M. POIARES MADURO
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2006. szeptember 7. [1]

1. Az állandó ítélkezési gyakorlatból következik, hogy a Közösség szerződésen kívüli felelőssége csak abban az esetben állapítható meg, ha három feltétel – vagyis a Közösség jogellenes magatartása, a tényleges és határozott kár, valamint a jogellenes magatartás és az említett kár közötti okozati összefüggés – együttesen fennáll. [2]

I – A fellebbezés alapja

2. Az Elsőfokú Bíróság a T-285/03. sz., Agraz és társai kontra Bizottság ügyben 2005. május 17-én hozott ítéletében (a továbbiakban: megtámadott ítélet) elutasította a paradicsomágazat társaságainak felelősség megállapítása iránti keresetét azzal az indokkal, hogy a termelési támogatások közösségi rendszerének a Bizottság általi alkalmazásakor olyan természetű jogellenesség történt, amely alkalmas arra, hogy a Közösség felelősségét megállapítsák, a felperesek által hivatkozott kár azonban nem határozott jellegű. A jelen fellebbezés egy közösségi támogatás kedvezményezettjeinek okozott kár ténylegessége mérlegelésének módjára vonatkozik olyan esetben, amikor a Bizottság bizonyos mérlegelési mozgástérrel rendelkezik e támogatás összegének meghatározásánál.

A – *A jogi és ténybeli háttér*

3. A feldolgozott gyümölcs- és zöldségtermékek piacának közös szervezéséről szóló, 1996. október 28-i 2201/96/EK tanácsi rendelet (HL L 297.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 20. kötet, 83. o., a továbbiakban: alaprendelet) a feldolgozott paradicsomtermékek termelési támogatásának rendszerét hozza létre. E rendelet 2. cikke alapján a termelési támogatást olyan feldolgozóknak adják, akik a Bizottság által meghatározott minimumárat kifizették a termelőknek.

1 – Eredeti nyelv: portugál.

2 – Lásd például a Bíróság 256/80., 257/80., 265/80., 267/80. és 5/81. sz., Birra Wührer és társai kontra Tanács és Bizottság egyesített ügyekben 1982. január 27-én hozott ítéletének (EBHT 1982., 85. o.) 9. pontját, és az Elsőfokú Bíróság T-99/98. sz., Hameico Stuttgart és társai kontra Tanács és Bizottság ügyben 2003. július 2-án hozott ítéletének (EBHT 2003., II-2195. o.) 67. pontját.

4. A támogatás összegét az alaprendelet 4. cikkének a jelen ügyre alkalmazható megfogalmazása az alábbiak szerint állapítja meg:

„(1) A termelési támogatás nem haladhatja meg a termelőnek a Közösségben kifizetett minimumár és a nyersanyagnak a főbb termelő és exportáló harmadik országokban érvényes ára közti különbséget.

(2) A termelési támogatás mértékét úgy kell rögzíteni, hogy lehetővé tegye a Közösségben termelt terméknek az értékesítését az (1) bekezdésben foglalt korlátokon belül. A támogatási összeg megállapításakor különösen a következőket kell figyelembe venni, az 5. cikk sérelme nélkül:

a) a nyersanyag Közösségben érvényes ára és a legfontosabb versenytársnak minősülő harmadik országokban érvényes ára közti különbség;

b) amennyiben alkalmazható, a (10) bekezdésben rendelkezett csökkentést megelőzően az előző gazdasági évre számított vagy rögzített támogatás mértéke; és

c) ha egy termék Közösségben való termelése a piac jelentős részét teszi ki, a külkereskedelemben és a külkereskedelmi árak alakulásában megfigyelhető tendenciák, amennyiben ez utóbbi a támogatási összeg csökkenését vonja maga után."

5. A feldolgozott gyümölcsök és zöldségek piacán a 2000/2001-es gazdasági évre vonatkozó támogatások megállapítása céljából a Bizottság arra kérte a legfontosabb paradicsomtermelő harmadik országokat, az Egyesült Államokat, Izraelt, Törökországot, és első alkalommal Kínát, hogy küldjék meg számára a szükséges tájékoztatást. Miután a kínai hatóságok nem válaszoltak erre a kérésre, a Bizottság a számítás szempontjából csak a másik három országban alkalmazott árakat vette figyelembe.

6. 2000. július 12-én a Bizottság elfogadta a feldolgozott paradicsomtermékek minimumárának és támogatási összegének a 2000/2001-es gazdasági évre történő megállapításáról szóló, 1519/2000/EK rendeletet

(HL L 174., 29. o.). A 28 és 30% közötti szárazanyag-tartalmú paradicsomsűrítmény támogatási összege nettó 100 kg-onként 17,178 euróban került megállapításra. Ez az összeg 20,54%-os csökkenést jelent az előző gazdasági évhez képest.

7. E rendelet elfogadását követően a feldolgozott paradicsomtermékek spanyol, francia, görög, olasz és portugál termelőit képviselő küldöttségek és egyesületek sérelmezték, hogy a nyújtott támogatási összegének megállapítása során nem vették figyelembe a kínai paradicsom árát. A paradicsomkonzerv-ipar európai szervezete (a továbbiakban: OEICT) és az Associação Portuguesa dos Industriais de Tomate többször kérte a Bizottságtól a támogatási összeg megváltoztatását. Szerintük a kínai árak – amelyek lényegesen alacsonyabbak a Bizottság által vizsgált termelő országokban alkalmazott áraknál – figyelembevételének a támogatás növeléséhez kellene vezetnie. Az egyik kérelemhez olyan szerződés másolatát is csatolták, amely tartalmazta a kínai termelő számára fizetett árat. A Bizottság mindazonáltal úgy vélte, hogy lehetetlen a támogatás összegének egyetlen szerződésben meghatározott ár alapján történő módosítása, miközben a kínai hatóságok nem erősítették meg az országukban termelt paradicsom átlagárát.

