

A TÖRVÉNYSZÉK ÍTÉLETE (kibővített második tanács)

2011. szeptember 27.*

A T-30/03. RENV. sz. ügyben,

a **3F**, korábban Specialarbejderforbundet i Danmark (SID) (székhelye: Koppenhága [Dánia], képviselik kezdetben: M.P. Bentley QC és A. Worsøe ügyvéd, később M. Bentley és P. Torbøl ügyvéd)

felperesnek

az **Európai Bizottság** (képviselek: H. van Vliet és N. Khan, meghatalmazotti minőségben)

alperes ellen,

* Az eljárás nyelve: angol.

támogatja:

a **Dán Királyság** (képviselik: V. Pasternak Jørgensen és C. Vang, meghatalmazotti minőségben)

beavatkozó,

a Bizottság C (2002) 4370. sz. végleges, 2002. november 13-i határozatának megsemmisítése iránti kérelme, amelyben a Bizottság nem emelt kifogást a dán nemzetközi lajstromban szereplő tengerjáró hajók fedélzetén foglalkoztatott tengerészekre alkalmazandó dán adóintézkedésekkel szemben,

A TÖRVÉNYSZÉK (kibővített második tanács),

tagjai: N. J. Forwood elnök, F. Dehousse (előadó), I. Wiszniewska-Białycka, M. Prek és J. Schwarcz bírák,

hivatalvezető: N. Rosner tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2011. január 19-i tárgyalásra,

meghozta a következő

Ítéletet

A jogvita előzményei

- 1 1988. július 1-jén a Dán Királyság elfogadta a dán nemzetközi hajólajstrom (a továbbiakban: DIS-lajstrom) létrehozásáról szóló 408. törvényt (*Lovtidende* 1997. A., 27329. o.), amely 1988. augusztus 23-án lépett hatályba. E lajstrom kiegészíti a dán nemzeti hajólajstromot (a továbbiakban: DAS-lajstrom). A DIS-lajstrom célja a dán tengeri lobogók alatti hajók harmadik országok lobogói alá való tömeges átlajstromozásának megakadályozása. A DIS-lajstromba bejegyzett hajók tulajdonosai jogosultak e hajóikon harmadik államok tengerészeit foglalkoztatni az utóbbiak nemzeti jogának megfelelő bér ellenében.
- 2 Ugyanezen a napon a Dán Királyság elfogadta a DIS-lajstromba bejegyzett hajókon foglalkoztatott tengerészekre vonatkozó adóintézkedéseket megállapító 361., 362., 363. és 364. törvényeket (*Lovtidende* 1988. A., 36130., 36230., 36330. és 36430. o.), amelyek 1989. január 1-jén léptek hatályba. E tengerészeket mentesítették különösen a dán jövedelemadó fizetése alól, míg a DAS-lajstromba bejegyzett hajókon foglalkoztatott tengerészek kötelesek voltak ilyen adót fizetni.
- 3 1998. augusztus 28-án a felperes 3F, korábban: Specialarbejderforbundet i Danmark (SID) panaszt nyújtott be az Európai Közösségek Bizottságához a Dán Királysággal szemben, amelyben kifogásolta a szóban forgó adóintézkedéseket. A felperes ebben

arra hivatkozott, hogy a DIS-lajstromba bejegyzett hajókon foglalkoztatott tengerészekre alkalmazandó adójogszabályok az EK 88. cikk értelmében vett állami támogatásnak minősülnek, és hogy a szóban forgó támogatási program nem összeegyeztethető a közös piaccal, mivel az nem csak a közösségi tengerészek vonatkozásában tett lehetővé adómentességet, azaz azt, hogy adóilletőségi helyük más tagállamban legyen, hanem minden tengerész, így a nem közösségi tengerészek vonatkozásában is, ami miatt e támogatási program ellentétes egyfelől a Közösségben lajstromzott hajók üzemeltetésével kapcsolatos pénzügyi és adójogi intézkedésekről szóló bizottsági dokumentummal (SEC(89) 921 végleges dokumentum, a továbbiakban: az 1989. évi iránymutatások), másfelől a tengeri szállítás részére nyújtható állami támogatásokról szóló közösségi iránymutatásokkal (HL C 205., 5. o.; a továbbiakban: 1997. évi iránymutatások). A felperes azzal érvel továbbá, hogy az egyfelől a Dán Királyság és a Fülöp-szigeteki Köztársaság között, másfelől a Dán Királyság és a Szingapúri Köztársaság között létrejött, a kettős adóztatás elkerülésére irányuló egyezmények rendelkezései szintén jogellenes támogatásnak minősülnek. Álláspontja szerint a Bizottságnak meg kellene indítania az EK 88. cikk (2) bekezdése szerinti eljárást, és hivatkozott az EK 232. cikk szerinti, intézményi mulasztás megállapítása iránti keresetre.

- 4 1998. október 21-i levelében a felperes emlékeztette a Bizottságot az EK 88. cikk (2) bekezdése szerinti hivatalos vizsgálati eljárás megindítására irányuló kötelezettségére, és jelezte, hogy tudomása szerint a szóban forgó adójogi szabályokat nem jelentették be.
- 5 1999. január 6-i levelében a felperes többek között jelezte, hogy nem fordul a Bírósághoz intézményi mulasztás megállapítása iránti keresettel, amennyiben a Bizottság biztosítja afelől, hogy két vagy három hónapon belül határozatot fogad el, fentartotta azonban arra vonatkozó jogát, hogy ezt a későbbiekben megtegye.
- 6 1999. február 4-i levelében a Bizottság tájékoztatást kért a Dán Királyságtól különösen arra vonatkozóan, hogy a szóban forgó támogatást kifizették-e vagy ki fogják-e fizetni.

