VERICA TRSTENJAK
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA

Az ismertetés napja: 2009. március 3. [1]

1. A kiegészítő illeték bevezetése a tej vonatkozásában a múltban mind közösségi, mind nemzeti szinten számos vitát váltott ki (úgynevezett tejkvótaügyek [2]). A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyát a Tribunale ordinario di Padova (a továbbiakban: a kérdést előterjesztő bíróság) által a tej- és tejtermékágazatban illeték megállapításáról szóló, 2003. szeptember 29-i 1788/2003/EK tanácsi rendelet [3] érvényességével kapcsolatban előzetes döntéshozatalra előterjesztett négy kérdés képezi. A kérdést előterjesztő bíróságnak kétségei vannak az 1788/2003 rendeletnek a közös agrárpolitika (a továbbiakban: KAP) célkitűzéseivel, valamint az egyenlő bánásmód és az arányosság elvével való összeegyeztethetőségét illetően.

2. E kérdések egy, a tejtermelők – az alapeljárás felperesei (a továbbiakban: az alapeljárás felperesei) – és a Cooperativa Milka 2000 (a továbbiakban: Cooperativa Milka) – az alapeljárás alperese – között folyamatban lévő eljárásban merülnek fel.

3. Az alapeljárás felperesei a Cooperativa Milka részére szállítanak általuk termelt tejet. A Cooperativa Milka az 1788/2003 rendelet alapján az alapeljárás felpereseitől a tej vonatkozásában előírt kiegészítő illeték megfizetését követeli. Az alapeljárás felperesei arra hivatkoznak, hogy az 1788/2003 rendelet jogellenes, ezért nem nyújthat érvényes jogalapot kiegészítő illeték megállapítására.

I – Jogi háttér

4. Az EK 5. cikk harmadik bekezdése értelmében a Közösség intézkedései nem léphetik túl az EK-Szerződés célkitűzéseinek eléréséhez szükséges mértéket.

1 – Eredeti nyelv: német.
2 – Áttekintést nyújt Priebe, R., Grabitz, E., Hilf, M., *Das Recht der Europäischen Union*, 1. kötet, 34. cikk, 21. kiegészítő füzet, 61. pont.
3 – HL L 270., 123. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 40. kötet, 391. o.

5. Az EK 33. cikk (1) bekezdése értelmében a KAP célkitűzései a következők:

„a) a mezőgazdasági termelékenység növelése a műszaki fejlődés előmozdításával, valamint a mezőgazdasági termelés ésszerű fejlesztésének és a termelési tényezők, így különösen a munkaerő lehető legjobb hasznosításának biztosításával;

b) ily módon a mezőgazdasági népesség megfelelő életszínvonalának biztosítása, különösen a mezőgazdaságban dolgozók egy főre jutó jövedelmének növelésével;

c) a piacok stabilizálása;

d) az ellátás hozzáférhetőségének biztosítása;

e) a fogyasztók elfogadható ár ellenében történő ellátásának biztosítása.”

6. Az EK 34. cikk (1) bekezdése értelmében az EK 33. cikkben megfogalmazott célkitűzések elérése érdekében létre kell hozni a mezőgazdasági piacok közös szervezését, amely az érintett terméktől függően az alábbi formák valamelyikét ölti:

„a) közös versenyszabályok;

b) a különböző nemzeti piaci rendtartások kötelező összehangolása;

c) egy európai piaci rendtartás.”

7. Az EK 34. cikk (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az (1) bekezdés értelmében létrehozott közös piacszervezés az EK 33. cikkben megfogalmazott célkitűzések eléréséhez szükséges minden intézkedést magában foglalhat, így különösen árszabályozást, különböző termékek előállításához és piaci értékesítéséhez nyújtott támogatást, raktározási és készletgazdálkodási szabályokat, valamint közös mechanizmust a behozatal és a kivitel stabilizálására. A közös

piacszervezés az EK 33. cikkben meghatározott célkitűzések megvalósítására korlátozódik, és a termelők vagy a fogyasztók közötti minden megkülönböztetést kizár a Közösségen belül.

II – A tejpiac közös szervezése és a kiegészítő illeték

8. A tejágazatban 1964 óta vezették be a közös piacszervezést. A tejtermelés a hetvenes évek óta meghaladja a tej iránti keresletet. Ennek egyik oka, hogy a tejtermelés az évek során hatékonyabbá vált. További oknak a közös piacszervezés létrehozása tekinthető, amelynek keretében a tejtermelőknek támogatási mechanizmusok révén garantálták a tej vagy tejtermékek szabott áron történő értékesíthetőségét. Ez ahhoz vezetett, hogy a tejtermelők nem a tényleges igényekre, hanem elsősorban arra a lehetőségre tekintettel termeltek, hogy a tejet támogatott árakon értékesíthetik. Ennek következményeként a tejpiacon jelentős mértékű strukturális kapacitástöbblet keletkezett; a kínálat jelentős mértékben meghaladta a keresletet. [4] A közösségi jogalkotó különböző intézkedései [5] nem érték el a kívánt piacstabilizáló hatást.

9. A tejet érintő ártámogatási intézkedéseket a Közösség költségvetéséből finanszírozzák. Mivel a tej piaci ára a támogatott árnál egyértelműen alacsonyabb volt, a túltermelés a közösségi költségvetés jelentős megterheléséhez vezetett. A közösségi jogalkotó e megterhelést alkalmasnak vélte arra, hogy az a KAP jövőjét veszélyeztesse. A közösségi jogalkotó e probléma megoldására kétféle intézkedést vett fontolóra. Az egyik alternatíva a támogatott ár csökkentése, a másik pedig a termelés ellenőrzését szolgáló kvóták bevezetése volt. A piaci egyensúly helyreállítása érdekében a tejet terhelő kiegészítő illetéket bevezető 856/84/EGK rendelettel [6] a közösségi jogalkotó a kvótamegoldás mellett döntött.

A – *A kiegészítő illeték*

10. A 856/84 rendelet egyéni és nemzeti referenciamennyiségeket, valamint egy garantált teljes tejmennyiséget határozott meg a Közösség vonatkozásában. A nemzeti referenciamennyiségek az egyes tagállamok meghatározott referenciaévbeli (választás szerint az 1981-es, 1982-es vagy 1983-as év) tejtermelésének feleltek meg. Mivel Olaszország tekintetében az 1981-es és 1982-es évek értékei kedvezőtlenek voltak, a referen-

4 – E tejpiacon végbement fejlődéshez lásd Trotman, C., *The Development of Milk Quotas in the U.K.*, Sweet & Maxwell, 1996., „Chapter 1, The Creation of Surplus Europe", 1–17. o.

5 – Lásd például a közös felelősségi illetékről, valamint a tej és tejtermékek piacának bővítésével kapcsolatos intézkedésekről szóló, 1977. május 17-i 1079/77/EGK tanácsi rendeletet, (HL L 131., 6–7. o.). Trotman, C. a 4. lábjegyzetben hivatkozott művének 11. és azt követő oldalain további intézkedéseket mutat be.

6 – HL L 90., 10–12. o.

ciaévet Olaszország vonatkozásában az 1983-as évben határozták meg. A nemzeti referenciamennyiségeket az évek folyamán kiigazították. Az egyéni referenciamennyiségek alapvetően [7] a tejtermelő által a referenciaévben termelt, illetve a tejfelvásárló által a referenciaévben felvásárolt tejmennyiségnek feleltek meg. A Közösség garantált teljes tejmennyiségét alapvetően az egyes tagállamokban termelt mennyiségek összege alkotta. [8]

11. Az egyéni referenciamennyiség túllépésének esetére kiegészítő illetéket állapítottak meg. A kiegészítő illeték kiszabása az érintett tejtermelők számára gazdaságtalanná tette az egyéni referenciamennyiségen felüli tejtermelést.