8. 2001 őszén a spanyol és a portugál hatóságok átadták a Bizottságnak az összes kínai feldolgozott paradicsomtermelés körülbelül 88%-át adó Xinjiang tartománybeli feldolgozott paradicsomtermelőknek az 1999-es és a 2000-es gazdasági évben fizetett átlagárakat.

9. Mindazonáltal a Bizottság 2002 januárjában tudatta az OEICT-vel, hogy nem látta indokoltnak az 1519/2000 rendelet módosítását, mivel a támogatás összegének megállapítására az alaprendelet 3. és 4. cikkével összhangban került sor. Ezen túlmenően a Bizottság hangsúlyozta, hogy nem tűnik úgy, hogy a közösségi paradicsomfeldolgozás hátrányt szenvedett volna a megállapított támogatás szintje miatt, hiszen a 2000/2001-es gazdasági évben a feldolgozás rekordszintet ért el.

B – *Az eljárás és a megtámadott ítélet*

10. 2003. augusztus 18-án mintegy száz, a feldolgozott paradicsomtermékek piacán tevékenykedő spanyol, olasz, görög, francia és portugál társaság az Elsőfokú Bíróság Hivatalához benyújtott keresetlevelével keresetet indított a Bizottságnak a termelési támogatás 1519/2000 rendeletben előírt számítási módja miatt általuk elszenvedett kár megtérítésére kötelezése iránt.

11. A megtámadott ítélet értelmében az Elsőfokú Bíróság megállapítja, hogy az 1519/2000 rendeletet kétszeresen is jogellenes. A jogellenesség először is a Bizottságnak a kínai hatóságokat a paradicsomnak a 1999/2000 gazdasági évre vonatkozó átlagárával kapcsolatban kérdező 2000. február 4-i levél elküldését követő tétlenségéből származik. Hasonló tétlenség az Elsőfokú Bíróság szerint a figyelmesség és a gondos ügyintézés elve kellően egyértelmű megsértésének minősül. Másodszor a jogellenesség abból következik, hogy az 1519/2000 rendelet egyáltalán nem vette figyelembe a kínai árakat a feldolgozott paradicsomtermékek közösségi termelői számára megállapított támogatások összegének számításánál. Az Elsőfokú Bíróság szerint az alaprendelet által meghatározott kötelező feltételek olyan figyelmen kívül hagyásáról van szó, amely felveti a Közösség szerződésen kívüli felelősségét.

12. Az Elsőfokú Bíróság mindazonáltal a kereset elutasítása mellett döntött, mivel úgy ítélte meg, hogy a jogellenesség által okozott kár tényleges és határozott jellegével kapcsolatos feltétel nem teljesült. A megtámadott ítélet 72–77. pontjában az Elsőfokú Bíróság az alábbiakat állapította meg:

„72. A felperesek úgy értékelik, hogy káruk pontosan az 1519/2000 rendeletben megállapított támogatás összege és azon támogatási összeg közötti különbségnek felel meg, amely akkor került volna megállapításra, ha a Bizottság figyelembe veszi a kínai árakat.

73. Először is hangsúlyozni kell, hogy a hivatkozott kínai árak azok, amelyeket a pekingi spanyol diplomáciai szolgálat közvetítésével szereztek meg. A kínai feldolgozott-paradicsom-termelésnek a felperesek szerint körülbelül 88%-át adó Xinjiang tartománybeli paradicsomtermelőknek fizetett átlagárról van szó. A Bizottság vitatja e számadatokat, és arra hivatkozik, hogy ezek az átlag alsó sávját képviselik. Emellett a Bizottság azt sem tudta megállapítani, hogy ezek az árak megfeleltek-e az alaprendelet rendelkezéseinek. Márpedig a bonyolult gazdasági helyzetek értékelésében mérlegelési jogköre kiterjed az alapadatok megállapítására is [...].

74. Miután az alaprendelet bizonyos mérlegelési lehetőséget biztosít a Bizottság számára a támogatás összegének megállapítása szempontjából, lehetetlen teljes bizonyossággal meghatározni a kínai paradicsomtermelők részére fizetett árnak a támogatás összegére gyakorolt hatását. A 4. cikk (1) bekezdése ugyanis nem azt írja elő, hogy a termelési támogatásnak egyenlőnek kell lennie a termelő számára a Közösségben kifizetett minimumár és a nyersanyagnak a főbb termelő harmadik országokban érvényes ára közti különbséggel. E jogszabályhely egyszerűen megállapítja annak maximális mértékét.

75. E tekintetben megállapítandó, hogy az a tény, miszerint a Bizottság a korábbiakban úgy határozta meg a támogatás összegét, hogy az pontosan megfelelt a termelőnek a

Közösségben kifizetett minimumár és a nyersanyagnak a főbb termelő és exportáló harmadik országokban érvényes ára közti különbségnek, nem kötelezte a támogatás ezen szintjének a fenntartására. Éppen hogy ellentétes lenne az alaprendelet értelmével és céljával, ha a Bizottság nem venné figyelembe a nemzetközi piac változásait, és ezáltal esetleg megnehezítené a Közösségben termelt termékek értékesítését.

76. A felperesek tehát nem hivatkozhatnak arra, hogy joguk van a termelőnek a Közösségben kifizetett minimumár és a nyersanyagnak a főbb harmadik országokban érvényes – a kínai ár figyelembevételével megállapított – ára közti különbséggel megegyező maximális támogatáshoz.

77. Ezek alapján a felperesek által kiszámított, és a keresetlevél A.27. mellékletében található táblázatban részletezett kár nem minősülhet határozott jellegűnek."