- 7 1999. március 18-i levelében a felperes újabb észrevételeket tett a Bizottság felé a „közösségi tengerészek” fogalmával kapcsolatban.
- 8 1999. március 19-én a Bizottság és a Dán Királyság részvételével megbeszélést tartottak, amelynek során a Bizottság kifejtette az abban az időben a tengerészekre alkalmazott különös adójogi szabályokkal kapcsolatos fenntartásait.
- 9 1999. április 13-i levelében a Dán Királyság válaszolt a Bizottság 1999. február 4-i levelére, jelezve többek között, hogy a szóban forgó adójogi szabályokat 1988-ban vezették be. Azt is közölte, hogy vizsgálatot folytat a külföldi illetőségűek munkabérének adóztatására vonatkozó szabályok módosítása érdekében. Hozzátette, hogy a Bizottságot tájékoztatni fogja, amint e vizsgálat befejeződik, és a dán kormány dönt arról, hogy kell-e törvényjavaslatot benyújtani a dán parlamenthez a következő ülészakban.
- 10 1999. június 4-én a felperes közölte a Bizottsággal egy dán miniszternek a dán parlament kérdésére adott válaszát, amelyben a DIS-rendszer módosításának lehetőségére hivatkozott.
- 11 1999. december 6-i levelében a dán kormány benyújtotta a dán parlament elé a DIS-rendszert módosító adójogszabály tervezetét.
- 12 2000. január 10-én a felperes megküldte észrevételeit a Bizottságnak a nem módosított DIS-rendszer hatásaival kapcsolatban.
- 13 2000. április 3-i levelében a dán adóügyi miniszter tájékoztatta a Bizottságot az adójogszabály tervezetében elvégzett módosításokról.

- 14 2000. április 4-én megbeszélést tartottak a Bizottság és a dán hatóságok között, amely során megállapítást nyert, hogy kiegészítő vizsgálatra van szükség az adójogszabály tervezetében elvégzett legutóbbi módosításokkal kapcsolatban.
- 15 2000. április 6-i levelében a Dán Királyság jelezte, hogy az adójogszabály tervezetében a Bizottsággal 2000. április 4-én folytatott megbeszélés következtében bevezetett módosításokat nem nyújtják be a dán parlament elé addig, amíg a Bizottság nem nyilatkozik arról hivatalosan, hogy azok nem ellentétesek a közösségi joggal, és e vonatkozásban kérte a Bizottságot egy hivatalos levél mielőbbi megküldésére.
- 16 2000. április 18-i és május 15-i leveleiben a felperes megküldte a Bizottságnak az adójogszabály tervezetével kapcsolatos módosításokra vonatkozó észrevételeit.
- 17 2000. november 30-án a Bizottság kiegészítő tájékoztatást kért a Dán Királyságtól többek között adójogi kérdések tekintetében. Ez utóbbi erre 2001. január 15-én válaszolt.
- 18 A felperes észrevételeket küldött a Bizottságnak 2001. február 1-jén, június 29-én és november 5-én.
- 19 2002. május 27-én a Bizottság és a felperes megbeszélést tartottak, amelynek során ez utóbbi felvetette az intézményi mulasztás megállapítása iránti kereset benyújtásának lehetőségét.

A megtámadott határozat

- 20 2002. november 13-án a Bizottság elfogadta a C (2002) 4370 végleges határozatot (a továbbiakban: megtámadott határozat), amelyben úgy határozott, hogy nem emel kifogást a Dániában az akár a DAS-, akár a DIS-lajstromba bejegyzett hajókon foglalkoztatott tengerészekre 1989. január 1-je óta alkalmazott adóintézkedésekkel szemben, mivel bár állami támogatásnak minősülnek, az EK 87. cikk (3) bekezdésének c) pontja értelmében összeegyeztethetők a közös piaccal.
- 21 A Bizottság először is megállapította, hogy jogellenes támogatásról van szó, mivel azt nem jelentették be. Megvizsgálta a jövedelemadót beszedő államban illetékességgel rendelkező tengerészek esetét, amely tengerészek számára az adómentesség előnyt jelent. Ezt követően megvizsgálta a külföldi illetőségű tengerészek esetét, amely közelebbről a felperes panaszának a tárgyát képezi. Ez alapján megállapította, hogy valós előnyről van szó, amely a külföldi illetőségű tengerészeket is érinti. Megállapította továbbá, hogy ezen előny állami forrásból származik, hogy a tagállamok közötti kereskedelmet is érintheti, és hogy a szelektivitás követelménye is teljesül. A Bizottság megállapította tehát, hogy az EK 87. cikk értelmében vett jogellenes állami támogatásról van szó függetlenül attól, hogy a kedvező adórendszer különbséget tett-e a belföldi és a külföldi illetékességű munkavállalók között.
- 22 A Bizottság megállapította továbbá, hogy az adóintézkedéseket az EK 87. cikk (3) bekezdésének c) pontja és egyfelől az 1989. január 1-je és 1997. december 31. közötti időszak tekintetében az 1989. évi iránymutatások, másfelől az 1998. január 1-je utáni időszak tekintetében az 1997. évi iránymutatások alapján kell értékelni.
- 23 Ezt követően megállapította, hogy az alkalmazandó szabályozás mind az 1998. január 1-je előtti, mind az az utáni időszak tekintetében összeegyeztethető a közös piaccal.

