvállalásai” közé tartozik.
- 106 E körülmények között szintén el kell utasítani az ADR által arra a kérdésre vonatkozóan felhozott érvet, hogy a támogatás kedvezményezettje számára lehetővé kell-e tenni, hogy bizonyítékot szolgáltatson a szerződéses kikötésekben előírtaktól eltérő módon felmerült költségekre vonatkozóan. Egyrészt ugyanis a szerződéses kikötésekben meghatározott pénzügyi feltételek mindkét szerződő felet kötelezik, és a Bizottság, amely e feltételeket ugyanúgy köteles betartani, mint a támogatás kedvezményezettje, nem kötelezhető arra, hogy azoktól más bizonyítékok elfogadásával eltérjen. Másrészt és mindenesetre az

ilyen megfontolások a bizonyítékok Törvényszék általi értékelésének körébe tartoznak. Ugyanis kizárólag a Törvényszéknek van hatásköre a releváns tények megállapítására és értékelésére, valamint a bizonyítékok értékelésére. E tények és bizonyítékok értékelése tehát – azok elferdítésének esetét kivéve – nem minősül olyan jogkérdésnek, amelyet a fellebbezés keretében a Bíróságnak felül kell vizsgálnia (2005. június 28-i Dansk Rørindustri és társai kontra Bizottság ítélet, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P–C-208/02 P és C-213/02 P, EU:C:2005:408, 177. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

- 107 Ezenkívül, tekintettel arra, hogy e költségek egy részét azon okból minősítették nem elszámolhatónak, hogy az érintett támogatás kedvezményezettje nem tartotta tiszteletben azon szerződéses kötelezettségét, hogy igazolja a számára folyósított összegek felhasználását, e kötelezettséget nem befolyásolja az a körülmény, hogy a kedvezményezett időközben a támogatási szerződés tárgyát képező projektet végrehajtotta, mivel a támogatás nem minősül az említett támogatási szerződésben meghatározott projekt végrehajtása ellenértékének (lásd ebben az értelemben: 2006. január 19-i Comunità montana della Valnerina kontra Bizottság ítélet, C-240/03 P, EU:C:2006:44, 78. pont; 2019. február 28-i Alfamicro kontra Bizottság ítélet, C-14/18 P, EU:C:2019:159, 68. pont).
- 108 Mivel a támogatás nem a megvalósított projekt ellenértékét képezi, nincs jelentősége annak a körülménynek, hogy a támogatások kedvezményezettjei megszerzik-e az előállított termék anyagi és szellemi tulajdonjogát.
- 109 Ebből következik, hogy a Törvényszék nem sértette meg az arányosság elvét annak a megtámadott ítélet 157. pontjában való kimondásával, hogy egy meghatározott támogatás nyújtásának igazolásához nem elegendő annak a támogatás kedvezményezettje által történő bizonyítása, hogy valamely projekt megvalósult, hanem arra kell bizonyítékot szolgáltatnia, hogy a bejelentett költségeket az érintett támogatások nyújtására meghatározott feltételeknek megfelelően viselték.
- 110 Következésképpen az első jogalapot mint megalapozatlant el kell utasítani.
- 111 A fenti megfontolások összességére tekintettel a fellebbezés egészét el kell utasítani.

A költségekről

- 112 A Bíróság eljárási szabályzata 184. cikkének (2) bekezdése értelmében, ha a fellebbezés megalapozatlan, a Bíróság határoz a költségekről.
- 113 Ezen eljárási szabályzat 138. cikkének (3) bekezdése alapján, amelyet a 184. cikkének (1) bekezdése értelmében a fellebbezési eljárásban is alkalmazni kell, részleges pernyertesség esetén mindegyik fél maga viseli saját költségeit. Azonban, ha az ügy körülményei alapján indokoltnak látszik, a Bíróság határozhat úgy, hogy a fél saját költségein felül viseli a másik fél költségeinek egy részét is.
- 114 Mivel a fellebbezés második jogalapjának vizsgálata a Törvényszék olyan téves jogalkalmazását tárta fel, amely azonban nem vezetett a megtámadott ítélet hatályon kívül helyezéséhez, indokoltnak tűnik úgy határozni, hogy az ADR viseli a Bizottság részéről felmerült költségek kétharmadát, és a Bizottság viseli a saját költségeinek egyharmadán felül az ADR részéről felmerült költségeinek egyharmadát.

A fenti indokok alapján a Bíróság (harmadik tanács) a következőképpen határozott:

1) A Bíróság a fellebbezést elutasítja.

2) Az ADR Center SpA viseli saját költségeinek kétharmadán felül az Európai Bizottság részéről felmerült költségek kétharmadát.

- 3) Az Európai Bizottság viseli saját költségeinek egyharmadán felül az ADR Center SpA részéről felmerült költségek egyharmadát.**

Aláírások