YVES BOT
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2011. március 17. [1]

1. A cukoripar Európai Unión belüli szerkezetátalakítása érdekében a cukorágazat piacának közös szervezését 2006-ban elfogadott intézkedések sorozatával alakították át. E különböző intézkedések többek között az alábbi hatásokat váltották ki:

– a gazdasági év kezdetét 2007-től kezdődően július 1-jéről október 1-jére tolták ki, így a 2006/2007-es gazdasági év kivételesen tizenöt hónapig tartott;

– e különleges helyzetre tekintettel a fenti gazdasági évre kiegészítő átmeneti kvótákat engedélyeztek a vállalkozásoknak;

– minden, az engedélyezett kvótán felül termelt feleslegre többletösszeg befizetését írták elő;

– a szerkezetátalakítási támogatás fejében a vállalkozásokat alapkvótájuk (egy részéről) történő lemondással, illetve berendezéseik leszerelésével szerkezetátalakításra ösztönözték;

– a szerkezetátalakítási kötelezettségek figyelmen kívül hagyása esetén az ezzel összefüggő támogatást egyrészt vissza kellett követelni, másrészt pedig a visszafizetendő összeg 30%-át kitevő pénzügyi szankciót kellett kiszabni, amennyiben a hiányosság szándékosság vagy súlyos gondatlanság következménye volt.

2. A Beneo-Orafti SA (a továbbiakban: Beneo-Orafti) belga társaság, amely a 2006/2007-es gazdasági évre alapkvótát és átmeneti kvótát kapott. Kötelezettséget vállalt arra, hogy a számára kifizetett szerkezetátalakítási támogatás fejében lemond alapkvótájáról, és részben leszereli érintett berendezéseit. Tekintettel azonban arra, hogy ez a lemondás átmeneti kvótáját nem érintette, ez utóbbi kvótánál valamivel kisebb mennyiségű inulinszirupot [2] állított elő.

1 – Eredeti nyelv: francia.

2 – Az inulin egy (fruktózmolekulák láncolatából álló) rost, amely több növényfajtában is megtalálható. A cikória gyökeréből vonják ki. Az inulin hidrolízise fruktóz előállítását teszi lehetővé, az eljárás eredményét, egy inulinszirupnak nevezett édesítőszert – amelyet a cukorágazat piacának közös szervezése szabályoz – elsősorban az agrár-élelmiszeriparban hasznosítják.

3. A Bureau d'Intervention et de Restitution Belge (Belgiumi Támogatásnyújtási és Visszatérítési Hivatal, a továbbiakban: BIRB) a jelen ügyben először a szerkezetátalakítási támogatás összegének – amely megtermelt tonnánként 454,425 euró – visszafizetését, másodszor a visszafizetendő összeg 30%-ával egyenértékű pénzügyi szankció kiszabását, harmadszor pedig, többlettermelés címén előállított tonnánként 500 eurós többletösszeg befizetését kívánja elérni. A Beneo-Orafti ezzel nem ért egyet.

4. A jogvitában eljáró Tribunal de première instance de Bruxelles (brüsszeli elsőfokú bíróság, Belgium) előzetes döntéshozatal céljából hét kérdést terjesztett a Bíróság elé, amelyek alapvetően a következő kérdésköröket érintik:

– Tekintheti-e úgy a Beneo-Orafti, hogy átmeneti kvótája független az alapkvótájától, és hogy ennélfogva azt az alapkvótáról történő lemondás és az ezzel összefüggő szerkezetátalakítási támogatás megfizetése nem érinti?

– A Beneo-Orafti által vállalt szerkezetátalakítási kötelezettségek pontosan mely időponttól kezdve váltak számára kötelező erejűvé?

– Lehetséges-e egyszerre ugyanazon megtermelt mennyiségek után a kifizetett támogatás kiegészítő pénzügyi szankcióval járó visszakövetelése, valamint a többlettermelés miatti többletösszeg kifizetése?

– Mi alapján kell kiszámítani az esetlegesen visszakövetelendő összegeket?