- 24 Ezzel választ adott a panaszban felvetett azon kérdésre, hogy összeegyeztethetőnek tekinthető-e az 1997. évi iránymutatásokkal az Európai Unió kívüli országok állampolgárainak a jövedelemadó alóli mentesítése. E tekintetben hangsúlyozta, hogy az említett iránymutatásokban a tengerészek adóztatásának céljából a közösségi tengerészek fogalmát úgy határozták meg, mint olyan munkavállalók, akik „valamely tagállam adó- és/vagy társadalombiztosítási járulék-jogszabályainak hatálya alá tartoznak”, anélkül hogy további kikötést tettek volna adójogi illetőségük tekintetében. A Bizottság kifejtette, hogy a közösségi tengerészeknek az 1997. évi iránymutatások 3.2. pontjában meghatározott e fogalma nem utal az állampolgársággal vagy a tartózkodási hellyel kapcsolatos feltételre, és hozzátette, hogy a „közösségi tengerészek” fogalma tehát tág értelemben került meghatározásra a tengerészek adóztatására vonatkozó említett pontban.
- 25 A Bizottság hozzátette, hogy az általános adókedvezmények, illetve adómentességek célja a közösségi hajótulajdonosok általános adóterhének csökkentése, hogy a munkaerő terheinek csökkentésével a Dán Királyság előmozdította a közösségi biztonsági szabályoknak és munkafeltételeknek a hajókon történő alkalmazását, amelyeket e nélkül harmadik országok olcsó lobogói alatt lajstromoznának, és hogy a hajók közösségi lobogó alatt tartása hozzájárul a szárazföldi munkaerő megtartásához is a tengeri hajózási ágazatban, ami az 1997. évi iránymutatások céljai közé tartozik. A Bizottság elutasította tehát a felperes érvét, és megállapította, hogy az, hogy az Európai Unió kívüli országok állampolgárai szintén részesülhetnek a szóban forgó adókedvezményekben, összeegyeztethető az 1997. évi iránymutatásokkal.
- 26 A Bizottság emlékeztetett arra is, hogy az 1989. évi iránymutatások a legénység költségeinek csökkentésére irányuló támogatásokkal kapcsolatban egyszerűen azt rögzítették, hogy „a tengerészek szociális biztonságának sérelme nélkül a tengeri hajózási társaságok által a valamely tagállamban lajstromozott hajók üzemeltetésével kapcsolatban viselt költségek csökkentését célzó, a tengerészek társadalombiztosítása és jövedelemadója terén nyújtott támogatások a közös piaccal összeegyeztethetőnek tekinthetők”. Álláspontja szerint a szóban forgó adóintézkedések megfelelnek e feltételeknek, és ezért összeegyeztethetők az 1989. évi iránymutatásokkal is.

- 27 A Bizottság emellett felszólította a Dán Királyságot arra, hogy évente nyújtson be jelentést e rendszernek a dán hajózás versenyképességére gyakorolt hatásának megítélése végett, és jelezte, hogy a szóban forgó adórendszer nem érinti a tagállamok közötti kereskedelmet a tengeri szállítási ágazat közös érdekével ellentétes mértékben, mivel hozzájárul a közösségi iránymutatások fő célkitűzéseinek eléréséhez.
- 28 Végül felszólította a Dán Királyságot arra, hogy tájékoztassa a megvizsgált adórendszer módosításairól, és emlékeztette, hogy amennyiben a közös piac változásai megkívánják, a Bizottság továbbra is jogosult megfelelő intézkedéseket elfogadni.

A Törvényszék és a Bíróság előtti eljárás

- 29 A Törvényszék Hivatalához 2003. január 30-án benyújtott keresetével a felperes a megtámadott határozat megsemmisítését kérte, és a Bizottság költségek viselésére való kötelezését.
- 30 A Törvényszék Hivatalához 2003. március 17-én benyújtott külön beadványában a Bizottság a Törvényszék eljárási szabályzata 114. cikke szerinti elfogadhatatlansági kifogást emelt, amellyel kérte, hogy ez utóbbi, mint nyilvánvalóan elfogadhatatlant, utasítsa el az elé terjesztett keresetet, és a felperest kötelezze a költségek viselésére.
- 31 Az elfogadhatatlansági kifogásra tett, 2003. május 16-án benyújtott észrevételeiben a felperes annak elutasítását kérte, és a Bizottságnak a költségek viselésére való kötelezését.

- 32 A T-30/03. sz., SID kontra Bizottság ügyben 2007. április 23-án hozott végzésében (az EBHT-ban nem tették közzé) a Törvényszék a keresetet mint elfogadhatatlant elutasította. A felperest kötelezte a saját költségeinek, valamint a Bizottság költségeinek viselésére. Valamennyi felet kötelezte továbbá a beavatkozással kapcsolatban felmerült saját költségeinek viselésére.
- 33 A Bíróság Hivatalához 2007. július 9-én benyújtott keresetével a felperes a Bíróság alapokmányának 56. cikke értelmében fellebbezést nyújtott be a fenti 32. pontban hivatkozott SID kontra Bizottság ügyben hozott végzéssel szemben, amelyben azt kérte a Bíróságtól, hogy helyezze hatályon kívül az említett végzést, a Törvényszék elé terjesztett keresetét nyilvánítsa elfogadhatónak, és a Bizottságot kötelezze a fellebbezésrel kapcsolatos költségek viselésére.
- 34 A Bíróság a C-319/07. P. sz., 3F kontra Bizottság ügyben 2009. július 9-én hozott ítéletében (EBHT 2009., I-5963. o.) a fenti 32. pontban hivatkozott SID kontra Bizottság ügyben hozott végzést részben hatályon kívül helyezte annyiban, amennyiben az nem válaszolt a felperes azon érveire, amelyek egyfelől ez utóbbinak a tengerészekre alkalmazandó kollektív szerződések tárgyalása során más érdekképviselői szervekkel szembeni versenyhelyzetére, másfelől a DIS-lajstromba bejegyzett hajókon foglalkoztatott tengerészekre vonatkozó adóintézkedésekből eredő szociális megfontolásokra vonatkoznak. A Bíróság a Bizottság által a Törvényszék előtt emelt elfogadhatatlansági kifogást elutasította. Végül a Bíróság az ügyet visszautalta a Törvényszék elé annak érdekében, hogy a Törvényszék határozzon a felperesnek a megtámadott határozat megsemmisítése iránti kérelméről, a költségekről nem határozott.
- 35 Az ügyet a Törvényszék kibővített első tanácsának osztották ki.
- 36 2009. szeptember 21-én a Törvényszék Hivatalának felszólítására a felperes írásbeli észrevételeket nyújtott be.
- 37 2009. november 25-én az eljárási szabályzat 119. cikkének (2) bekezdése alapján a Bizottság ellenkérelmet nyújtott be a Törvényszék Hivatalához. A felperes 2010. január 18-án nyújtotta be válaszát. A Bizottság 2010. március 16-án nyújtotta be viszonválaszát.