13. A fellebbezők jelenleg az ítélet e részére összpontosítják bírálataikat. A Bírósághoz benyújtott fellebbezésükben a fellebbezők az állítják, hogy az Elsőfokú Bíróság tévesen jutott arra a következtetésre, hogy a kár nem határozott jellegű. Azt is kérik a Bíróságtól, hogy hozzon új határozatot, és állapítsa meg, hogy a Közösség szerződésen kívüli felelősségének megállapításához szükséges feltételek fennállnak a jelen ügyben. A termelési támogatás fennmaradó összegének a fellebbezők számára történő odaítélésével kapcsolatban, amelyet számukra ki kellett volna fizetni, a fellebbezők azt javasolják a Bíróságnak, hogy erről a kérdésről maga határozzon, vagy küldje vissza az ügyet az Elsőfokú Bírósághoz az elszenvedett kár megállapítása céljából.

II – A fellebbezés elemzése

14. Fellebbezésük alátámasztására a fellebbezők négy jogalapra hivatkoznak. Az első jogalap a kár határozott jellegének minősítését illető téves jogalkalmazásra vonatkozik. A másik három jogalap az Elsőfokú Bíróság által az eljárás lefolytatása és az ügy első fokon történő kezelése során állítólagosan elkövetett hibákra vonatkozik. Második jogalapjukban a fellebbezők azt róják fel az Elsőfokú Bíróságnak, hogy megsértette a kontradiktórius eljárás elvét és a meghallgatáshoz való jogot. A harmadik jogalapjukban a fellebbezők kérelmeik első fokon történt elferdítésére hivatkoznak. Az utolsó jogalap arra hivatkozik, hogy az Elsőfokú Bíróság megsértette az ítélkezésre és a kár összegének meghatározására vonatkozó kötelezettségét, miután megállapította a Bizottság magatartásának jogellenességét.

15. Az első jogalap a fellebbezők elemzését követve két részre osztható. Az első részben a fellebbezők azt állítják, hogy a megtámadott ítélet a közösségi ítélkezési gyakorlat és

a nemzeti jogrendszerekben a szerződésen kívüli felelősség terén elismert elvek figyelmen kívül hagyásán alapszik, amennyiben az Elsőfokú Bíróság tévesen összekeverte a határozott kár fennállásának és összegének meghatározását. A másodszor az Elsőfokú Bíróság hibát követett el, amikor a fellebbezők kártérítéshez való jogának elismerését illetően nem vonta le a Bizottság magatartásának jogellenességére vonatkozó megállapításainak következményeit.

16. A fellebbezők által kifejtett elemzés egy előzetes megállapítást tesz szükségessé. Ebből az elemzésből úgy tűnik, hogy a Bizottság magatartásának az Elsőfokú Bíróság által megállapított jogellenessége automatikusan a Közösség felelősségének megállapításához kellett volna, hogy vezessen. Ez az elemzés, úgy tűnik, azt sugalmazza, hogy minden olyan jellegű jogellenesség, amely a Közösség felelősségét felvetheti, kártérítési igényt keletkeztet. Márpedig ez nem így van. Feltételezve, hogy ilyen jellegű jogellenesség megállapítást nyert, meg kell még vizsgálni, hogy a Közösség felelősségének megállapításához szükséges másik két feltétel fennáll-e.[3] Léteznek ugyanis olyan bizonyított szabálytalanságok, amelyek nem okoznak megtéríthető kárt. Ilyen eset áll fenn különösen akkor, ha az állítólagos kár „esetlegesnek" minősül,[4] vagy nem áll okozati kapcsolatban a felrótt jogellenességgel[5].

17. A jelen ügyben az Elsőfokú Bírósághoz kártérítés iránt benyújtott kereset sikertelensége az állítólagos kár határozott jellegének hiányában rejlik. A Közösség felelősségét akkor kell elvetni, ha a szóban forgó intézmény olyan módon rendelkezik bizonyos mérlegelési hatáskörrel, hogy bizonyossággal nem állítható, hogy a hibás magatartás befolyással volt a meghozott döntésre. Ezt az esetet kell jelenleg megvizsgálni.

A – *Mérlegelési hiba a megtámadott ítéletben*

18. Létezik olyan eset, amelyben könnyen megérthető, hogy valamely, egyértelmű és előre látható következményekre okot adó jogellenes magatartás nem jár tényleges és határozott kárral. Tegyük fel, hogy bizonyítható, hogy a megállapított jogellenesség

3 – Lásd ebben az értelemben a 26/74. sz., Société Roquette frères kontra Bizottság ügyben 1976. május 21-én hozott ítélet (EBHT 1976., 677. o.) 22. pontját.

4 – Így lásd az ESZAK-Szerződés keretében a 10/55. sz., Mirossevich kontra Főhatóság ügyben 1956. december 12-én hozott ítéletet (EBHT 1956., 365. o.) és a 23/59. sz., FERAM kontra Főhatóság ügyben 1959. december 17-én hozott ítéletet (EBHT 1959., 501. o., 515. o.); az EK-Szerződés keretében az 5/66., 7/66. és 13/66-24/66. sz., Kampffmeyer és társai kontra Bizottság egyesített ügyekben 1967. július 14-én hozott ítéletet (EBHT 1967., 317. o., 345. o.), és az 56/74–60/74. sz., Kampffmeyer és társai kontra Bizottság és Tanács egyesített ügyekben 1976. június 2-án hozott ítélet (EBHT 1976., 711. o.) 6. pontját.