I – A cukorpiac reformja[3]

5. A cukorágazat piacának közös szervezését 1967-ben a termelők tisztességes jövedelmének biztosítása és a piac stabilizálása érdekében hozták létre. E szervezés keretében a cukor garantált intervenciós árat élvezett, amely 1996 és 2006 között érezhetően nagyobb mértékben emelkedett, mint a világpiaci árak. Évi 20 millió tonnát meghaladó termelésével az Unió időközben a világ harmadik legnagyobb termelőjévé vált, szembekerült azonban a többlet támogatott áron való exportjának megszüntetésére irányuló nyomással. 2005-ben a Világkereskedelmi Szervezet (WTO) egy határozata arra kötelezte az Uniót, hogy az export számára előírt maximumba vonja be többek között a kvótán kívüli exportot is. Következésképpen 2006 óta az Unió csak 1,37 millió támogatott fehér cukrot tud

3 – Lásd az Európai Számvevőszék 6/2010. sz., „Megvalósultak-e a cukorpiaci reform fő célkitűzései?" című különjelentésének bevezető részét, amely az Interneten elérhető: http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/5986725.PDF.

exportálni, míg a korábbi éves átlag elérte a 6,5 millió tonnát.

6. A cukorágazat piaca közös szervezésének az új közös agrárpolitika elveihez történő igazítása, továbbá a piac egyensúlyának a támogatott export korlátozására vonatkozó kötelezettség tiszteletben tartása mellett történő fenntartása érdekében szükségesnek ítélték [az ágazat] reformját. A fő célkitűzések a veszteséges termelés kapacitásának csökkentésével a cukoripar versenyképességének biztosítása, az ellátás biztonságának fenntartása mellett a piac stabilizálása, valamint az érintett régiókban a mezőgazdasági népességnél jelentkező gazdasági és szociális feszültségek enyhítése érdekében e népesség megfelelő életszínvonalának biztosítása voltak.

7. A fokozatosan végrehajtott reform fő jellemzői az alábbiak voltak:

– a csökkentett termelési kvóták fenntartása, az új környezetben versenytársnak tekintett termelők által felvásárolható kiegészítő kvótákkal;

– a fehér cukor tonnánkénti árának fokozatos csökkentése;

– a kvóták keretében termelt cukorrépa a földművelők részére fizetett tonnánkénti minimum árának fokozatos csökkentése, amelyet megkönnyített egy részleges kompenzációs mechanizmus;

– a kvótán belüli exportra alkalmazott export-visszatérítési mechanizmus felfüggesztése;

– a termelők által kvótájuk alapján fizetett hozzájárulásból finanszírozott és alapvetően a termelési kvótákról való önkéntes lemondás után fizetendő, az alábbi különböző támogatások finanszírozására irányuló ideiglenes szerkezetátalakítási alap:

– a kvótán belüli termelésről lemondó és az érintett kvótákat felszabadító termelőknek nyújtott szerkezetátalakítási támogatás;

– a cukoripar átalakításával érintett régiókban helyettesítő megoldások bevezetésének ösztönzését célzó diverzifikációs támogatás;

– cukorfinomítással foglalkozó üzemek részére a szerkezetátalakításhoz való alkalmazkodás elősegítése érdekében nyújtott átmeneti támogatás.

II – Jogi háttér

A – *A 318/2006 rendelet*

8. A 318/2006 rendelet[4] alapvetően módosította a cukorágazat piacának közös szervezését azzal, hogy hatályon kívül helyezte a korábbi alaprendeletet, és annak a helyébe lépett[5].

9. A 318/2006 rendelet 1. cikkének (2) bekezdése előírja, hogy a cukorágazat piacának közös szervezésével érintett termékek tekintetében a gazdasági év október 1-jén kezdődik és a következő év szeptember 30-án ér véget, kivéve a 2006/2007-es gazdasági évet, amely 2006. július 1-jén kezdődik és 2007. szeptember 30-án ér véget[6].