- 38 A Dán Királyság 2010. január 15-én beavatkozási beadványt nyújtott be. A felperes e beavatkozási beadványra 2010. május 27-én tette meg észrevételeit.
- 39 A Törvényszék elnöke (kibővített első tanács) 2010. április 8-i végzésében a Norvég Királyságot mint beavatkozót elállása következtében törölte a Törvényszék nyilvántartásából. A Törvényszék elnöke az eljárási szabályzat 87. cikkének (4) és (5) bekezdése értelmében a Norvég Királyságot kötelezte saját költségeinek viselésére, és valamennyi felet a Norvég Királyság beavatkozásával kapcsolatos saját költségeinek viselésére.
- 40 Mivel módosult a Törvényszék tanácsainak összetétele, az előadó bírót a második tanácsba osztották be, és a jelen ügyet a kibővített második tanács elé utalták.
- 41 A felek szóbeli előadásainak és a Törvényszék által feltett kérdésekre adott válaszainak meghallgatására a 2011. január 19-i tárgyaláson került sor.

A feleknek az ügy visszautalását követően előterjesztett kérelmei

- 42 A felperes azt kéri, hogy a Törvényszék:
- semmisítse meg a megtámadott határozatot annyiban, amennyiben abban a Bizottság arról döntött, hogy nem emel kifogást az 1989. január 1-je óta a Dániában akár a DAS-lajstromba, akár a DIS-lajstromba bejegyzett hajókon foglalkoztatott tengerészekre alkalmazott adóintézkedésekkel szemben;

- a Bizottságot kötelezze a költségek viselésére.

43 A Bizottság azt kéri, hogy a Törvényszék:

- utasítsa el a keresetet;
- a felperest kötelezze a költségek viselésére.

A jogkérdésről

44 Keresete alátámasztására a felperes három megsemmisítési jogalapra hivatkozik. Az elsőt az EK 88. cikk (2) bekezdésének és a gondos ügyintézés elvének megsértésére alapítja azon okból, hogy a Bizottság nem indította meg a hivatalos vizsgálati eljárást. A második jogalap az 1989. évi és az 1997. évi iránymutatások fényében értelmezett EK 87. cikk (3) bekezdése c) pontjának, valamint a bizalomvédelem elvének megsértésére alapítja. A harmadik jogalapot nyilvánvaló mérlegelési hibára alapítja.

45 A Törvényszék által feltett kérdésre válaszul a felperes – amint az a tárgyalási jegyzőkönyvben rögzítésre került – a tárgyaláson előadta, hogy amennyiben a Törvényszék az első jogalap vizsgálata keretében figyelembe veszi a második és a harmadik jogalappal kapcsolatban ismertetett tényállási elemeket, eláll e két utóbbi jogalaptól.

46 A Törvényszék ezért az EK 88. cikk (2) bekezdésének és a gondos ügyintézés elvének megsértésére alapított első jogalapot fogja megvizsgálni.

A felek érvei

- 47 A felperes azzal érvel, hogy a jelen ügyben komoly nehézségek merültek fel. E tekintetben hangsúlyozza, hogy a Bizottságnak négy évbe telt a megtámadott határozat elfogadása, ami alátámasztja a komoly nehézségek fennállását. Hozzáteszi, hogy a dán kormány benyújtott egy törvényjavaslatot a DIS-rendszer módosítása érdekében, amely még összetettebbé tette a helyzetet. A Bizottságnak ezért álláspontja szerint az EK 88. cikk (2) bekezdése és a gondos ügyintézés elve értelmében meg kellett volna indítania a hivatalos vizsgálati eljárást.
- 48 A Bizottság azon érveire válaszul, amelyek szerint az előzetes vizsgálati eljárás hosszú időtartama a felperes által hozzá benyújtott számos észrevételnek tudható be, a felperes kifejti, hogy észrevételeivel azt kívánta biztosítani, hogy a Bizottság akkor is válaszoljon az őt foglalkoztató kérdésre, azaz arra, hogy hogyan kell érteni a „közösségi tengerészek” fogalmát, ha figyelembe veszi a DIS-rendszernek a dán kormány által tervezett módosítását. Álláspontja szerint jóllehet e módosítás még összetettebbé teszi a helyzetet, nem ad választ a feltett kérdésre, és nem érinti a Bizottság azon kötelezettségét, hogy állást foglaljon a „közösségi tengerészek” fogalmával kapcsolatban.
- 49 A felperes hangsúlyozza továbbá, hogy a jelen esetben az volt a releváns kérdés, hogy fennálltak-e komoly nehézségek, nem pedig az, fennállt-e a sürgősség esete, vagy hogy az előzetes vizsgálati eljárás időtartama ésszerű volt-e, vagy sem.
- 50 A felperes hozzáteszi, hogy a Bizottság a jelen ügyben a „közösségi tengerészek” fogalmával kapcsolatban feltett kérdést evidensként igyekszik bemutatni, noha az nem az. Hangsúlyozza, hogy a megtámadott határozat elfogadását megelőzően a Bizottság nem adott semmilyen egyértelmű választ e tekintetben. Arra hivatkozik továbbá, hogy e kérdés legalábbis közvetve két másik, a francia, illetve a svéd adómentességi szabályozást érintő és a Bizottság által hivatkozott ügyben is felmerült, ami megerősíti a

hivatalos vizsgálati eljárás megindításának szükségességét. Emellett az, hogy a Bizottság ebben a két másik ügyben gyorsabban hozott határozatot, szintén alátámasztja, hogy a jelen ügyben komoly nehézségek merültek fel.

- 51 Végül a felperes úgy véli, hogy a releváns szempont nem az, hogy a Bizottságnak a megtámadott határozat elfogadásakor voltak-e kétségei, hanem az, hogy ésszerű határidő eltelte után szembesült-e komoly nehézségekkel.
- 52 A Bizottság és a támogatására beavatkozó Dán Királyság vitatja a felperes érvelését.