12. A 856/84 rendelet a tejet terhelő kiegészítő illetéket eredetileg csak egy ötéves időszakra szánta. Azt azonban ezt követően a tej- és tejtermékágazatban kiegészítő illeték megállapításáról szóló, 1992. december 28-i 3950/92/EGK tanácsi rendelet, [9] majd a 2004. április 1-je óta hatályos 1788/2003 rendelet [10] is fenntartotta. A kiegészítő illetékről szóló rendelkezések a 2008. január 1-jén hatályba lépett, a mezőgazdasági piacok közös szervezésének létrehozásáról, valamint egyes mezőgazdasági termékekre vonatkozó egyedi rendelkezésekről szóló, 2007. október 22-i 1234/2007/EK tanácsi rendelet (az egységes közös piacszervezésről szóló rendelet) [11] részét képezik. [12]

B – *Az 1788/2003 rendelet*

13. Az 1788/2003 rendelet 1. cikkének (1) bekezdése értelmében valamennyi tagállamra nézve éves nemzeti referenciamennyiségeket határoznak meg. Ezeket az 1788/2003 rendelet I. melléklete rögzíti. Az 1788/2003 rendelet 1. cikkének (3) bekezdése értelmében az 1788/2003 rendelet

7 – A tagállamok a garantált mennyiségük egy részét nemzeti tartalékként is használhatták, ami azt volt hivatott biztosítani, hogy az egyéni referenciamennyiségeket bizonyos termelők különleges helyzetéhez igazítsák.

8 – Plusz 1%.

9 – HL L 405., 1–5. o.

10 – Az 1788/2003 rendelet 27. cikke.

11 – HL L 299., 1–149. o.

12 – Lásd az 1234/2007 rendelet 66. és azt követő cikkeit.

I. mellékletében rögzített nemzeti referenciamennyiségek az általános piaci helyzet és különösen az egyes tagországokban érvényben lévő különleges feltételek figyelembevételével felülvizsgálhatók.

14. Az 1788/2003 rendelet 6. cikkével összefüggésben értelmezett 1. cikkének (2) bekezdése alapján a tejtermelőknek egyéni referenciamennyiségeket osztanak ki, amelyek összege nem haladhatja meg a nemzeti referenciamennyiséget. A nemzeti referenciamennyiség túllépése esetén az érintett tagállamnak az 1788/2003 rendelet 3. cikkének (1) bekezdése szerint a Közösség részére a túllépés mértékétől függő összegű kiegészítő illetéket kell fizetnie. Ebben az esetben a megfizetendő kiegészítő illetéket az 1788/2003 rendelet 4. cikkének első bekezdése alapján teljes egészében azok között a tejtermelők között osztják fel, akik a nemzeti referenciamennyiségek minden egyes túllépéséhez hozzájárultak. Az 1788/2003 rendelet 11. cikkének (1) bekezdése értelmében a tej első felvásárlója felelős azért, hogy a termelőktől beszedjék a kiegészítő illetéket.

15. Az 1788/2003 rendelet 22. cikke értelmében a kiegészítő illeték a mezőgazdasági piacok stabilizálására szolgáló beavatkozás.

III – A jogvita előzményei, az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

16. Az alapeljárás felperesei az 1995/96-os és a 2003/04-es gazdasági évek közötti időszakban és az ezt követő gazdasági években túllépték a tejtermelés vonatkozásában számukra odaítélt egyéni referenciamennyiséget. A Cooperativa Milka az érintett tejbeszállítások első felvásárlójaként az alapeljárás felpereseitől kiegészítő illeték megfizetését követelte. Az alapeljárás felperesei tiltakoznak a kiegészítő illeték Cooperativa Milka általi beszedésével szemben. Az alapeljárás felperesei a kérdést előterjesztő bíróságtól lényegében annak megállapítását kérik, hogy a Cooperativa Milka nem jogosult tőlük a kiegészítő illetéket követelni. Az alapeljárás felperesei ezzel összefüggésben az 1788/2003 rendelet érvénytelenségére hivatkoznak. Mivel a kérdést előterjesztő bíróságnak kétségei vannak az 1788/2003 rendelet érvényessége felől, a következő kérdéseket terjesztette a Bíróság elé előzetes döntéshozatalra:

„1. A tej- és tejtermékágazatban illeték megállapításáról szóló 1788/2003 rendelet, amely kiegészítő illeték az odaítélt nemzeti kvótát meghaladó tej- és tejterméktermelést sújtja anélkül, hogy figyelembe venné az egyes tagállamok számára odaítélt mennyiségeknek a vonatkozó termelések konkrét előzetes vizsgálatát követő időszakos naprakésszé tételét, összeegyeztethető-e az EK-Szerződés 32. cikkével és a KAP e szerző-

désben rögzített azon célkitűzéseivel, mint a mezőgazdasági termelékenység növelése, a műszaki fejlődés előmozdítása, a mezőgazdasági termelés ésszerű fejlesztésének és a termelési tényezők, így különösen a munkaerő lehető legjobb hasznosításának biztosításával, amennyiben ez a mechanizmus az olasz tej- és tejterméktermelőket is sújtja, megfosztván így őket – a termelési tényezők nem megfelelő jövedelmezősége okán – a megfelelő életszínvonaltól és a fejlődéstől, annál is inkább, mivel Olaszország valójában alultermelő tagállam […], és a minőségi termékek előállításával foglalkozó feldolgozó és értékesítő iparágai fenntartásához nyersanyag-behozatalra szorul […]?

2. A hivatkozott 1788/2003 rendelet összeegyeztethető-e az EK-Szerződésnek a közös piacszervezést előíró 33. cikkével, amely a Közösség termelői vagy fogyasztói közötti minden hátrányos megkülönböztetést kizár, ugyanakkor a kiegészítő illeték egységes alkalmazása a kvótákat meghaladó és az azok alatt maradó termelők tényleges eltérő kezelése nélkül a maximális mennyiség alatt maradó országhoz tartozó olasz termelőket hátrányosan különbözteti meg?

3. A hivatkozott 1788/2003 rendelet összeegyeztethető-e az EK 34. cikkel, amely előírja, hogy az EK 33. cikkben meghatározott célkitűzések megvalósítása »a termelők és a fogyasztók közötti minden megkülönböztetést kizár a Közösségen belül«, míg ezt a megkülönböztetést maga a rendelet hozza létre, amely a kiegészítő illeték tekintetében egységes hozzájárulást követel meg mind a maximális mennyiséget túllépő, mind pedig az az alatt maradó országok, mint például Olaszország termelőitől?

4. A 2003. szeptember 29-i 1788/2003 tanácsi rendelet összeegyeztethető-e az arányosságnak az EK 5. cikkben rögzített elvével, amely cikk a Közösség intézkedéseit »az e szerződés célkitűzéseinek eléréséhez szükséges mérték[re]« korlátozza, míg a kiegészítő illeték egységes alkalmazása túllép a közös piacszervezés célkitűzésén, mivel az átlagos olasz mezőgazdasági termelőket folyamatosan alacsony termelékenységre és alacsony jövedelmekre, valamint az állami támogatás folyamatos szükségességére kényszeríti rá?”

IV – A Bíróság előtti eljárás

17. A 2008. január 23-i előzetes döntéshozatal iránti kérelem 2008. január 28-án érkezett a Bírósághoz. Az írásbeli szakaszban az alapeljárás felperesei, a Bizottság és a Tanács terjesztettek elő észrevételeket. A 2009. január 15-i tárgyaláson az alapeljárás egyik felperesének a képviselője, valamint a Tanács és a Bizottság képviselője foglalt szóban állást.