5 – Lásd például a Bíróság 197/80–200/80, 243/80., 245/80. és 247/80. sz., Ludwigshafener Walzmühle és társai kontra Tanács és Bizottság egyesített ügyekben 1981. december 17-én hozott ítéletének (EBHT 1981., 3211. o.) 51. pontját, és az Elsőfokú Bíróság T-7/96. sz., Perillo kontra Bizottság ügyben 1997. június 25-én hozott ítéletének (EBHT 1997., II-1061. o.) 41–46. pontját.

hiányában ugyanezt a jogi aktust kellett volna elfogadni vagy azért, mert a jogellenesség – mivel tisztán formai vagy eljárási jellegű – nem érinti e jogi aktus tartalmát, [6] vagy mert az érintett intézménynek minden esetben mérlegelést nem engedő hatáskör alapján azonos jogi aktust kell elfogadnia. Ilyen esetben, ha fenn is áll a hiba, úgy tekinthető, hogy a kár nem bizonyított. Igazságosnak tűnik ugyanis számomra, hogy nem jár kártérítés egy olyan jogellenes aktus következményei miatt, amelyet valójában mindenképpen ugyanolyan tartalommal kellett volna elfogadni.

19. A jelen ügy egészen más. Ebben az ügyben a Bizottság lényegében arra korlátozta érvelését az Elsőfokú Bíróság majd a Bíróság előtt, hogy a számára elismert mérlegelési jogkör alapján nem kizárt, hogy a nyújtott támogatás azonos lett volna az 1519/2000 rendeletben előírttal. Ebből pedig az következik, hogy a jogellenes magatartása nem tekinthető úgy, hogy megtéríthető kárt okozott volna. Véleményem szerint két érv áll szemben ezzel az elemzéssel.

20. Az első a Bíróság ítélkezési gyakorlatából következik. Természetesen előfordul, hogy a mérlegelési jogkör Bizottság javára történő elismerése olyan jellegű tény, amely igazolja a kár feltételes jellegét. Amennyiben egy állásra pályázót vagy egy közbeszerzési ajánlattevőt a Közösség által elkövetett hiba miatt zárnak ki a részvételből, a bíróság általában elutasítja, hogy megtérítesse az érdekelt számára abból eredő esélyvesztést. Ennek indoka az, hogy az utóbbi nem hivatkozhat az adott állás vagy piac megszerzésére vonatkozó jogra vagy jogos elvárásra. [7] Ebben az esetben, mivel a Bizottság széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik az állás vagy a piac odaítélésekor, az állás vagy a piac megszerzéséből esetlegesen származó kedvezmények elvesztése okozta tényleges kár túl bizonytalannak tűnik ahhoz, hogy azt kártérítésre alkalmasnak ítéljék. Mindazonáltal ez az ítélkezési gyakorlat csak az esély elvesztésének jól körülírt eseteiben alkalmazható. Ilyen eseteken kívül a főszabály az, hogy a mérlegelési mozgástér érintett intézmény javára történő elismerése nem akadálya a megtéríthető kár megállapításának [8]. A jelen ügyben a fellebbezők egy olyan támogatás jogellenes nyújtásából eredő nyereségkiesésre hivatkoznak, amelyre, úgy vélik, jogosultak voltak. Az ügy tárgya nem az a diszkrecionális jogkör, amelyet a Bizottság gyakorolhatott volna, ha nem áll fenn jogellenesség, hanem e jogkör tényleges gyakorlásának eredménye. Ebben az esetben, ahogyan a Bíróság ismétlődően kimondta, csupán azt kell ellenőrizni, hogy az állítólagos kár nem haladja-e meg a tevékenységekhez kapcsolódó kockázatokat az érintett ágazatban. [9]

6 – Így a Bíróság 27/76. sz., United Brands kontra Bizottság ügyben 1978. február 14-én hozott ítéletében (EBHT 1978., 207. o.) ilyen értelemben ítélte úgy a Bizottságnak egy versenyeljárás lefolytatásában kifejtett részrehajló magatartására vonatkozó panasz kapcsán, hogy „az iratok egyetlen eleme sem engedi meg azt a feltételezést ,hogy a megtámadott határozatot nem hozták volna meg vagy eltérő tartalommal hozták volna meg e perbeli megnyilvánulások léte nélkül, amely megnyilvánulások magukban is sajnálatosak".

7 – Lásd különösen az Elsőfokú Bíróság T-13/96. sz., TEAM kontra Bizottság ügyben 1998. október 29-én hozott ítéletének (EBHT 1998., II-4073. o.) 76. pontját; a T-231/97. sz., New Europe Consulting és Brown kontra Bizottság ügyben 1999. július 9-én hozott ítéletének (EBHT 1999., II-2403. o.) 51. pontját, a T-160/03. sz., AFCon Management Consultants és társai kontra Bizottság ügyben 2005. március 17-én hozott ítéletének (EBHT 2005., II-981. o.) 112. pontját, és a T-309/03. sz., Camós Grau kontra Bizottság ügyben 2006. április 6-án hozott ítéletének (EBHT 2006., II-1173. o.) 149. pontját.

8 – Lásd például a 74/74. sz., CNTA kontra Bizottság ügyben 1975. május 14-én hozott ítélet (EBHT 1975., 533. o.) 21. és 42. pontját.

9 – Lásd ebben az értelemben a 238/78. sz., Ireks-Arkady kontra Tanács és Bizottság ügyben 1979. október 4-én hozott ítélet (EBHT 1979., 2955. o.) 11. pontját, és az 59/83. sz., Biovilac kontra Európai Gazdasági Közösség ügyben 1984. december 6-án hozott ítélet (EBHT 1984., 4057. o.) 28. pontját.