A Törvényszék álláspontja

- 53 Emlékeztetni kell arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az EK 88. cikk (2) bekezdése szerinti eljárás akkor nélkülözhetetlen, ha a Bizottságnak komoly nehézséget okoz annak megállapítása, hogy valamely támogatás a közös piaccal összeegyeztethető-e. A Bizottság tehát egy állami intézkedés javára hozandó határozat elfogadásakor csak abban az esetben szorítkozhat az EK 88. cikk (3) bekezdése szerinti előzetes vizsgálatra, ha az első vizsgálat során megbizonyosodott arról, hogy e támogatás összeegyeztethető a közös piaccal. Amennyiben azonban az említett első vizsgálat során a Bizottság ezzel ellentétes következtetésre jut, vagy nem tudja minden kétséget kizáróan megállapítani a támogatás közös piaccal való összeegyeztethetőségét, úgy köteles minden szükséges véleményt beszerezni, valamint e célból az EK 88. cikk (2) bekezdése szerinti eljárást megindítani (a Bíróság C-225/91. sz., Matra kontra Bizottság ügyben 1993. június 15-én hozott ítéletének [EBHT 1993., I-3203. o.] 33. pontja; a C-367/95. P. sz., Bizottság kontra Sytraval és Brink's France ügyben 1998. április 2-án hozott ítéletének [EBHT 1998., I-1719. o.] 39. pontja; a C-521/06. sz., Athinaïki Techniki kontra Bizottság ügyben 2008. július 17-én hozott ítéletének [EBHT 2008., I-5829. o.] 34. pontja és a C-431/07. P. sz., Bouygues és Bouygues Télécom kontra Bizottság ügyben 2009. április 2-án hozott ítéletének

[EBHT 2009., I-2665. o.] 61. pontja; a Törvényszék T-359/04. sz., British Aggregates és társai kontra Bizottság ügyben 2010. szeptember 9-én hozott ítéletének [EBHT 2010., II-4227. o.] 55. pontja).

- 54 Bár a Bizottság egyáltalán nem rendelkezik mérlegelési mozgástérrel a hivatalos vizsgálati eljárás megindítása tekintetében, amennyiben ilyen nehézségek fennállását állapítja meg, az adott eset körülményeinek feltárása és vizsgálata során mégis bizonyos mérlegelési mozgástérrel rendelkezik annak megállapítása céljából, hogy ezek komoly nehézségeket vetnek-e fel. Az EK 88. cikk (3) bekezdése céljának megfelelően és a gondos ügyintézés őt terhelő kötelezettségére tekintettel a Bizottság ugyanis párbeszédet folytathat a bejelentő állammal vagy harmadik személyekkel az előzetes eljárás során felmerülő esetleges nehézségek leküzdése érdekében (a Törvényszék T-73/98. sz., Prayon-Rupel kontra Bizottság ügyben 2001. március 15-én hozott ítéletének [EBHT 2001., II-867. o.] 45. pontja és a T-36/06. sz., Bundesverband deutscher Banken kontra Bizottság ügyben 2010. március 3-án hozott ítéletének [EBHT 2010., II-537. o.] 126. pontja). Márpedig ez a lehetőség feltételezi, hogy a Bizottság álláspontját a párbeszéd eredményéhez igazítsa, anélkül hogy ezt a hozzáigazítást előzetesen komoly nehézségek fennállásának bizonyítékeként kellene értékelni (a Törvényszék T-95/03. sz., Asociación de Estaciones de Servicio de Madrid és Federación Catalana de Estaciones de Servicio kontra Bizottság ügyben 2006. december 12-én hozott ítéletének [EBHT 2006., II-4739. o.] 139. pontja).
- 55 Emlékeztetni kell arra is, hogy az ítélezési gyakorlat értelmében a komoly nehézségek fogalma objektív természetű. E nehézségek meglétét mind a megtámadott aktus elfogadásának körülményeit, mind annak tartalmát illetően objektív módon kell vizsgálni, összefüggésbe hozva a határozat indokait azokkal az információkkal, amelyek a vitatott támogatásoknak a közös piaccal való összeegyeztethetőségéről való döntéskor a Bizottság rendelkezésére álltak. Következésképpen a Törvényszék által a komoly nehézségek meglétét illetően elvégzett jogszerűségi vizsgálat jellegénél fogva meghaladja a nyilvánvaló mérlegelési hiba fennállásának vizsgálatát. A felperest terheli annak bizonyítása, hogy komoly nehézségek álltak fenn, és ezt egy sor összefüggő bizonyítékkal teheti meg, amelyek egyrészt az előzetes vizsgálati eljárás körülményeire és időtartamára, másrészt a megtámadott határozat tartalmára vonatkoznak (lásd ebben

az értelemben a fenti 54. pontban hivatkozott Prayon-Rupel kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 47. pontját és a fenti 54. pontban hivatkozott Bundesverband deutscher Banken kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 127. pontját).

- 56 A felperes azon jogalapjának alátámasztására, miszerint a jelen ügyben komoly nehézségek álltak fenn, először is az előzetes vizsgálati eljárás időtartamára, másodsor pedig az említett eljárás körülményeivel kapcsolatos érvekre hivatkozik.
- 57 Először is az előzetes vizsgálati eljárás időtartamára alapított érveléssel kapcsolatban emlékeztetni kell arra, hogy az ítélezési gyakorlat értelmében a Bizottság olyan esetben, ha az érintett tagállam nem értesítette a vitatott állami intézkedésekről, nem köteles ezen intézkedéseket meghatározott határidőn belül előzetes vizsgálatnak alávetni. Ha azonban harmadik személyek a be nem jelentett állami intézkedések tekintetében panaszt emelnek, a Bizottság köteles az EK 88. cikk (3) bekezdésében előírt előzetes eljárás keretében e panaszokat gondosan és pártatlanul kivizsgálni, az EK-Szerződés állami támogatásra vonatkozó alapvető szabályainak a gondos ügyintézés szerinti érvényesülése érdekében. Ebből következik különösen, hogy a Bizottság nem hosszabbíthatja meg korlátlanul azon állami intézkedések előzetes vizsgálatát, amelyekkel szemben panaszt emeltek, mivel ezen vizsgálat célja csupán annak lehetővé tétele számára, hogy első véleményt formáljon a megítélése alá tartozó intézkedések minőségéről és azok közös piaccal való összeegyeztethetőségéről (a Törvényszék T-46/97. sz., SIC kontra Bizottság ügyben 2000. május 10-én hozott ítéletének [EBHT 2000., II-2125. o.] 103., 105. és 107. pontja, valamint a fenti 54. pontban hivatkozott Asociación de Estaciones de Servicio de Madrid és Federación Catalana de Estaciones de Servicio kontra Bizottság ügyben hozott ítéletének 121. pontja).
- 58 Valamely előzetes vizsgálati eljárás időtartamának ésszerű jellegét minden ügy egyedi körülményeinek, különösen az ügy összefüggéseinek, a Bizottság által folytatott eljárás különböző szakaszainak, valamint az ügy összetettségének fényében kell értékelni (a Törvényszék T-395/04. sz., Air One kontra Bizottság ügyben 2006. május 10-én hozott ítéletének [EBHT 2006., II-1343. o.] 61. pontja és a T-167/04. sz., Asklepios Kliniken kontra Bizottság ügyben 2007. július 11-én hozott ítélet [EBHT 2007., II-2379. o.] 81. pontja).