V – A felek érvei

18. Az *alapeljárás felperesei* előadják, hogy az Olaszország számára eredetileg meghatározott nemzeti referenciamennyiség hibás adatokon alapult. A statisztikai adatok nem helytállóan tükrözték vissza az olaszországi tényleges tejtermelést. Nem vették továbbá figyelembe, hogy az olaszországi nemzeti tejtermelés nem fedezte a tej iránti nemzeti keresletet, és így deficites volt, míg más tagállamok nemzeti tejtermelése a tej iránti nemzeti keresletet meghaladta. Az Olaszország számára meghatározott nemzeti referenciamennyiség későbbi kiigazításai ellenére ezek az eredendő hibák a mai napig fennállnak.

19. Ez azt eredményezi, hogy az olaszországi nemzeti tejtermelés a nemzeti kereslet alig 60%-át képes fedezni, és a tejet más tagállamokból kell importálni. Más tagállamokban ellenben a nemzeti tejtermelés egyértelműen meghaladja a nemzeti keresletet.[13] Mivel a kiegészítő illeték célja az, hogy korlátozza a tej túltermelését, annak a túltermelésért felelős tejtermelőket kellene a legérzékenyebben érintenie.

20. A nemzeti tejtermelés és a nemzeti tejkereslet egymáshoz viszonyított arányának figyelmen kívül hagyása mindenekelőtt sérti a hátrányos megkülönböztetés EK 34. cikk szerinti tilalmát. Az a különböző tényállások azonos kezelését eredményezi. Ez objektíve sem a regionális szakosodás elvével, sem a tejtermelők szolidaritásával nem igazolható. A nemzeti kereslet figyelembevétele nem szükségszerűen áll ellentétben ezen elvekkel. Hátrányos megkülönböztetés valósul meg továbbá abban, hogy a kiegészítő illeték bizonyos vállalkozásokat akadályoz a fejlődésben és a piac követelményeihez való alkalmazkodásban.

13 – A nemzeti tejtermelés és a nemzeti tejkereslet egymáshoz viszonyított aránya Franciaországban 125%, Németországban 125%, Írországban körülbelül 360%, Dániában pedig 230%.

21. Továbbá az arányosság elve is sérül. A kiegészítő illeték a kis tejtermelőket a nagy tejtermelőknél érzékenyebben érinti, mivel a kis tejtermelők jövedelmezőségére erősebb hatással van. A kis tejtermelők csak a termelés növelése révén maradhatnának fenn.

22. Végül a kiegészítő illeték nem alkalmas a KAP célkitűzéseinek – nevezetesen a mezőgazdasági termelés ésszerű fejlesztésének, a mezőgazdasági népesség megfelelő életszínvonala biztosításának és a fogyasztók elfogadható ár ellenében történő ellátása biztosításának – elérésére. A kiegészítő illeték által követett egyedüli – mindazonáltal az egyéb célokat háttérbe szorító – cél a tejpiac stabilizálása.

23. A *Tanács* mindenekelőtt utal arra, hogy az Olaszországra vonatkozó nemzeti referenciamennyiség rögzítése során más tagállamoktól eltérően nem az 1981-es, hanem az 1983-as évet vették referenciaévként figyelembe, mivel ez Olaszország számára kedvezőbb volt. A nemzeti referenciamennyiségeket továbbá az általános piaci helyzethez és a bizonyos tagállamokban fennálló sajátos feltételekhez igazították.

24. A Tanács álláspontja szerint nem jelent hátrányos megkülönböztetést, hogy az olaszországi tejtermelés és az olaszországi tejkereslet arányára nem voltak tekintettel. Mivel a tejpiacot közös piacszervezés jellemzi, e körülmény nem releváns.

25. Az 1788/2003 rendelet a KAP célkitűzéseivel is összeegyeztethető. A tejpiacot jelentős mértékű túltermelés jellemzi, ezért a piac stabilizálása rendkívüli fontossággal bír. E cél és a KAP egyéb céljai közötti összhang megteremtése egy összetett folyamat, amelynek tekintetében a közösségi jogalkotó széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik. Az ugyan nem megengedett, hogy a közösség intézményei a KAP egyéb céljainak kizárása mellett pusztán egyetlen célt kövessenek. E célok valamelyikét azonban – ha ez kívánatos – ideiglenesen elsőbbségben részesíthetik.

26. Végezetül az arányosság elvének érvényesülése is biztosítva van. Először is, a közösségi jogalkotó e területen széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik. Ez nem kizárólag a meghozandó intézkedések jellegére és hatályára terjed ki, hanem bizonyos mértékig egyes alapvető tények megállapítására is. A közösségi jogalkotó ezért támaszkodhat általános megállapításokra. Másodszor, az a körülmény, hogy az olaszországi tejtermelés nemzeti szinten deficites, nem eredményezi azt, hogy az 1788/2003 rendelet sérti az arányosság elvét. Az arányosság megsértéséről csak akkor beszélhetünk, ha a jogalkotói döntés egyértelműen alkalmatlan volt a piacok stabilizálására. Ezt a kérdést előterjesztő bíróság nem mutatta be.

27. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat nem támasztja alá a kérdést előterjesztő bíróság azon állítását, hogy az 1788/2003 rendelet az olasz tejtermelők átlagára nézve tartósan alacsony termelékenységhez, alacsony jövedelmekhez és tartós támogatásra szorultsághoz vezet.

28. A *Bizottság* véleménye szerint az 1788/2003 rendelet összeegyeztethető a KAP célkitűzéseivel. Először is, a KAP célkitűzései szempontjából nem releváns, hogy egy adott tagállamban egyensúly áll-e fenn a tej iránti kereslet és a tejkínálat között, mivel a tej piacát egy európai piaci rendtartás szabályozza. A közösségi jogalkotó stabilizációs intézkedései ezért az európai piac egészére, nem pedig az egyes nemzeti piacokra irányulnak. A közösségi jogalkotó továbbá az 1788/2003 rendeletben figyelembe vette a KAP további célkitűzéseit. A tejet terhelő kiegészítő illeték volt a leghatékonyabb intézkedés a tej túltermelésének megfékezésére. Az alternatíva – az intervenciós ár csökkentése – mélyrehatóbb intézkedés lett volna, mivel az a tejtermelők jövedelemére jóval kedvezőtlenebbül hatott volna. A kiegészítő illeték ezenfelül a piacok stabilizálása mellett a KAP egyéb célkitűzéseit is követi. Egyébként az 1788/2003 rendelet és a KAP célkitűzései közötti ellentétet az előzetes döntéshozatalra utaló határozat nem mutatja be. A közösségi jogalkotó mindenesetre a KAP céljainak egyikét ideiglenesen egyébként is elsőbbségben részesítheti, ha ez a körülmények és a gazdasági környezet alapján indokolt. A tejpiacot jellemző kínálat és kereslet közötti súlyos aránytalanság indokolta a kiegészítő illeték bevezetését, és indokolja azt a mai napig.