10. E rendelet („Belső piac”elnevezésű II. címének „Kvóta szerinti termelés” című 2. fejezetében szereplő) 7. cikkének (1) bekezdésében hozzáfűzi, hogy a cukor, az izoglükóz és az inulinszirup termelésének nemzeti és regionális szintű kvótáit a fenti rendelet III. melléklete állapítja meg, (2) bekezdésének első albekezdésében előírja továbbá, hogy a tagállamok kvótát osztanak ki minden, a területükön letelepedett, elismert cukorgyártó, izoglükózgyártó, illetve inulinszirup-gyártó vállalkozásnak.

11. Ugyanebben a fejezetben a 318/2006 rendelet „Kvótakezelés” című 10. cikke előírja a rendelet III. mellékletében meghatározott kvóták gazdasági évenkénti kiigazítását, a 2010/2011-es gazdasági évtől kezdődően közös százalékértékű csökkentésével.

12. A 318/2006 rendelet II. címe 3. fejezetének címe a „Kvótán kívüli termelés”, és a 12–15. cikkeket foglalja magában. A 15. cikk (1) bekezdése értelmében többletösszeget kell kivetni a bármely gazdasági év folyamán a kiosztott kvótán felül termelt azon cukor-, izoglükóz- és inulinszirup-mennyiségre, amelyek nem tartoznak a 12–14. cikkekben előírt mechanizmusok (vagyis lényegében

4 – A cukorágazat piacának közös szervezéséről szóló, 2006. február 20-i tanácsi rendelet (HL L 58., 1. o.; helyesbítés: HL L 235., 23. o.). Az alapügy tényállása szempontjából releváns időszakot követően ezt a rendeletet hatályon kívül helyezte 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) (HL L 299., 1. o.), amely azonban számos rendelkezést átvesz (lásd ez utóbbi rendelet XXII. melléklete megfelelési táblázatának 40. pontját).

5 – Vagyis a cukorágazat piacának közös szervezéséről szóló, 2001. június 19-i 1260/2001/EK tanácsi rendeletet (HL L 178., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 33. kötet, 17. o.), amely szerint a gazdasági év július 1-jén kezdődött és a következő év június 30-án ért véget (1. cikk (2) bekezdésének m) pontja) (lásd a 318/2006 rendelet (2) és (3) preambulumbekezdését).

6 – A Bizottság által az Európai Unió Tanácsának benyújtott rendeletjavaslatot kísérő indokolás [COM(2005) 263 végleges] szerint a gazdasági év kezdetének július 1-jéről október 1-jére történő eltolására „az árcsökkentések megvalósításának megkönnyítése” érdekében került sor (lásd 2.2. pont).

egyes ipari termékek feldolgozásához való felhasználás, a következő gazdasági évre való átvitel, a legkülső régiók ellátása vagy bizonyos mennyiségi korlátozásokon belüli exportálás) alá. Az említett rendelet (18) preambulumbekezdése szerint e mechanizmusokra alkalmazandó feltételeknek meg nem felelő mennyiségekre kivetett illeték célja „a piaci helyzetet fenyegető mennyiségek felhalmozásának" megelőzése.

13. A 318/2006 rendelet 15. cikkének (2) bekezdése előírja, hogy a többletösszeget „kellően magas szinten kell megállapítani az (1) bekezdésben említett mennyiségek felhalmozásának elkerülése érdekében".

14. E rendelet 15. cikkének (3) bekezdése szerint a többletösszeget a tagállamok vetik ki. Bár úgy tűnik, hogy nincs olyan, a 320/2006/EK rendelet[7] 11. cikke (3) bekezdésének rendelkezéséhez hasonló rendelkezés (lásd a jelen indítvány 27. pontját), amely előírja a többletösszegek visszafizetését, a szóban forgó többletösszeg az Unió saját forrásai közé tartozik[8].

15. A 318/2006 rendelet 44. cikke (amelyre a rendelet (43) preambulumbekezdése is hivatkozik) felhatalmazza a Bizottságot, hogy átmeneti intézkedéseket fogadjon el többek között annak érdekében, hogy megkönnyítse a 2005/2006-os gazdasági év piaci helyzetéről a 2006/2007-es gazdasági év piaci helyzetére, illetve általában a régiből az új rendszerre való áttérést.