- 59 A jelen esetben meg kell állapítani, hogy a panasz beérkezésének napja, azaz 1998. szeptember 2. és a megtámadott határozat elfogadásának napja, azaz 2002. november 13. között több mint négy év telt el. Ezen időtartam magyarázataként a Bizottság arra hivatkozott, hogy a panasz igen terjedelmes volt, hogy igyekezett annak minden aspektusára kellő figyelmet fordítani, ideértve a kétoldalú adóegyezmények szempontját is, és hogy a részére tíz levelet küldő felperes magatartása hozzájárult az előzetes vizsgálati eljárás időtartamának meghosszabbításához.
- 60 E tekintetben meg kell jegyezni, hogy eredeti panaszában a felperes kifejtette azon érvelését, amely szerint lényegében a DIS-rendszerben előírt adómentesség ellentétes az állami támogatások területén alkalmazandó rendelkezésekkel, és különösen az 1989. évi és az 1997. évi irányutatásokkal, amennyiben az kiterjed az olyan tengerészekre is, akik sem valamely tagállam állampolgárságával nem rendelkeznek, sem tartózkodási helyük nincs valamely tagállamban. A felperes szintén utalt-e kérdésre az egyrészlől a Dán Királyság, másrészlől a Fülöp-szigeteki Köztársaság és a Szingapúri Köztársaság között létrejött, a kettős adóztatás elkerülésére irányuló egyezményekkel és e harmadik országok tengerészei számára biztosított társadalombiztosítással kapcsolatban.
- 61 Emellett a tényállás kronológiájából kitűnik, hogy az 1998. augusztus 28-i panaszát követően a felperes több alkalommal jelentős észrevételeket tett a „közösségi tengerészek” fogalmával és a DIS-rendszerrel kapcsolatban (az 1999. március 18-i, a 2000. január 10-i és a 2001. február 1-jei levelek), amelyeket egyes esetekben statisztikai adatok is kísérttek, mint a 2000. január 10-i levelében is. 2001. november 5-én megküldte továbbá a Dán Királyságnak a Bizottság kiegészítő információk iránti kérelmére adott válaszára vonatkozó észrevételeit is.
- 62 Emellett a felperes az 1999. június 4-i levelében felhívta a Bizottság figyelmét a DIS-rendszer módosításának fennálló lehetőségére is. Az ezt követő levélváltások többek között a Dán Királysággal így e jogszabályi módosításokra irányultak. A dán hatóságok 1999. december 6-án megküldték a Bizottságnak a törvénytervezetet, majd 2000. április 3-án e tervezet módosításait (lásd a fenti 10–16. pontot). A felperes ezt

követően a 2000. április 18-i és május 15-i leveleiben megküldte e törvénytervezetre vonatkozó megjegyzéseit.

- 63 E körülmények között a Bizottság a szóban forgó intézkedések előzetes vizsgálata keretében is szükségesnek ítélhette valamennyi, az eredeti panaszban és az e különböző levelekben elé terjesztett ténybeli és jogi körülmény megvizsgálását. Így e tekintetben kiegészítő vizsgálatot folytatott le, és a 2000. november 30-i levelében a Dán Királyságtól kiegészítő információkat kért többek között a kétoldalú adóegyezményekkel kapcsolatban is.
- 64 Következésképpen e levélváltások ténylegesen hozzájárultak az előzetes vizsgálat időtartamának meghosszabbításához.
- 65 Emellett a dán hatóságok 2001. január 15-i, a Bizottság kiegészítő információk iránti kérelmére válaszul küldött levelét követően a felperes 2001. február 1-jén ismét levelet küldött a Bizottságnak, amelyben emlékeztette különösen panaszának eredeti tárgyára, majd 2001. június 29-én egy újabb levelet küldött, amelyben egy oldalon összefoglalta az érveit, és bejelentette, hogy a Dán Királyság 2001. január 15-i válaszára észrevételeket kíván tenni. Ezen észrevételeket azonban a felperes csak 2001. november 5-én küldte meg a Bizottságnak.
- 66 Végül az előzetes vizsgálati eljárás során a Bizottság különböző megbeszéléseket tartott 1999. március 19-én, 2000. április 4-én és 2002. május 27-én.
- 67 Következésképpen e körülmények messzemenőkéig magyarázatot adnak az előzetes vizsgálat időtartamára a jelen esetben.