29. A hátrányos megkülönböztetés tilalmának a megsértése sem valósul meg. Egy európai piacszervezésen belül nem releváns, hogy nemzeti szinten hiány vagy többlet jelentkezik-e. A nemzeti referenciamennyiségek rögzítése során Olaszországot egyébként is különösen kedvezően kezelték. Az 1984/85-ös és a 2006/07-es gazdasági évek

közötti időszakban a tíz tagállam tekintetében meghatározott nemzeti referenciamennyiségek átlagosan 2%-kal csökkentek, Olaszország esetében ellenben a nemzeti referenciamennyiség 6%-kal nőtt. E növekedés mindazonáltal nem a megnövekedett nemzeti keresletre, hanem sajátos körülményekre vezethető vissza. Továbbá abban, hogy a referenciaérték egy adott év termelési szintjéhez igazodik, a regionális szakosodás elve fejeződik ki. Ez a közös piac egyik alapelve, amely szerint a termelésnek a Közösségben a gazdaságilag legésszerűbb helyen kell zajlania. Ezzel az elvvel nem egyeztethető össze a tejtermelés és a tej iránti kereslet nemzeti arányának figyelembevétele. Továbbá figyelemmel kell lenni arra, hogy a tejpiaci rendtartást a mezőgazdasági termelők részére nyújtott termelési támogatások és többlettermelés jellemzik. Ilyen körülmények között a Közösség valamennyi tejtermelőjétől közös erőfeszítés várható el. Végezetül nem jelent hátrányos megkülönböztetést, hogy a kiegészítő illeték bizonyos termelőkre vagy bizonyos tagállamokra különbözőképpen hat. A referenciamennyiségek az elérendő célhoz szabott tárgyilagos ismérveken alapultak. A referenciaévben elért termelés alapulvétele révén a tejtermelők gazdasági jelentőségét és a számukra egy meghatározott időpontban biztosított előnyöket vették figyelembe. Ezzel összefüggésben tekintettel kell lenni arra, hogy a közösségi jogalkotó az agrárpolitika területén széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik, amely nem kizárólag a meghozandó intézkedések jellegére és hatályára terjed ki, hanem egyes alapvető tények megállapítására is. A közösségi jogalkotó ezért általános megállapításokra támaszkodhat.

30. Az arányosság elve sem sérül. A közösségi jogalkotó a rá tartozó összetett – politikai, gazdasági és szociális – értékelésekre tekintettel széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik. A közösségi jogalkotó valamely intézkedése ezért csak akkor jogellenes, ha az a kitűzött cél elérésére nyilvánvalóan alkalmatlan. A kiegészítő illeték mindazonáltal alkalmas a piacoknak a termeléstöbblet korlátozásán keresztül megvalósuló stabilizálására. Alternatív intézkedések nem lettek volna hasonlóan hatékonyak.

VI – Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre adandó válaszok

31. Négy kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság arra kíván választ kapni, hogy az 1788/2003 rendelet [14] jogszerű-e, és így a Cooperativa Milka által az alapeljárás felpereseivel szemben támasztott követelések jogalapjául szolgálhat-e. A kérdést előterjesztő bíróságnak kétségei vannak az 1788/2003 rendeletnek a KAP célkitűzéseivel, a hátrányos megkülönböztetés tilalmával és az arányosság elvével való összeegyeztethetőségét illetően. E jogi kétség lényegi kiindulópontja az, hogy a tagállamok

14 – A kérdést előterjesztő bíróság kérdései kizárólag az 1788/2003 rendeletre vonatkoznak. Ezért e rendeletre fogok szorítkozni. A 3950/92 rendelet és az 1234/2007 rendelet érintett rendelkezései számomra mindazonáltal az 1788/2003 rendelet rendelkezéseivel lényegében összehasonlíthatónak tűnnek.

nemzeti referenciamennyiségeinek az 1788/2003 rendelet alapján történő rögzítése során az egyes tagállamok tejtermelése és tej iránti kereslete közötti arányt nem veszik figyelembe.

A – *Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésről*

32. A kérdést előterjesztő bíróság az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésével arra kíván választ kapni, hogy az 1788/2003 rendelet összeegyeztethető-e a KAP célkitűzéseivel. A kérdést előterjesztő bíróság ezzel összefüggésben utal az EK 32. cikkre. A KAP célkitűzéseit – amelyek tartalmára a kérdést előterjesztő bíróság hivatkozik – mindazonáltal nem az EK 32. cikk, hanem az EK 33. cikk fekteti le. A kérdést előterjesztő bíróság első kérdését erre tekintettel úgy kell érteni, hogy az az 1788/2003 rendeletnek a KAP – EK 33. cikkben foglalt – célkitűzéseivel való összeegyeztethetőségére vonatkozik.

33. Amint az az EK 33. cikk (1) bekezdéséből kitűnik, a KAP célkitűzései sokrétűek. Kiterjednek a mezőgazdasági termelékenység növelésére, a mezőgazdasági népesség megfelelő életszínvonalának biztosítására, a piacok stabilizálására, a fogyasztók elfogadható ár ellenében történő ellátásának biztosítására.

34. A kiegészítő illeték kivetésének elsődleges célja a tejpiacon jelentkező strukturális többletek felszámolása a kínálat és a kereslet közötti egyensúlyhiány határok között tartása, és ezáltal kedvezőbb piaci egyensúly megteremtése érdekében.[15] A kiegészítő illeték megállapítása így mindenekelőtt a piacok stabilizálását és ezáltal a KAP célkitűzéseinek egyikét szolgálja.

– *A kiegészítő illeték megállapításának összeegyeztethetősége a KAP célkitűzéseivel*

35. Amennyiben az 1788/2003 rendeletnek a KAP célkitűzéseivel való összeegyeztethetőségét azért vonjuk kétségbe, mert az a piacok stabilizálását egyedüli célként és a KAP egyéb célkitűzéseinek kárára szolgálja, annyiban e bírálat alaptalan.

36. A kiegészítő illeték által követett célkitűzések értékelésekor figyelemmel kell lenni arra, hogy annak megállapítása szorosan összefügg a tejpiac közös szervezésének keretében tett további intervenciós intézkedésekkel. Amint már fent bemutattam,[16] a tej árát intervenciós intézkedések útján támogatják. Ezzel és egyéb intézkedésekkel a tejtermelők megfelelő életszínvonalát kívánják

15 – Lásd az 1788/2003 rendelet (3) preambulumbekezdését. Az előző, 857/84 rendelethez lásd a 84/87. sz. Erpelding-ügyben 1988. május 17-én hozott ítélet (EBHT 1988., 2647. o.) 26. pontját is.

16 – Lásd jelen indítvány 8. pontját.

biztosítani. Ha a tejet a valós keresletre tekintet nélkül és csak a tej támogatott áron történő értékesíthetőségének lehetőségére tekintettel termelik – amint azt a kiegészítő illeték bevezetése előtti tapasztalatok megmutatták –, fennáll a veszélye annak, hogy a Közösség költségvetése a tejtengerek és vajhegyek termelése folytán terhelhetőségének határára jut. A piacok stabilizálása, amelyet a kiegészítő illeték által kívánnak elérni, [17] az árak támogatását szolgáló intézkedések finanszírozhatóságát is biztosítja. [18] A piacok stabilizálása ezáltal arra is szolgál, hogy a tejtermelők megfelelő életszínvonalát a Közösség költségvetésének elfogadható terhelése mellett biztosítsa. Ezenfelül a stabilizálás a tejtermelés ésszerűsítését is szolgálja. [19] A kiegészítő illeték így nem kizárólag a tejpiac stabilizálására irányul.

37. Kiegészítésképpen utalni kell arra, hogy a piacok stabilizálásának egyedüli célkitűzésként történő követése sem szükségszerűen alapozná meg az EK 33. cikk megsértését. A közösségi jogalkotó a KAP végrehajtása során széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik. Ez annak a politikai felelősségnek tudható be, amelyet az EK 32. és azt követő cikkek a közösségi jogalkotóra a KAP létrehozása tekintetében ruháznak. [20] Persze a közösségi jogalkotónak e mérlegelési jogkör határain belül a KAP (részben egymással ellentétes) célkitűzéseinek kiegyenlítését kell elérnie. [21] Ennek során azonban a KAP célkitűzéseinek egyikét vagy másikát ideiglenesen elsőbbségben részesítheti, amennyiben ez a gazdasági adottságokra és körülményekre tekintettel szükséges. [22] A mérlegelési jogkör határai erre tekintettel ott húzódnak, ahol a közösségi jogalkotó a KAP célkitűzéseinek egyikét elszigetelten olyan módon kívánja elérni, amely az egyéb célkitűzések megvalósítását (tartósan) ellehetetleníti.