16. Végül e rendelet 46. cikke többek közt előírja, hogy a fenti rendelet II. címét a 2014/2015-ös gazdasági év végéig kell alkalmazni.

B – *A 320/2006 rendelet*

17. A 320/2006 rendelet preambulumbekezdései többek közt az alábbiakat emelik ki:

„(1) […] A cukortermelés és -kereskedelem közösségi rendszerének a nemzetközi

7 – A Közösségen belül a cukoripar szerkezetátalakítására szolgáló ideiglenes rendszer megállapításáról és a közös agrárpolitika finanszírozásáról szóló 1290/2005/EK rendelet módosításáról szóló, 2006. február 20-i tanácsi rendelet (HL L 58., 42. o.)

8 – A szóban forgó időszak kapcsán lásd a 2. cikk (1) bekezdésének a) pontját, illetve az Európai Közösségek saját forrásainak rendszeréről szóló, 2000. szeptember 29-i 2000/597/EK, Euratom tanácsi határozatot (HL L 253., 42. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 3. kötet, 200. o.), valamint az Európai Közösségek saját forrásainak rendszeréről szóló, 2007. június 7-i 2007/436/EK, Euratom tanácsi határozatot (HL L 163., 17. o.).

követelményekkel való összhangba hozásához, valamint versenyképességének jövőbeni biztosításához olyan alapos szerkezetátalakítási folyamat elindítására van szükség, amely a Közösségen belüli veszteséges termelési kapacitás jelentős csökkenését eredményezi. E célból – a cukorpiac új és működőképes közös szervezése végrehajtásának előfeltételeként – a Közösségen belül a cukoripar szerkezetátalakítására különálló és autonóm ideiglenes rendszert kell létrehozni. E rendszer alapján a kvótákat a közösségi cukoripar, a cukorrépa-, cukornád- és cikóriatermelők, valamint a fogyasztók jogos érdekeinek figyelembevételével kell csökkenteni.

(2) A közösségi cukoripar szerkezetátalakítására irányuló intézkedések finanszírozására ideiglenes szerkezetátalakítási alapot kell létrehozni. [...]

[...]

(4) Az e rendeletben meghatározott szerkezetátalakítási intézkedéseket azon cukor-, izoglükóz és inulinszirup-gyártóktól származó ideiglenes összegekből kell finanszírozni, amelyek végül részesülnek e szerkezetátalakítási folyamat előnyeiből. [...]

(5) A legalacsonyabb termelékenységgel rendelkező cukorgyártó vállalkozások számára – megfelelő szerkezetátalakítási támogatás formájában – kvótán belüli termelésük feladására irányuló fontos gazdasági ösztönzőt kell bevezetni. E célból olyan szerkezetátalakítási támogatást kell létrehozni, amely ösztönzi a termelés [helyesen: a kvótán belüli termelés] megszüntetését és az érintett kvótákról való lemondást, ugyanakkor pedig lehetővé teszi a termelés megszüntetéséhez kapcsolódó szociális és környezeti kötelezettségvállalások kellő figyelembevételét. E támogatásnak négy gazdasági évig kell rendelkezésre állnia, azzal a célkitűzéssel, hogy a termelést arra a szintre csökkentse, amely a Közösségen belüli kiegyensúlyozott piaci helyzet megteremtéséhez szükséges.

[...]"

18. A 320/2006 rendelet 2. cikkének 6. pontja szerint a „kvóta" a valamely vállalkozásnak többek között a 318/2006 rendelet 7. cikkének (2) bekezdésével összhangban „cukor, izoglükóz vagy inulinszirup gyártására nyújtott bármely kvóta".