- 68 A fentiekből következik, hogy még ha az előzetes vizsgálat időtartama összességében véve meghaladja is azt az időtartamot, amelyet az első vizsgálat általában igénybe vesz, ezt az időtartamot nagyrészt igazolják az eljárás körülményei és összefüggései.
- 69 Ugyanakkor, amint a felperes válaszában hangsúlyozza, a jelen esetben a kérdés nem az, hogy az előzetes vizsgálat időtartama ésszerű-e, vagy sem, hanem az, hogy komoly nehézségek álltak-e fenn.
- 70 Márpedig, jóllehet az előzetes vizsgálat időtartama utalhat komoly nehézségek fennállására, önmagában nem bizonyítja ilyen nehézségek felmerülését.
- 71 Közelebbről pusztán az a tény, hogy a Bizottság és az érintett tagállam az előzetes vizsgálat szakaszában megbeszéléseket folytatott egymással, és ennek keretében a Bizottság kiegészítő információkat kért az ellenőrzése alá vont intézkedésekről önmagában nem tekinthető annak bizonyítékeként, hogy ezen intézmény komoly nehézségekkel szembesült (lásd a fenti 57. pontban hivatkozott SIC kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 89. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).
- 72 Egyébiránt az olyan időtartam letelte, amely akár jelentősen meghaladja az EK 88. cikk (3) bekezdése értelmében az első vizsgálatához szokásos esetben szükséges időtartamot, csak más tényezőkkel együtt vezethet annak elismeréséhez, hogy a Bizottság komoly értékelési nehézségekkel került szembe, amelyek az EK 88. cikk (2) bekezdése szerinti eljárás megindítását tették szükségessé (lásd ebben az értelemben a fenti 54. pontban hivatkozott a fent hivatkozott Asociación de Estaciones de Servicio de Madrid és Federación Catalana de Estaciones de Servicio kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 135. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

- 73 Másodjára meg kell tehát vizsgálni a felperes által az első jogalapjának alátámasztására felhozott egyéb érveket, amelyek lényegében az előzetes vizsgálati eljárás körülményeire vonatkoznak.
- 74 A felperes először is arra hivatkozik, hogy a DIS-rendszernek a Dán Királyság által megküldött törvénytervezet szerinti módosításai az ügyet még összetettebbé teszik, jóllehet a megtámadott határozat e módosításokat nem érintette.
- 75 Emlékeztetni kell arra, hogy a DIS-rendszernek az előzetes vizsgálati eljárás során hivatkozott jogszabályi módosításai a szóban forgó, DIS-rendszerben előírt különös adómentesség valamennyi külföldi illetőségű, jövedelemadó-fizetésre köteles személyre történő kiterjesztésére irányultak, és lényegében azt célozták, hogy valamennyi, a nemzetközi forgalomban részt vevő dán hajó és repülőgép fedélzetén foglalkoztatott külföldi illetőségű személy jövedelemadó-mentességben részesüljön.
- 76 E jogszabályi módosítások, amelyek új körülménynek számítottak, a Bizottság és a dán hatóságok közötti párbeszéd részét képezték. Ennyiben azok meghosszabbították a panasz előzetes vizsgálatát, amint az fentebb megállapításra került (lásd a fenti 62–67. pontot), annál is inkább, mivel a Dán Királyság által a Bizottság részére 1999. december 6-án megküldött törvénytervezetet később módosították, amiről ezen intézményt 2000. április 3-án tájékoztatták.
- 77 Ugyanakkor a felperes nem mutatta be, hogy e jogszabályi módosítások mennyiben utaltak a jelen ügyben szóban forgó intézkedések értékelésével kapcsolatos komoly nehézségek fennállására különösen a „közösségi tengerészek” fogalmát illetően, noha a bizonyítási teher e vonatkozásban őt terhelte (lásd a fenti 55. pontot).

- 78 Emlékeztetni kell arra, hogy bár a Bizottság egyáltalán nem rendelkezik mérlegelési mozgástérrel a hivatalos vizsgálati eljárás megindítása tekintetében, amennyiben ilyen nehézségek fennállását állapítja meg, az adott eset körülményeinek feltárása és vizsgálata során mégis bizonyos mérlegelési mozgástérrel rendelkezik annak megállapítása céljából, hogy ezek komoly nehézségeket vetnek-e fel (lásd a fenti 54. pontban hivatkozott ítélezési gyakorlatot).
- 79 A jelen esetben a Bizottság, miután tudomást szerzett arról, hogy a DIS-rendszer jogszabályi módosítása folyamatban van, kiegészítő vizsgálatot folytatott le. 2000. április 4-én megbeszélést tartott a dán hatóságokkal és kiegészítő információkat kért a Dán Királyságtól a törvénytervezet legutóbbi módosításaira tekintettel. Emellett a felperes maga is megküldte részére az említett törvénytervezet módosításaira vonatkozó észrevételeit.
- 80 E lépés a Bizottság mérlegelési jogkörébe tartozik annak meghatározása érdekében, hogy e módosítások felvetnek-e komoly nehézségeket, anélkül hogy ebből önmagában azt a következtetést lehetne levonni, hogy a Bizottság a jelen esetben ilyen nehézségekkel szembesült.
- 81 Egyébiránt a felperes a válaszban megállapítja, hogy e módosítások, bár összetettebbé tették az ügyet, nem adnak választ a feltett kérdésre, és nem érintik a Bizottság azon kötelezettségét, hogy állást foglaljon a „közösségi tengerészek” fogalmával kapcsolatban. Azt azonban a felperes nem bizonyítja, hogy a folyamatban lévő jogszabályi módosítások tartalmára tekintettel a Bizottságnak kétségei kellett volna hogy felmerüljenek a jelen ügyben szóban forgó adóintézkedések összeegyeztethetőségét illetően.
- 82 Következésképpen a felperes nem bizonyította, hogy a DIS-rendszer jogszabályi módosításai, amelyek a megtámadott határozat elfogadásakor még nem léptek hatályba, a DIS-rendszer közös piaccal való összeegyeztethetőségének értékelésével kapcsolatban komoly nehézségek fennállását igazolnák.