38. A tejpiacot jellemző túltermelés és strukturális többletkapacitások körülményei között a kiegészítő illeték megállapítása indokolt a piacok stabilizálása érdekében. Azt, hogy e célkitűzést nem a KAP egyéb célkitűzéseinek tartós kizárása mellett követik, már az 1788/2003 rendelet időbeli korlátozottsága is jól mutatta. [23] A kiegészítő illeték átmeneti jellegét az is alátámasztja, hogy a Tanács 2008. november 20-án kilátásba helyezte a kiegészítő illeték 2015-ös teljes eltörlését.

17 – Lásd a Bíróság C-311/90. sz. Hierl-ügyben 1992. március 19-én hozott ítéletének (EBHT 1992., I-2061. o.) 10. pontját.

18 – A 15. lábjegyzetben hivatkozott Erpelding-ügyben hozott ítélet 26. pontja.

19 – A 15. lábjegyzetben hivatkozott Erpelding-ügyben hozott ítélet 26. pontja, az Elsőfokú Bíróság T-466/93. sz., O'Dwyer és társai egyesített ügyekben 1995. július 13-án hozott ítéletének (EBHT 1995., II-2071. o.) 82. pontja.

20 – Priebe, R. a 2. lábjegyzetben hivatkozott műve 33. cikkének 2. pontjában utal arra, hogy az EK 33. cikkben foglaltakhoz hasonlóan széles körű célkitűzéseket a Közösség más politikái nem irányoznak elő.

21 – A 17. lábjegyzetben hivatkozott Hierl-ügyben hozott ítélet 13. pontja, a 279/84., 280/84., 285/84. és 286/84. sz., Rau Lebensmittelwerke és társai kontra Bizottság egyesített ügyekben 1987. március 11-én hozott ítélet (EBHT 1987., 1069. o.) 21. pontja és a 19. lábjegyzetben hivatkozott O'Dwyer és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 80. pontja.

22 – A 21. lábjegyzetben hivatkozott Rau Lebensmittelwerke és társai kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet 21. pontja, a 203/86. sz., Spanyolország kontra Tanács ügyben 1988. szeptember 20-án hozott ítélet (EBHT 1988., 4563. o.) 10. pontja.

23 – Lásd az 1788/2003 rendelet 1. cikkének (1) bekezdését. Priebe, R. helyesen mutat rá arra – a 2. lábjegyzetben hivatkozott műve 33. cikkének 3. pontjában –, hogy hosszú távú prioritások is felállíthatók, ha és ameddig a gazdasági helyzet ezt megköveteli.

– A nemzeti referenciamennyiségek összeegyeztethetősége a KAP célkitűzéseivel

39. A kérdést előterjesztő bíróság által az 1788/2003 rendeletnek a KAP célkitűzéseivel való összeegyeztethetősége iránt táplált kétség lényegi kiindulópontja az, hogy az Olaszország számára meghatározott nemzeti referenciamennyiség hibás adatokon nyugszik, és e hibák a mai napig fennállnak. Számomra e kétség sem tűnik megalapozottnak.

40. Egy referencia-időszakban elért termelés alapulvétele számomra nem tűnik összeegyeztethetetlennek a KAP célkitűzéseivel.

41. A referencia-időszakban elért termelés alapulvétele az európai belső piacon belüli termelés szakosodását tartja szem előtt. Ezen elgondolás szerint a belső piac egyik gazdasági előnye, hogy valamely termék előállítása a gazdaságilag arra legalkalmasabb helyen történik. Az alapeljárás felperesei szerint ellenben az egyes tagállamok tejtermelésének mértéke nem szükségszerűen azt mutatja, hogy a termelés hol a leghatékonyabb. A tejtermelés persze bizonyosan nem az a terület, amelyen a piacgazdasági erők teljesen maradéktalanul érvényesülnének. A tejtermelés Közösségen belüli regionális megosztása egy referencia-időszakon belül mégis olyan elfogadható kiindulópontot jelent, amely nem csak a területi szakosodásra, hanem a KAP keretén belül figyelembe veendő további szempontokra is tekintettel van.

42. Egy meghatározott referenciaév figyelembevétele ugyanis a tejtermelők gazdasági erejére és azokra az előnyökre van tekintettel, amelyekre a tejtermelők és a tagállamok a rendszer keretében egy meghatározott időpontban szert tettek. A referenciaévben termelt tejmennyiség alapulvétele ezáltal biztosítja, hogy a kiegészítő illeték megállapítása révén az egyes tagállamok tejtermelőit nem fosztják meg a megfelelő életszínvonal alapjától.

43. Ezenfelül ennek révén a tejtermelők közötti szolidaritás eszméje is szem előtt marad. A tejtermelőket a közösségi költségvetésből támogatják. Ha a kiegészítő illeték

révén a tejpiacot jellemző túltermelést kívánják határok közé szorítani, és a közösségi költségvetés terheit kívánják finanszírozható keretek között tartani, úgy a referenciaidőszakban elért nemzeti és termelőnkénti termelés figyelembevételében, illetve az odaítélt referenciamennyiségek egyező arányú növelésében vagy csökkentésében a Közösségen belüli tejtermelők közötti szolidaritásra törekvés jut kifejeződésre. [24]

44. Ezenkívül az olaszországi tejtermelés és a tej iránti kereslet aránya véleményem szerint nem olyan körülmény, amelyet a közösségi jogalkotónak az 1788/2003 rendelet elfogadása során mindenképpen figyelembe kellett volna vennie.

45. Ugyan a közösségi jogalkotó az európai piacszervezés keretein belül is tehet regionális különbségeket, amennyiben ezt az érintett termék, a piaci szerkezet vagy más objektív, a KAP megvalósítása szempontjából releváns okok indokolják. E tekintetben számomra – még ha ez természetszerűleg bizonyos ellentétben áll is a közös piacszervezéssel – a tagállamok területei szerinti megkülönböztetés sem tűnik alapvetően kizártnak. [25]

46. Valamely termék iránti nemzeti kereslet figyelembevétele azonban nem olyan ok, amelyre a közös piacszervezés keretein belül tekintettel kellene lenni. A nemzeti kereslet figyelembevétele inkább ellentétes az európai belső piaci termelés szakosodásának elvével. [26] Az ugyanis, hogy egy tagállamban mekkora a tej iránti kereslet, és hogy ez növekedik vagy csökken-e, semmit sem árul el arról, hogy a tej e tagállamban különösen kedvező feltételek mellett termelhető-e. A nemzeti kereslet figyelembevétele tehát a belső piaci szakosodás nyújtotta előnyök korlátozásának veszélyét hordozza magában.

47. Végezetül (a nemzeti szükséglet alaptalanul kritizált figyelmen kívül hagyásán túl) nem látok arra utaló további jeleket, hogy az 1788/2003 rendelet alapján Olaszországra érvényes referenciamennyiség hibás adatokon nyugodna. A Tanács és a Bizottság utalt arra,

24 – Lásd ehhez a 179/84. sz., Bozzetti kontra Invernizzi ügyben 1985. július 9-én hozott ítélet (EBHT 1985., 2301. o.) 32. pontját, a 22. lábjegyzetben hivatkozott Spanyolország kontra Tanács ügyben hozott ítélet 29. pontját.

25 – Lásd a jelen indítvány 41–43. pontját.

26 – Lásd ezzel kapcsolatban a 22. lábjegyzetben hivatkozott Spanyolország kontra Tanács ügyben hozott ítélet 25. pontját és a 19. lábjegyzetben hivatkozott O'Dwyer és társai ekben hozott ítélet 113. pontját.

hogy Olaszország vonatkozásában referenciaévként az 1983-as évet határozták meg, miután kiderült, hogy az 1981-es évre vonatkozó adatok kedvezőtlenek lettek volna a számára. Nincsenek arra utaló jelek, hogy az 1788/2003 rendelet alapjául szolgáló adatok hibásak lettek volna. Az, hogy a közösségi jogalkotó statisztikai adatokra támaszkodik, nem jelent mérlegelési hibát. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a közösségi jogalkotó mérlegelési jogköre a KAP területén nem kizárólag a meghozandó intézkedések jellegére és hatályára terjed ki, hanem bizonyos mértékig egyes alapvető tények megállapítására is. [27]

– *Következtetés*

48. Végeredményben számomra sem a kiegészítő illeték megállapítása, sem a tagállami tejtermelés és tej iránti kereslet egymáshoz viszonyított arányának a nemzeti referenciamennyiségek rögzítése során történő figyelmen kívül hagyása nem tűnik összeegyeztethetetlennek a KAP EK 33. cikk szerinti célkitűzéseivel.