21. A második indok rendszertani jellegű. Ha elismernénk, hogy az érintett intézmény mérlegelési jogköre a kár ténylegességével kapcsolatos feltételként szerepelhet, az azzal a kockázattal járna, hogy megfosztanánk a szerződésen kívüli felelősség megállapítása iránti keresetet hatékony érvényesülésének nagy részétől. Attól kell ugyanis félnünk, hogy a kérdéses intézmény *általában* megelégszik bizonyos cselekvési szabadsággal azért, hogy bizonyítsa, hogy ez a szabadság felhasználható lett volna arra, hogy ugyanarra a megoldásra jusson, mint az állítólagos kárt okozó megoldás. A felelősség megállapítása alóli mentesség eseteinek ilyen kiszélesítése már csak azért sem elfogadható, mert a felelősség megállapítása iránti, az EK 288. cikken alapuló keresetet magánszemélyek is indíthatják, akiknek az EK 230. cikk által a megsemmisítés iránti kereset esetére előírt szigorú elfogadhatósági feltételek miatt nincs lehetősége az általuk állítólagosan elszenvedett kárt okozó jogi aktust közvetlenül megkérdőjelezni. E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróságnak már volt alkalma kimondani, hogy „a kártérítési keresetet a jogalanyok bírói védelmének a Szerződés által felállított rendszere egészére figyelemmel kell vizsgálni”. [10]

22. Ilyen feltételek mellett az a körülmény, hogy az érintett tárgyban és a termelési támogatások összegének meghatározásakor a Bizottság bizonyos mérlegelési mozgástérrel rendelkezik, önmagában nem teszi lehetővé az említett támogatás számítási módjával kapcsolatos szabályok megsértésével okozott kár határozott jellegének tagadását. Az Elsőfokú Bíróság nem ismerte fel, hogy ebben az esetben még azt is ellenőrizni kell, hogy amennyiben a felrótt szabálytalanságot nem követték el, a Bizottságnak a támogatást azonos szinten kellett volna-e tartania. Az Elsőfokú Bíróság azzal, hogy elemzését egy bizonyos mérlegelési mozgástérnek az érintett intézmény javára történő általános elismerésére alapozta, anélkül hogy gondoskodott volna annak pontos ellenőrzéséről, hogy a megállapított szabálytalanság nem volt-e befolyással az elfogadott megoldásra, véleményem szerint tévesen alkalmazta a jogot.

23. Ez azonban nem jelenti azt, hogy az a körülmény, hogy valamely intézmény mérlegelési jogkörrel rendelkezik, nem releváns a Közösség szerződésen kívüli felelősségének megállapítása iránti kereset vizsgálatánál. Ez a körülmény egyértelműen fontos, ugyanakkor más szinteken. Először is a felelősség megállapításának első feltételénél kerül szóba. Emlékezzünk arra, hogy az ítélkezési gyakorlat – ahhoz, hogy a jogalanyok számára meghatározott jogokat biztosító szabály kellően egyértelmű megsértése bizonyítást nyerjen – megköveteli az érintett közösségi intézmény részéről a mérlegelési jogkörére vonatkozó korlátok nyilvánvaló és súlyos megsértésének bizonyítását. [11] Ezen a ponton elsődleges tehát a kérdéses intézmény mérlegelési mozgásterének meghatározása [12] Az

10 – A 175/84. sz., Krohn kontra Bizottság ügyben 1986. február 26-án hozott ítélet (EBHT 1986., 753. o.) 27. pontja.

11 – Így lásd a C-312/00. P. sz., Bizottság kontra Camar és Tico ügyben 2002. december 10-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-11355. o.) 54. pontját.

12 – Lásd ebben az értelemben a C-198/03. P. sz., Bizottság kontra CEVA és Pfizer ügyben 2005. július 12-én hozott ítélet (EBHT 2005., I-6357. o.) 66. pontját.

Elsőfokú Bíróság erre a feladatra vállalkozott a megtámadott ítélet 42–47. pontjában. [13]

24. Továbbá szintén jogos lehet figyelembe venni e mérlegelési mozgástér terjedelmét és helyét a kár összegének meghatározásánál. Így igaz, hogy bár a Bizottság e tárgyban bizonyos mérlegelési mozgástérrel rendelkezik az alapadatok megállapításakor, valamint a támogatás összegének meghatározásánál, a fellebbezők semmiképpen sem számíthattak arra jogosan, hogy a közösségi termelőnek fizetett minimumár és a kínai árak figyelembevétele után a fontosabb harmadik országok alapanyagára közötti különbséggel egyenlő maximális támogatást kapjanak. Ilyen értelmű az Elsőfokú Bíróságnak a megtámadott ítélet 73–76. cikkében adott elemzése. Ebben az esetben a kár oka kizárólag a támogatás azon összegének elvesztése, amelyre a fellebbezők jogosultak lettek volna, ha a kínai árak figyelembevételével kapcsolatos hibát nem követik el, tekintetbe véve mindazonáltal azokat a korrekciós együtthatókat, amelyeket a Bizottságnak jogosan kellett volna alkalmaznia a támogatás összegének módosítására. [14]

25. Mindazonáltal hasonló módon meg kellett vizsgálni az állítólagos kár terjedelmének meghatározását is. E meghatározás nem vehető figyelembe a kár ténylegességének vizsgálatakor. A megtámadott ítélet egyfajta keveredést tartalmaz e két eltérő természetű kérdés között. Kétségtelen számomra, hogy az elkövetett hiba pontos következményét nehéz megállapítani azon különböző adatok miatt, amelyeket a Bizottság szabadon vehetett figyelembe. De ez elsősorban az elszenvedett kár terjedelmének vizsgálatához tartozik. Előzetesen azt kellett ellenőrizni, hogy a kár ténylegesen létezett-e, azaz a támogatás számítási szabályainak megsértése negatív következménnyel volt-e a fellebbezők helyzetére.