19. A 320/2006 rendelet 3. cikkének (1) bekezdése előírja, hogy bármely, cukrot,

izoglükózt vagy inulinszirupot gyártó vállalkozás, amelyre 2006. július 1-jéig egy adott kvótát osztottak ki, a lemondott kvóta tonnájánként szerkezetátalakítási támogatásra jogosult, feltéve hogy a 2006/2007-estől a 2009/2010-esig tartó gazdasági évek valamelyikében a vállalkozás az a)–c) pontban említett három esetnek megfelelően lemond kvótájáról vagy annak egy részéről. Az alapügy szempontjából releváns b) pontban szereplő feltétel értelmében a vállalkozás lemond az általa egy vagy több gyárának kiosztott kvótáról, részben leszereli az érintett gyárak termelőberendezéseit, és az érintett gyárak fennmaradó termelőberendezéseit nem használja a cukorpiac közös szervezésének hatálya alá tartozó termékek előállítására [az a) pontban említett feltétel szerint a vállalkozás e kvótáról az érintett berendezések teljes leszerelésével mond le, míg a c) pontban szereplő feltétel szerint a vállalkozás lemond e kvóta egy részéről, és az érintett berendezéseket nem használja nyerscukor-finomításra, ez a feltétel tehát nem követeli meg a berendezések leszerelését].

20. A 320/2006 rendelet 3. cikkének (2) bekezdése többek között előírja, hogy a szerkezetátalakítási támogatást azon gazdasági évre vonatkozóan kell nyújtani, amelyre vonatkozóan e rendelet (1) bekezdésével összhangban a kvótáról lemondtak, és kizárólag a lemondott, és nem az újra kiosztott kvótamennyiség tekintetében.

21. Az említett rendelet 3. cikkének (4) bekezdése szerint a termelőberendezések részleges leszerelése megköveteli többek között a cukor, izoglükóz és inulinszirup érintett termelőberendezések általi gyártásának végleges és teljes megszüntetését, illetve az új gyártáshoz nem használt és a fent hivatkozott termékek gyártására szánt termelőberendezések leszerelését.

22. Végül a 320/2006 rendelet 3. cikkének (5) bekezdése ezt kiegészíti azzal, hogy a szerkezetátalakítási támogatásnak a lemondott kvóta egy tonnája utáni összege az (1) bekezdés b) pontjában említett esetben 547,50 euró a 2006/2007-es és a 2007/2008-as gazdasági évre [ugyanezekre a gazdasági évekre az (1) bekezdés a) pontjában említett esetben ez az összeg 730 euró, míg az (1) bekezdés c) pontjában említett esetben 255,50 euró. A következő két gazdasági évre az összegek fokozatosan csökkennek].

23. A 320/2006 rendelet 5. cikkének (1) bekezdése szerint a tagállamoknak 2006. szeptember 30-áig kell elfogadni a szerkezetátalakítási támogatás 2006/2007-es gazdasági évre vonatkozó megítéléséről szóló határozatot (a következő gazdasági évekre vonatkozó általános szabály szerint a tagállamok a gazdasági évet megelőző február hónap végéig határoznak).

24. E rendelet 5. cikkének (2) bekezdése hozzáfűzi, hogy ezt a támogatást meg kell adni, amennyiben a tagállam alapos ellenőrzést követően megállapította, hogy a kérelem és

a szerkezetátalakítási terv tartalmazzák az előírt elemeket, e tervben leírt intézkedések és cselekvések megfelelnek a vonatkozó közösségi és nemzeti jogszabályoknak, és a Bizottságtól kapott tájékoztatás alapján a szerkezetátalakítási alapban rendelkezésre állnak a szükséges pénzügyi források.

25. Az említett rendelet 11. cikkének (1) bekezdése szerint az ideiglenes szerkezetátalakítási összeget azon vállalkozások fizetik, gazdasági évenként és a kvóta tonnájánként, amelyeknek kvótát osztottak ki. Ezért azon kvóták esetében, amelyekről valamely vállalkozás egy adott gazdasági évtől a 320/2006 rendelet 3. cikkének (1) bekezdésével összhangban lemondott, nem fizetendő ez az összeg az érintett gazdasági évben, valamint az azt követő gazdasági években.

26. E rendelet 11. cikkének (2) bekezdése ehhez hozzáfűzi, hogy a cukor és az inulinszirup tekintetében a fenti összeg értéke 126,40 euró a kvóta tonnájára a 2006/2007-es gazdasági évre.