27 – A 138/79. sz., Roquette Frères kontra Tanács ügyben 1980. október 29-én hozott ítélet (EBHT 1980., 3333. o.) 25. pontja.

B – *Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második és harmadik kérdésről*

49. Az *előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésével* a kérdést előterjesztő bíróság arra kíván választ kapni, hogy az 1788/2003 rendelet összeegyeztethető-e az egyenlő bánásmód elvével. A kérdést előterjesztő bíróság ezzel összefüggésben az EK 33. cikkre utal. Az egyenlő bánásmód elvét mindazonáltal az EK 34. cikk (2) bekezdésének második albekezdése szabályozza. A kérdést előterjesztő bíróság második kérdését tehát úgy kell értelmezni, hogy az az 1788/2003 rendeletnek az egyenlő bánásmód EK 34. cikk (2) bekezdésének második albekezdésében szabályozott elvével való összeegyeztethetőségére vonatkozik. [28] Az *előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdésével* a kérdést előterjesztő bíróság arra kíván választ kapni, hogy az 1788/2003 rendelet sérti-e a hátrányos megkülönböztetés EK 34. cikk (2) bekezdésének második albekezdése szerinti tilalmát tekintettel arra, hogy az a termelőktől egységes illeték megfizetését követeli meg mind a termelési többlettel, mind a termelési hiánnyal rendelkező tagállamokban. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második és harmadik kérdés tehát egyaránt az 1788/2003 rendeletnek az egyenlő bánásmód EK 34. cikk (2) bekezdésének második albekezdése szerinti elvével való összeegyeztethetőségére vonatkozik. E kérdéseket ezért együtt fogom megvizsgálni.

28 – Ha a kérdést előterjesztő bíróságnak az egyenlő bánásmód elvére történő utalását az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésben az egyenlő bánásmód általános elvére történő utalásként kell érteni, akkor utalni kell arra, hogy a hátrányos megkülönböztetésnek az EK 34. cikk (2) bekezdésének második albekezdése szerinti tilalma csupán az egyenlő bánásmód általános elvének sajátos kifejeződése, lásd a 201/85. sz., Klensch és társai egyesített ügyekben 1986. november 25-én hozott ítélet (EBHT 1986., 3477. o.) 9. pontját.

50. A kérdést előterjesztő bíróság az olasz tejtermelők hátrányos megkülönböztetését látja megvalósulni abban, hogy a nemzeti referenciamennyiség rögzítése során a tagállami tejtermelés és tej iránti kereslet egymáshoz viszonyított arányát nem veszik figyelembe. Én ebben nem látom az egyenlő bánásmód elvének megsértését.

51. Az EK 34. cikk (2) bekezdésének második albekezdése szerinti egyenlő bánásmód elve a termelők vagy a fogyasztók közötti minden megkülönböztetést kizár a Közösségen belül. A hátrányos megkülönböztetés tilalma tehát tiltja, hogy összehasonlítható helyzeteket különböző módon kezeljenek, vagy hogy különböző helyzeteket azonos módon kezeljenek, kivéve ha az ilyen bánásmód objektív módon igazolható. [29]

52. Már fent [30] foglalkoztam azzal, hogy a közösségi jogalkotó a KAP területén széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik, amely annak a politikai felelősségnek tudható be, amelyet az EK 32. és azt követő cikkek ruháznak rá. E mérlegelési jogkörre az EK 34. cikk (2) bekezdése második albekezdésének keretei között is tekintettel kell lenni. [31]

53. Mindenekelőtt kétségeim vannak afelől, hogy az a körülmény, hogy az egyes tagállamok tejtermelése és tej iránti kereslete közötti arányt a nemzeti referenciamennyiségek rögzítése során nem veszik figyelembe, különböző tényállások azonos kezelésének tekintendő-e az EK 34. cikk (2) bekezdésének második albekezdése értelmében.

54. Véleményem szerint az, hogy két, egy elemükben eltérő helyzetet azonosan kezelnek, önmagában nem elég ahhoz, hogy kiterjedjen rá az egyenlő bánásmód elvének hatálya. A különböző tényállások azonos kezelése sokkal inkább akkor valósul meg, ha az elem, amelyben a két helyzet különbözik, releváns a vonatkozó közösségi jogi szabályok és az azok által követett célkitűzések szempontjából. [32] Az EK 34. cikk (2) bekezdésének második albekezdése értelmében véve különböző tényállások azonos kezeléséről tehát véleményem szerint nem lehet szó, ha az egyes tagállamok tejtermelése és tej iránti kereslete közötti arány az EK 32. és azt követő cikkek szempontjából nem releváns. Ez különösen a KAP célkitűzéseihez igazodik.

29 – A 17. lábjegyzetben hivatkozott Hierl-ügyben hozott ítélet 18. pontja, és a 22. lábjegyzetben hivatkozott Spanyolország kontra Tanács ügyben hozott ítélet 25. pontja.

30 – Lásd a jelen indítvány 37. pontját.

31 – Lásd különösen a C-267/88–C-285/88. sz., Wuidart és társai egyesített ügyekben 1990. február 21-én hozott ítélet (EBHT 1990., I-435. o.) 14. pontját.

32 – Hernu, R., *Principe d'égalité et principe de non-discrimination dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes*, LGDJ, 2003., 357. o., abból indul ki, hogy a tényállások azonosságáról vagy különösségéről önmagában nem lehet beszélni, hanem a tényállás értékelése egyedül a rendelkezés tárgyához és céljához képest történik.

55. Amint már fent [33] kifejtettem, a nemzeti tejtermelés és a tej iránti nemzeti kereslet közötti arány figyelembevétele nem olyan körülmény, amelyre a tejpiac közös szervezése keretében mindenképpen tekintettel kell lenni, hanem sokkal inkább olyan, amely ellentétes a regionális szakosodás elvével, és ezért azt a közös piacszervezésen belül nem szabad figyelembe venni. Véleményem szerint ezért nem valósul meg az EK 34. cikk (2) bekezdésének második albekezdése értelmében vett különböző tényállások azonos kezelése.

56. Még ha a nemzeti tejtermelés és a tej iránti nemzeti kereslet arányának figyelmen kívül hagyását az EK 34. cikk (2) bekezdésének második albekezdése értelmében vett különböző tényállások azonos kezelésének kellene is tekinteni, ezen egyenlő bánásmód az előbb említett okokból akkor is objektív módon igazolható lenne.

57. Végeredményben az 1788/2003 rendelet az egyenlő bánásmód EK 34. cikk (2) bekezdésének második albekezdése szerinti elvével is összeegyeztethető. [34]

C – Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett negyedik kérdésről

58. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett negyedik kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság arra kíván választ kapni, hogy az 1788/2003 rendelet összeegyeztethető-e az arányosság EK 5. cikk harmadik bekezdése szerinti elvével.

– A vizsgálati kritérium

59. Az EK 5. cikk harmadik bekezdése értelmében a Közösség intézkedései nem léphetik túl az e szerződés célkitűzéseinek eléréséhez szükséges mértéket. Az arányosság EK 5. cikk harmadik bekezdése szerinti követelménye a közösségi intézményeknek az egyének alapjogaiba [35] vagy a tagállamok érdekeibe [36] történő beavatkozása során alkalmazandó.