26. A felelősség megállapítása iránti kereset esetén meg kell különböztetnünk a kár fennállásával kapcsolatos vizsgálatot és az érintett személyek helyzetére gyakorolt hatása terjedelmének meghatározását. Természetesen lehetséges, hogy a kár a gyakorlatban egészen korlátozott terjedelműnek bizonyul. De ahhoz, hogy egy tényleges és határozott kárt kimutassunk, elegendő azt megállapítani, hogy annak bekövetkezte nem pusztán elméletben lehetséges, és nem is csupán esetleges, valamint hogy e kár meghatározható veszteséget okoz. A határozott kár nem azt jelenti, hogy a kár mértéke pontosan kiszámítható, hanem azt, hogy a kárnak a szóban forgó intézmény magatartásából kell következnie, és gazdaságilag meghatározhatónak kell lennie. Továbbá a következetes ítélkezési gyakorlat szerint az EK 288. cikke „nem akadályozza meg a Bírósághoz fordulást a Közösség felelősségé-

13 – Lásd a megtámadott ítélettel való összehasonlításként az Elsőfokú Bíróság T-167/94. sz., Nölle kontra Tanács és Bizottság ügyben 1995. szeptember 18-án hozott ítéletének (EBHT 1995., II-2589. o.) 89. pontját.

14 – Lásd a jelen indítvány 31. pontját.

nek közeli és elegendő bizonyossággal előrelátható károk esetén történő megállapítása végett, még ha a kár egyelőre nem is számítható ki pontosan". [15]

B – *A kár helyes minősítése*

27. Az előzőekből az következik, hogy a kár határozott jellegének az Elsőfokú Bíróság által elvégzett vizsgálatát tévesnek kell tekintenünk. E tévedés pedig olyan jellegű, hogy az a megtámadott ítélet megsemmisítését vonja maga után, hacsak nem derül ki, hogy annak rendelkező része más jogi érvek alapján mégis megalapozott. [16] Meg kell tehát vizsgálni, hogy a megtámadott ítéletben elvégzett elemzésre és az iratok más elemeire figyelemmel az Elsőfokú Bíróság megalapozottan hozhatott-e hasonló megoldást.

28. Első ránézésre a jelen ügy bizonyos hasonlóságot mutat egy korábbi üggyel, amelyben a Bíróság elutasított egy felelősség megállapítása iránti keresetet azzal az indokkal, hogy az állítólagos veszteségeket nem bizonyították.

29. A Leiseur Cotelle és társai kontra Bizottság ügyben [17] repcemag-feldolgozók azt állították, hogy a pénzügyi ellentételező összegek eltörlése termékeik árát csökkentette, amely csökkenést nem ellentételezte az a támogatás, amelyre úgy vélték, joguk van. A Bíróság pontosítja, hogy a felperesek érvelését olyan módon kell értelmezni, hogy „a felpereseket az ellentételező összegek rendszerének bevezetése tévesen késztette arra, hogy közösségi származású magokat szerezzenek be, és kérjék a támogatás megfelelő előzetes megállapítását azon feltételezés mellett, hogy a magok világpiacon történő megvásárlása különösen költségessé vált számukra abból a tényből kifolyólag, hogy ellentételező összegeket kell fizetniük; [...] mivel e feltételezés tévesnek bizonyult a vitatott hatályon kívül helyezésnél fogva, a felpereseket időközben megfosztották attól a lehetőségtől, hogy a legjobb áron jussanak a világpiacon termékekhez, ez pedig olyan kár, amelyért a Közösséget tartják felelősnek. [18] A Bíróság szemében azonban nem volt egyértelmű bizonyíték az állítólagos veszteségekre. Egyrészt a várt támogatás közvetlenül nem függ össze a kérdéses rendszer fennállásával. Az ellentételező összegek rendszerének felállítása nem a közösségi termelők közvetlen védelmét, hanem a közösségen belüli kereskedelem zavarainak elhárítását célozta. [19] Másrészt nem volt egyértelmű, hogy a feldolgozók termékeinek ára csökkent volna. Éppen ellenkezőleg a Bíróság azt mondta,

15 – A 281/84. sz., Zuckerfabrik Bedburg kontra Tanács és Bizottság ügyben 1987. január 14-én hozott ítélet (EBHT 1987., 49. o.) 14. pontja.

16 – Lásd ebben az értelemben a C-30/91. P. sz., Lestelle kontra Bizottság ügyben 1992. június 9-én hozott ítélet (EBHT 1992., I-3755. o.) 28. pontját.

17 – A 67/75–85/75. sz. egyesített ügyekben 1976. március 17-én hozott ítélet (EBHT 1976., 391. o.).

18 – 20. pont.

19 – 26. és 47. pont.

hogy „az alperes [Bizottság] azon többször megismételt állítását, amely szerint a közös piacon az árszint változatlan maradt a hatályon kívül helyezést követően, nem vonták komolyan kétségbe." [20]

30. Az előttünk lévő ügy jóllehet a felek érveinek hasonló értelmezésére látszik vezetni, egészen más adatokon alapszik. Egyrészt az a támogatási rendszer, amelynek alkalmazása hibásnak bizonyult a jelen ügyben, azon feldolgozott termékek termelésének támogatását célozza, amelyek „a Közösség mediterrán régióiban különös jelentőséggel bírnak", védve azokat a nemzetközi versenytől, ahol a termelési árak lényegesen alacsonyabbak. [21] Másrészt nem vonható komolyan kétségbe a jelen ügyben, hogy a Bizottság által elkövetett számítási hiba negatív hatással volt a felperesek helyzetére. Ez pedig, véleményem szerint, az Elsőfokú Bíróság által elvégzett elemzés két egyértelműen meghatározott eleméből következik.