- 83 Másodszer a felperes arra hivatkozik, hogy a megtámadott határozat elfogadása előtt a Bizottság nem válaszolt egyértelműen a „közösségi tengerészek” fogalmával kapcsolatos kérdésre.
- 84 Az ilyen megállapítás azonban nem utal arra szükségszerűen, hogy e fogalom értelmezése komoly nehézségeket vetne fel. Az előzetes vizsgálati szakasz a panaszos szempontjából nem kontradiktórius jellegű (a fenti 53. pontban hivatkozott Bizottság kontra Sytraval és Brink's France ügyben hozott ítélet 58. és 59. pontja), és a Bizottság nem volt köteles e tekintetben közölni az álláspontját a felperessel a megtámadott határozat elfogadását megelőzően.
- 85 Következésképpen a megtámadott határozat elfogadását megelőzően az ilyen hivatalos állásfoglalás elmaradása önmagában nem jelenti azt, hogy a Bizottság komoly nehézségekkel szembesült.
- 86 Harmadszor a felperes azzal érvel, hogy a Bizottság által felhozott, a francia és a svéd adórendszerrel kapcsolatos két határozat legalábbis közvetve felvetette ugyanezt a kérdést, ami megerősíti a hivatalos vizsgálati eljárás megindításának szükségességét.
- 87 Az a körülmény azonban, hogy ugyanez a kérdés más ügyekben is felmerült, önmagában nem indokolja a hivatalos vizsgálati eljárás megindítását. Ugyanez a kérdés ugyanis több ügyben is felmerülhet, anélkül hogy szükségképpen komoly nehézséget jelentene a megválaszolása, annál is inkább, mivel – amint a felperes hangsúlyozza – a francia és a svéd szabályozás különbözőségeket mutatott a szóban forgó dán szabályozáshoz képest.
- 88 Egyébiránt azon érvet, miszerint az, hogy e két utóbbi szabályozás előzetes vizsgálata gyorsabb volt, bizonyítja, hogy a jelen ügyben komoly nehézségek merültek fel, szintén el kell utasítani. Az előzetes vizsgálati eljárás körülményei ugyanis a jelen ügyben

nagyban különböznek a francia és a svéd ügy körülményeitől. Egyrészt e két utóbbi szabályozást bejelentették. Másrészt ott alapvetően a Svédországban már hatályban lévő szabályozás megújításáról, illetve a francia szabályozás meghosszabbításáról volt szó.

- 89 A fentiekből következik, hogy a felperes által felhozott egyetlen körülmény alapján sem bizonyítható, hogy a jelen ügyben az előzetes vizsgálati eljárás végén a Bizottság komoly nehézségekkel szembesült, amelyek miatt szükséges lett volna a hivatalos vizsgálati eljárás megindítása.
- 90 Végül a felperes a tárgyaláson jelezte, hogy amennyiben a Törvényszék az első jogalap vizsgálata keretében figyelembe veszi a második és a harmadik jogalappal kapcsolatban ismertetett tényállási elemeket, eláll e két utóbbi jogalaptól (lásd a fenti 45. pontot).
- 91 A válaszában a felperes arra hivatkozott, hogy a Bizottság által a második és a harmadik jogalappal kapcsolatban előadott érvek arra utalnak, hogy az előzetes vizsgálati eljárás során komoly és összetett vitát folytattak a szóban forgó adómentesség hatálya alá tartozó „közösségi tengerészek” fogalmával kapcsolatban.
- 92 Meg kell állapítani, hogy ezzel a felperes amellett, hogy semmilyen különös ténybeli körülményre nem hivatkozott, valójában nem tényekre, hanem a második és a harmadik jogalap kapcsán kifejtett jogi érvelésre hivatkozik. Márpedig a tárgyaláson elállt e jogalaptól. Ez az érvelés ezért nem vehető figyelembe a jelen kereset keretében.
- 93 Végül a teljesség kedvéért meg kell jegyezni, hogy a Törvényszék a második és a harmadik jogalap alátámasztására kifejtett érvelésben nem talált olyan körülményt, amely bizonyítaná azt, hogy a jelen ügyben komoly nehézségek merültek fel.

- 94 Ennélfogva a fentiekből az következik, hogy a felperes nem bizonyította, hogy a Bizottság a szóban forgó intézkedéseknek a támogatás fogalma szempontjából történő értékelése és a közös piaccal való összeegyeztethetősége vizsgálata során komoly nehézségekkel szembesült volna.
- 95 Ebből következik, hogy az EK 88. cikk (2) bekezdésének és a gondos ügyintézés elvének abból eredő megsértésére alapított jogalap, hogy a Bizottságnak meg kellett volna indítania a hivatalos vizsgálati eljárást, megalapozatlan.
- 96 Következésképpen a jelen jogalapot és ezáltal a keresetet teljes egészében el kell utasítani.

A költségekről

- 97 A fellebbezés tárgyában hozott ítéletében a Bíróság a költségekről nem határozott. Ezért az eljárási szabályzat 121. cikkének megfelelően a Törvényszéknek kell a jelen ítéletben határoznia az egyes eljárásokkal kapcsolatos valamennyi költségről.
- 98 Az eljárási szabályzat 87. cikkének 2. §-a alapján a Törvényszék a peresztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. Mivel a felperes peresztes lett, a Bizottság kérelmének megfelelően kötelezni kell a saját költségeinek, valamint a Bizottságnak a Bíróság és a Törvényszék előtti eljárással kapcsolatban felmerült költségeinek viselésére.

- ⁹⁹ Az eljárási szabályzat 87. cikke 4. §-ának első bekezdése alapján az eljárásba beavatkozó tagállamok maguk viselik saját költségeiket. A jelen ügyben a Bizottság kérelmeinek támogatása végett beavatkozó Dán Királyság maga viseli a Bíróság és a Törvényszék előtti eljárással kapcsolatban felmerült saját költségeit.

A fenti indokok alapján

A TÖRVÉNYSZÉK (kibővített második tanács)

a következőképpen határozott:

- 1) **A Törvényszék a keresetet elutasítja.**
- 2) **A Törvényszék a 3F-et (korábban: Specialarbejderforbundet i Danmark [SID]) kötelezi a saját költségeinek, valamint az Európai Bizottságnak a Bíróság és a Törvényszék előtti eljárással kapcsolatban felmerült költségeinek viselésére.**
- 3) **A Dán Királyság maga viseli a Bíróság és a Törvényszék előtti eljárással kapcsolatban felmerült saját költségeit.**

Forwood

Dehousse

Wiszniewska-Białecka

Prek

Schwarcz

Kihirdetve Luxembourgban, a 2011. szeptember 27-i nyilvános ülésen.

Aláírások