33 – Lásd a jelen indítvány 44–46. pontját.

34 – Az, hogy a kiegészítő illeték megállapítása egyes tejtermelőkre nézve súlyos hatásokkal jár, nem minősül az EK 34. cikk (2) bekezdésének második albekezdése szerinti hátrányos megkülönböztetésnek. Mindazonáltal szerephez juthat az arányosság szempontjából. Az arányossággal kapcsolatban lásd a jelen indítvány 58–72. pontját.

35 – A C-404/92. P. sz., X kontra Bizottság ügyben 1994. október 5-én hozott ítélet (EBHT 1994., I-4737. o.) 18. pontja.

36 – Priebe, R. a 2. lábjegyzetben hivatkozott műve, 37. cikk, 26b. pont.

60. A közösségi intézmények valamely intézkedésének az arányosság követelményével való összeegyeztethetősége attól függ, hogy az intézkedés alkalmas és szükséges-e a jogszerű célok megvalósításához, és megfelelő-e a személyek jogaiba történő beavatkozás vagy a tagállamok érdekei szempontjából. [37] A KAP terén elfogadott intézkedések arányosságának vizsgálatakor a Bíróság mindazonáltal részben [38] annak vizsgálatára szorítkozott, hogy az intézkedés nem nyilvánvalóan alkalmatlan-e a közösségi jogalkotó által követett célkitűzés megvalósításához. Az arányosság e korlátozott vizsgálatát a Bíróság a közösségi jogalkotót a KAP területén megillető széles mérlegelési jogkörrel indokolta. [39]

61. Ez a megközelítés számomra nem meggyőző. Amint azt Sharpston főtanácsnok a Zuckerfabrik Jülich és társai egyesített ügyekben 2007. június 14-én ismertetett indítványában meggyőzően kifejtette, a közösségi jogalkotó intézkedésének bírói felülvizsgálatát nem zárja ki annak széles mérlegelési jogköre. [40] Osztom az álláspontját, és kiegészítésképpen a következő szempontokra szeretnék utalni.

62. Mindenekelőtt nem világos számomra, hogy a közösségi jogalkotót a KAP terén megillető széles mérlegelési jogkör miért vezetne szükségszerűen az arányosság háromlépcsős vizsgálatának (alkalmasság, szükségesség és megfelelőség) az alkalmasság egylépcsős – nevezetesen az érintett intézkedés alkalmasságának – vizsgálatára történő korlátozásához. Bár megértem azokat a kételyeket, amelyeket a Bíróság a közösségi jogalkotó jogi aktusainak széleskörű felülvizsgálatával szemben táplál. A Bíróságnak nem feladata a közösségi jogalkotó szociális, gazda-

37 – A Bíróság 265/87. sz., Schräder HS Kraftfutter ügyben 1989. július 11-én hozott ítéletének (EBHT 1989., 2237. o.) 21. pontja; az Elsőfokú Bíróság 19. lábjegyzetben hivatkozott O'Dwyer és társai ekben hozott ítéletének 107. pontja. Ugyanígy értendő az EK 5. cikk harmadik bekezdése is, még ha a megfelelőség követelménye nem is minden további nélkül vezethető le magából a rendelkezés szövegéből, lásd Schima, B., Mayer, H., *Kommentar zum EU- und EG-Vertrag*, 5. cikk, 50. kiegészítő füzet, 44. pont.

38 – A Bíróság mindazonáltal néhány más ügyben szigorúbb vizsgálati kritériumot alkalmazott, így például a C-118/89. sz. Lingenfelser-ügyben 1990. június 27-én hozott ítéletben (EBHT 1990., I-2637. o.), 12–14. pont, a C-319/90. sz. Pressler-ügyben 1992. január 21-én hozott ítéletben (EBHT 1992., I-203. o.), 12–17. pont és a C-356/97.- sz., Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen ügyben 2000. július 6-án hozott ítéletben (EBHT 2000., I-5461. o.), 35. és 36. pont.

39 – Lásd például a 37. lábjegyzetben hivatkozott Schräder HS Kraftfutter ügyben hozott ítélet 22. pontját, a 331/88. sz. Fedesa-ügyben 1990. november 13-án hozott ítélet (EBHT 1990., I-4023. o.) 13. és azt követő pontjait, a 19. lábjegyzetben hivatkozott O'Dwyer tt ítélet 107. pontját.

40 – C-5/06. sz. egyesített ügyek (EBHT 2008., I-3231. o.), 65. pont: „[…] A Bíróság valóban ilyen értelemben ítélkezik. Ez azonban nem ad teljhatalmat a közösségi jogalkotó számára a mezőgazdasági szektorban. A Bíróság nem zárta ki az intézmények széles mérlegelési jogköre gyakorlásának bírói felülvizsgálatát. Ez a felülvizsgálat csak akkor lehet hasznos, ha a Bíróság beavatkozhat, amikor – mint a jelen ügyekben is – a termelési illeték kiszámításának módja, amely alapvetően a termelési többlet Közösség számára okozott értékesítési költségeinek termelők általi fedezését kívánja biztosítani, nyilvánvaló túlfizettetéshez vezet, ezáltal aránytalan terhet ró a termelőkre."

sági vagy politikai döntéseit a saját döntéseivel helyettesíteni. [41] E kételyt mindazonáltal úgy lehet legyőzni, hogy a vizsgálatot arra korlátozzuk, hogy az érintett intézkedések *nyilvánvalóan* nem szükségesek vagy nem megfelelőek-e, és hogy a vizsgálat során tekintettel vagyunk a közösségi jogalkotó azon előjogára, hogy a tényeket értékelje, valamint a megfelelő intézkedés kiválasztására vonatkozó széles mérlegelési jogkörére. [42] Ilyen módon biztosítható a közösségi jogalkotó politikai mozgásterének tiszteletben tartása.

63. Ezzel szemben az arányosság vizsgálatának valamely intézkedés nyilvánvaló alkalmatlanságának vizsgálatára történő korlátozása ellen szól, hogy az alkalmasság, szükségesség és megfelelőség feltételei nem egy és ugyanazon – a bírói felülvizsgálat intenzitásától függően beszűkíthető vagy kiszélesíthető – elgondolás lépcsőzetességét fejezik ki. Egy intézkedés szükségességének és megfelelőségének vizsgálata az alkalmasságéhoz viszonyítva sokkal inkább önálló és az egyéni védelem szempontjából lényegi jelentőséggel bír. A közösségi jogalkotó által kitűzött cél és a személyek érintett jogainak „összevetésére" csak a szükségesség és a megfelelőség vizsgálatának keretében kerül sor. Ha egy intézkedésnek csak az alkalmasságát vizsgáljuk, úgy nem az arányosság vizsgálatáról, hanem csupán a mérlegelési jogkör egyéni védelmi elemeket nélkülöző, objektív felülvizsgálatáról lehet szó. [43] Mivel a kiegészítő illeték megállapítása alkalmas arra, hogy a tejtermelők jogait érzékenyen érintse, számomra éppen e téren tűnik fontosnak az, hogy az arányosság vizsgálatát ne a mérlegelési jogkört érintő objektív felülvizsgálatra korlátozzuk.