31. Először is az alaprendeletből kitűnik, hogy a harmadik országokban a termelőknek fizetett árak összege alapvető fontosságú és nélkülözhetetlen elem a támogatás kiszámításánál [22]. Ebben az értelemben az Elsőfokú Bíróság a megtámadott ítélet 57. pontjában kimondta, hogy „a Bizottságnak tehát tekintettel *kellett* lennie a kínai árakra" a vitatott évben adott támogatás kiszámításánál. [23] Másodszor a megtámadott ítéletből világosan kiderül, hogy a Bizottság által elkövetett hiba azzal a következménnyel járt, hogy alacsonyabb szinten állapították meg a főbb termelő országok alapanyagárait. [24] Márpedig ez az ár az alapja a támogatás összegével kapcsolatos, az alaprendelet 4. cikke (2) bekezdésének a) pontjában előírt számításnak. Ezen ár növelése a Közösség és a legfontosabb versenytársnak minősülő harmadik országok alapanyagköltségei közötti különbség csökkentéséhez, következésképpen a támogatás összege valós alapjának csökkenéséhez vezet. Természetesen nincs kizárva, hogy a helyesen kiszámolt alapot azután még más feltételek, így például az ugyanezen rendelkezés c) pontjában előírt csökkentő együttható függvényében megváltoztassák. Mindazonáltal nyilvánvalónak tűnik, hogy az alapfeltétel fent megjelölt értelmű téves alkalmazása elviekben csak negatív hatással lehet a támogatás összegének végső meghatározására.

32. A következetes ítélkezési gyakorlat szerint a felperes által állítólagosan elszenvedett kár bekövetkezését és nagyságát neki kell bizonyítania a közösségi bíróság előtt. [25] A jelen ügyben a felperesek egyértelműen bebizonyították, hogy az alapanyag helyes árának visszaállítása a jutatott támogatás

20 – 19. pont.

21 – Az alaprendelet (2) preambulumbekezdése.

22 – Az alaprendelet (4) preambulumbekezdése.

23 – Kiemelés tőlem.

24 – Az Elsőfokú Bíróság a megtámadott ítélet 67. pontjában emlékeztet arra, hogy a Bizottság elismeri, hogy a kínai alapanyag figyelembevétele első lépésben a főbb termelő és exportáló országok becsült alapanyagárának érezhető csökkenéséhez vezethet.

25 – Lásd ebben az értelemben a C-401/96. P. sz., Somaco kontra Bizottság ügyben 1998. május 7-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-2587. o.) 71. pontját.

összegének megemeléséhez kell, hogy vezessen. Ilyen feltételek mellett a Bizottság feladata volt annak bizonyítsa, hogy a jelen ügy körülményei között és a rendelkezésére álló adatok összességére figyelemmel ez az elvárás nem volt megalapozott. Nem elégedhetett meg annak kijelentésével, hogy – ahogyan a megtámadott ítélet 67. pontjában leírtak alapján tette – a számára elismert diszkrecionális jogkör alapján a támogatás növelése nem volt bizonyos. Azt is bizonyítania kellett volna, hogy a támogatásnak a vitatott rendeletben megállapított szinten való fenntartása összeegyeztethető volt az alaprendelet 4. cikkének (2) bekezdésében előírt feltételek helyes alkalmazásával. Márpedig ilyen elemzésre nem került sor a jelen ügyben.

33. Ebből pedig az következik, hogy az állítólagos kárt tényleges és határozott jellegűnek kellett volna tekinteni.

C – *A Bizottság kifogása*

34. A Bizottság mindazonáltal azt állítja, hogy a kár csak akkor nyer valóságos bizonyítást, ha bebizonyítható, hogy a támogatás nem érte el az alaprendelet 4. cikkének (2) bekezdéséből következő célját, tudniillik azt, hogy a közösségi termelés rendben lefolyjon. Márpedig a Bizottság szerint minden arra utal, hogy az 1519/2000 rendeletben meghatározott összeg lehetővé tette e cél elérését.

35. Ezt a kifogást két különböző módon lehet érteni. Bármelyik értelmezést is fogadjuk el, a kifogást el kell utasítani.

36. Először is úgy tűnik, hogy a Bizottság ezáltal kétségbe vonja magát a felelősségre vonás elvét is. Úgy tűnik, hogy a Bizottság úgy ítéli meg, hogy a neki felrótt magatartás jogellenessége nem volt döntő hatással a cselekvése eredményére, amely összhangban áll az alaprendelet által a Bizottság számára előírt céllal. Ha a kifogásnak ez az értelme, – ahhoz, hogy elfogadható legyen – az alperesnek csatlakozó fellebbezést kellett volna benyújtania, amelyben kétségbe vonja magatartása jogszerűségének az Elsőfokú Bíróság általi megítélését. Ilyen lépés hiányában az Elsőfokú Bíróságnak az az elemzése, amely a Közösség szerződésen kívüli felelősségének megállapítására alkalmas jogellenességre következtetett, véglegesnek tekinthető, és nem vonható kétségbe. Ily módon a kifogás nem elfogadható.

37. Mindazonáltal e jogalapjával a Bizottság azt is állítja, hogy az a tény, amely szerint a közösségi termelés, az alaprendeletben meghatározott céllal összhangban, megfelelően

zajlott le a vitatott gazdasági évben, azt bizonyítja, hogy az 1519/2000 rendelet nem okozott semmiféle megtéríthető kárt. E tekintetben a Bizottság idézi a mezőgazdasági főigazgatónak a fellebbezők részére 2003. január 7-én küldött levelét, amelyben azt írja: „*Utólag* megállapítom, hogy a támogatás olyan mértékben került meghatározásra, amely mérték nem bünteti az ágazatot. A 2000/2001-es gazdasági évben a közösségi paradicsomipar már két egymást követő évben dönti meg a feldolgozás rekordszintjét".

38. Ahhoz, hogy bizonyítsuk egy ilyen érv visszásságát, röviden be kell mutatnunk a Közösség által ebben az ágazatban felállított bonyolult rendszert. Ez a rendszer egy védelmi rendelkezésen és egy kettős szerződéses rendszeren alapul. A védelmi rendelkezést az alaprendelet írja elő. E rendelkezés előírja, hogy a paradicsomtermelőknek fizetendő minimumárat minden gazdasági év kezdete előtt meg kell állapítani, amely rendszerint július hónapban történik. Ugyanakkor támogatást juttatnak a paradicsomfeldolgozóknak, akik a paradicsomtermelők számára legalább a minimumárnak megfelelő mértékű árat fizettek. Ennek összegét úgy kell meghatározni, hogy lehetővé tegye „a közösségi termelőknek fizetett minimumár és a harmadik országokban fizetett ár közötti különbség kiegyenlítését". [26] E rendelkezést az alaprendelet alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, 1997. március 19-i 504/97/EK bizottsági rendelet által előírt szerződéses rendszer foglalja keretbe. [27] E rendszer értelmében a paradicsomtermelők és -feldolgozók „előszerződéseket" kötnek még az ültetési időszak előtt. E rendszer célja, hogy „arra biztassa a termelőket, hogy vegyék figyelembe a feldolgozóipar tényleges szükségleteit, következésképpen ahhoz igazítsák a beültetett területek nagyságát" [28]. Meg kell jegyezni, hogy ezek a szerződések a fizetendő ár megjelölése nélkül vonatkoznak adott mennyiségekre. [29] Csak a minimumár és a termelési támogatás megállapítását követően írják alá az első szerződések alapján a fizetendő árakat is tartalmazó „feldolgozási" szerződéseket. [30]

39. Ez a rövid leírás mutatja, hogy a közösségi termelés elsősorban a feldolgozóknak a Közösség által megállapított támogatási mechanizmus szabályos alkalmazásába vetett bizalmán nyugszik. A feldolgozókat az előszerződések rendszere arra ösztönzi, hogy vállalják a közösségi termelés felvásárlását a támogatásért cserében még azelőtt, hogy ismernék a minimumár és a támogatás összegét. Természetesen e kötelezettségvállalás pillanatában nincs biztosítva az, hogy a támogatás fedezni fogja a Közösségben történő paradicsomvásárláshoz köthető valamennyi kereskedelmi kockázatot. Mindazonáltal a feldolgozók legalábbis biztosítva vannak azáltal, hogy a támogatást szabályos feltételek szerint, az alaprendelet 4. cikkének (2) bekezdésében meghatározott feltételekkel összhangban fogják megállapítani. A támo-

26 – Az alaprendelet (4) preambulumbekezdése.

27 – HL L 78., 14. o.

28 – Az 504/97 rendelet (7) preambulumbekezdése.

29 – Az 504/97 rendelet 6. cikkének (2) bekezdése.

30 – Az 504/97 rendelet 7. cikke.

gatási rendszer szabálytalan alkalmazásával a Bizottság hozzájárult ahhoz, hogy a fellebbezőkre hárította azon gazdasági veszély egy részét, amelyet azok a Közösségben elfogadott rendszer alapján nem lettek volna kötelesek viselni.

40. Ezért tűnik számomra úgy, hogy az alperes nem hivatkozhat egy olyan cél tiszteletben tartására, amelynek megvalósítását a fellebbezőkre bízták azzal a biztosítékkal, hogy az alaprendelet szabályos alkalmazása alapján támogatást kapnak. A Bizottság nem hivatkozhat olyan eredményre, amelyet saját maga veszélyeztetett az annak elérésére az ő számára előírt feltételek szabálytalan alkalmazásával, valamint olyan eredményre sem, amelyet a felrótt jogellenesség elkövetésének pillanatában semmiképpen sem láthatott előre. Ebből pedig az következik, hogy egy ilyen kifogás teljesen alaptalan.

III – Az elemzés következményei

41. A fellebbezők által hivatkozott első jogalapot megalapozottnak kell tekintetni, és így a megtámadott ítélet részleges hatályon kívül helyezésének helyt kell adni. Mivel a fellebbezés többi jogalapja is a megtámadott ítélet ugyanezen részére vonatkozik, nem szükséges megvizsgálni azokat.

42. A Bíróság alapokmánya 61. cikke első albekezdésének megfelelően, ha a fellebbezés megalapozott, a Bíróság az Elsőfokú Bíróság határozatát hatályon kívül helyezi. Ha a per állása megengedi, az ügyet maga a Bíróság is érdemben eldöntheti, illetve határozathozatalra visszautalhatja az Elsőfokú Bírósághoz.

43. Mivel az Elsőfokú Bíróságnak nem volt alkalma megítélni, hogy a Közösség felelősségének harmadik, a felrótt magatartás jogellenessége és a kár ténylegessége közötti okozati kapcsolatra vonatkozó feltétele fennáll-e, és dönteni a fellebbezők által elszenvedett kár pontos természetéről és mértékéről, a per állása nem engedi meg az érdemben való döntést. Az Elsőfokú Bíróságnak szuverén hatáskörrel kell rendelkeznie e vizsgálatok elvégzésére, amelyek összetett tények és adatok mérlegelését teszik szükségessé, és annak megítélésére, hogy esetlegesen felkérie a feleket egyezségkötésre az esetleges kár megtérítendő összegével kapcsolatban. Ezért az ügyet vissza kell utalni az Elsőfokú Bíróság elé, és jelenleg nem kell határozni a költségekről.

IV – Végkövetkeztetések

44. Az előző megfontolások összességéből az következik, hogy az Elsőfokú Bíróság tévesen alkalmazta a jogot, amikor úgy ítélte meg, hogy az állítólagos kár nem határozott jellegű. Következésképpen azt javaslom a Bíróságnak, hogy:

– helyezze hatályon kívül az Európai Közösségek Elsőfokú Bíróságának a T-285/03. sz., Agraz és társai kontra Bizottság ügyben 2005. március 17-én hozott ítéletét, és

– utalja vissza az ügyet az Elsőfokú Bíróság elé.