64. Végeredményben nem tartom helyesnek a KAP területén tett valamely intézkedés arányosságának vizsgálatát annak vizsgálatára korlátozni, hogy az intézkedés nyilvánvalóan alkalmatlan-e. A következőkben ezért azt fogom megvizsgálni, hogy a kiegészítő illeték kivetése és a referenciamennyiségek rögzítése a közösségi jogalkotó által kitűzött célokra tekintettel nyilvánvalóan alkalmatlannak, nyilvánvalóan szükségtelennek vagy nyilvánvalóan nem megfelelőnek minősül-e, minek

41 – E kételyekkel kapcsolatban különösen a common law szemszögéből lásd Jacobs, F., „Recent Developments in the Principle of Proportionality in European Community Law", Ellis, E., *The Principle of Proportionality in the Laws of Europe*, Hart, 1999., 1. és azt követő oldalak, 20. o., aki mindazonáltal utal arra, hogy nemzeti szinten a jogalkotó korlátozott bírói felülvizsgálatának bizonyos indokai a nemzeti jogrendek kialakításában és történeti fejlődésében rejlenek, és ezért a közösségi jogi szintre nem szükségképpen vonatkoztathatók. Lásd szintén Schima, B., aki a 37. lábjegyzetben hivatkozott művének 48. pontjában utal arra, hogy az arányosság elvének érvényre juttatásáért elsősorban a közösségi jogalkotót terheli a felelősség, és a Bíróság nem helyettesítheti minden további nélkül a jogalkotó véleményét a sajátjával.

42 – Lásd ezzel kapcsolatban Rivers, J., „Proportionality and discretion in international and European law", in: *Transnational constitutionalism*, Cambridge University Press 2007., 114. és azt követő oldalak, valamint 120. és azt követő oldalak, aki különösen a „policy-choice discretion" és az „evidential discretion" között tesz különbséget.

43 – Lásd ezzel kapcsolatban Danwitz, T., „Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Gemeinschaftsrecht", *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht*, 2003., 396. o., aki utal rá, hogy az ilyen eljárási mód a mérlegelési jogkört érintő felülvizsgálat szintjére süllyeszti az arányosság elvét.

során a vizsgálat egyes lépcsőfokainak megtételekor a közösségi jogalkotó tények értékelésére vonatkozó előjogára és széles mérlegelési jogkörére is figyelemmel leszek.

– *Az arányosság vizsgálata*

65. A már fent kifejtett okokból következik, hogy sem a kiegészítő illeték kivetése, [44] sem a nemzeti referenciamennyiségek rögzítése [45] nem nyilvánvalóan alkalmatlan a KAP célkitűzéseinek elérésére.

66. Nem látok arra utaló jelet, hogy a kiegészítő illeték kivetése és a nemzeti referenciamennyiségek rögzítése nyilvánvalóan szükségtelen lett volna. Valamely intézkedés akkor szükséges, ha a célkitűzés elérésére alkalmas több intézkedés közül ez a legkevésbé terhelő az érintett érdekre és az érintett jogi tárgyra nézve. [46]

67. Amint azt a Tanács és a Bizottság előadta, a közösségi jogalkotó a kiegészítő illeték bevezetésének alternatívájaként különösen a támogatott ár csökkentését vette fontolóra. A közösségi jogalkotó azonban a kiegészítő illeték bevezetése mellett döntött, mivel a támogatott ár csökkentése megítélése szerint a kiegészítő illeték bevezetésénél messze kedvezőtlenebbül hatott volna a tejtermelők jövedelemére.

68. A nemzeti referenciamennyiség rögzítése tekintetében az egyes tagállamok tejtermelésének és tej iránti keresletének arányát figyelembe vevő módszer kevésbé terhelő eszközként nem jöhet számításba, mivel az a már fent kifejtett okokból [47] nem lenne alkalmas arra, hogy különösen a regionális szakosodás és a tejtermelők közötti szolidaritás elvére tekintettel legyen.

69. Végül az intézkedéssel okozott hátrányok sem tekinthetők nyilvánvalóan nem megfelelőnek a kitűzött célhoz viszonyítva.

70. Először is utalni kell arra, hogy a Közösség költségvetése a kiegészítő illeték bevezetése előtt a – nem a valós keresletre, hanem a tej támogatott áron történő értékesítésének lehetőségére alapozott – tejtúltermelés következtében teljesítőképességének határára jutott. Az 1788/2003 rendelet többek között azt a célt

44 – Lásd a jelen indítvány 35–38. pontját.

45 – Lásd a jelen indítvány 39–47. pontját.

46 – A Bíróság 37. lábjegyzetben hivatkozott Schräder HS Kraftfutter ügyben hozott ítéletének 21. pontja; az Elsőfokú Bíróság 19. lábjegyzetben hivatkozott O'Dwyer és társai ekben hozott ítéletének 107. pontja.

47 – A jelen indítvány 39–46. pontja.

szolgálja, hogy a támogatási intézkedések költségeit finanszírozható keretek között tartsa. Amennyiben e korrekciós intézkedés a tejtermelők forgalmazási lehetőségeit korlátozza, annyiban ezt a tejtermelőknek alapvetően el kell viselniük, egyrészt az élelmiszerek előállításának bizonyos mértékű ellenőrzéséhez, másrészt az ezen ellenőrzés finanszírozhatóságához fűződő közérdekre tekintettel. [48]

71. Amennyiben a nemzeti bíróság arra utal, hogy az olaszországi kis tejtermelők termelésük növelése nélkül nem képesek fennmaradni, illetve termelékenységüket tartósan alacsonyan kell tartaniuk, és alacsony jövedelmekkel kell beérniük, továbbá folyamatosan állami támogatásra szorulnak, annyiban a következőket kell leszögezni. A kiegészítő illeték megállapítása különösen arra is szolgál, hogy a tejtermelők megfelelő életszínvonalát biztosító ártámogatási intézkedéseket finanszírozható keretek között tartsa. A támogatási mechanizmus nélkül egy olyan messzemenően homogén tömegtermék, mint a tej esetében a versenyt valószínűleg elsősorban az ár döntené el. Mivel a kis tejtermelők a nagy tejtermelőknél általában kisebb méretgazdaságossági előnyöket érhetnek el, az egyéni referenciamennyiségek növelése inkább a nagy tejtermelőknek kedvezne. A kiegészítő illeték megállapítása tehát egy olyan rendszer működését biztosítja, amely a kisebb tejtermelők számára is lehetővé teszi a megfelelő életszínvonal elérését. A referenciamennyiség megállapítása már pusztán ezen okból sem tekinthető a kis tejtermelők nyilvánvalóan túlzott megterhelésének. Kiegészítésképpen utalni kell arra, hogy a KAP-ra vonatkozó elsődleges jogi rendelkezéseknek nem célja a legkevésbé jövedelmező vállalkozások támogatása.

48 – A 19. lábjegyzetben hivatkozott O'Dwyer és társai ekben hozott ítélet 89. pontja.

– *Következtetés*

72. Nem tűnik tehát úgy, hogy az 1788/2003 rendelet aránytalanul avatkozna be a tejtermelők jogaiba és érdekeibe, tehát az az EK 5. cikk harmadik bekezdésével összeegyeztethetőnek tűnik. [49]

D – *Összefoglalás*

73. Összefoglalóan megállapítom, hogy az 1788/2003 rendelet sem a KAP célkitűzéseit, sem a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvét, sem az arányosság elvét nem sérti.

49 – Ilyen értelemben a 3950/92 rendelettel összefüggésben lásd a C-231/00., C-303/00. és C-451/00. sz., Cooperativa Lattepiù és társai egyesített ügyekben 2004. március 25-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-2869. o.) 73. pontját.

VII – Végkövetkeztetések

74. Mindezek alapján a nemzeti bíróság által előterjesztett kérdésekre véleményem szerint a következő választ kell adni:

„A tej- és tejtermékágazatban illeték megállapításáról szóló, 2003. szeptember 29-i 1788/2003/EK tanácsi rendelet összeegyeztethető a közös agrárpolitika EK 33. cikk szerinti célkitűzéseivel, az egyenlő bánásmód EK 34. cikk (2) bekezdésének második albekezdése szerinti elvével és az arányosság elvével akkor is, ha a nemzeti referenciamennyiségeket nem igazítják a tagállami tejtermelés és tej iránti kereslet egymáshoz viszonyított arányához.”