27. Az említett rendelet 11. cikke (3) bekezdésének első albekezdése szerint a tagállamok felelnek az Uniónak a területükön beszedendő ideiglenes szerkezetátalakítási összegért.

C – *A 493/2006/EK rendelet*

28. A 493/2006/EK rendelet[9] (10) preambulumbekezdése úgy rendelkezik, hogy mivel a 2006/2007-es gazdasági év a 2006. július 1-je és 2007. szeptember 30-a közötti időszakra terjed ki, hossza tehát 15 hónap, e gazdasági évre elő kell írni a kvóta növelését, figyelembe véve a kiegészítő három hónapot a korábbi és későbbi gazdasági éveknek megfelelő kiosztás biztosítása érdekében, ezen átmeneti kvótáknak a 2006/2007-es gazdasági év kezdetétől kell lefedniük a 2006. január 1-je előtt elvetett cukorrépából származó termelést.

29. A 493/2006 rendelet 9. cikke (3) bekezdésének[10] megfelelően a 2006/2007-es gazdasági évben 80 180, fehér cukorban kifejezett tonna szárazanyagú átmeneti inulinszirupkvótát kell odaítélni a tagállamoknak az e rendelet II. mellékletének C. részében található felosztás szerint.

30. Az említett rendelet 9. cikke (4) bekezdésének a) és b) pontja előírja, hogy ez az

9 – A cukorágazat piacának közös szervezését érintő reform keretében átmeneti intézkedések megállapításáról, valamint az 1265/2001/EK és a 314/2002/EK rendelet módosításáról szóló, 2006. március 27-i bizottsági rendelet (HL L 89., 11. o.).

10 – E cikk (1) és (2) bekezdése a 2006. január 1-je előtt elvetett cukorrépából, illetve az izoglükózból készült cukor átmeneti kvótáit írja elő.

átmeneti kvóta nem képezi a 320/2006 rendelet 11. cikkének (2) bekezdésében előírt ideiglenes szerkezetátalakítási összeg kifizetésének tárgyát, továbbá nem részesülhet az e rendeletben előírt támogatásokban.

31. A 493/2006 rendelet 9. cikkének (5) bekezdése szerint a tagállamok az átmeneti kvótákat objektív kritériumok alapján olyan módon osztják el az elismert, területükön székhellyel rendelkező cukor-, izoglükóz- vagy inulinszirup-gyártó vállalkozások között, hogy azzal biztosítsák a termelők közötti egyenlő bánásmódot, és hogy elkerüljék a piac és a verseny torzulását.

D – *A 967/2006/EK rendelet*

32. A 967/2006/EK rendelet[11] 1. cikke szerint ez a rendelet a 318/2006 rendelet II. címe 3. fejezetének megfelelően meghatározza a kvótán felül termelt cukor-, izoglükóz- és inulinszirup-mennyiségek felhasználásának vagy átvitelének feltételeit, valamint a többletösszeggel kapcsolatos szabályokat[12].

33. A 967/2006 rendelet 3. cikkének (1) bekezdése megállapítja, hogy a 318/2006 rendelet 15. cikkében említett többletösszeg tonnánként 500 euróban került megállapításra. Ezt az értéket a 967/2006 rendelet (3) preambulumbekezdése a következőképpen indokolja:

„Az említett többletösszeget a kvótán felüli mennyiségek felhalmozása és a piac megzavarásának elkerülése érdekében kellően magas szinten kell megállapítani. Ezért a fehér cukorra vonatkozó teljes importvámszintnek megfelelő rögzített összeg kivetése tűnik megfelelőnek."

34. Ugyanezen rendelet 4. cikkének (1) bekezdése előírja, hogy a többletösszeget a gyártó az adott gazdasági évben termelési kvótáján felül termelt többlet után fizeti, néhány kivételtől eltekintve, amelyek lényegében megfelelnek a 318/2006 rendelet 15. cikkében[13] meghatározott eseteknek, és amelyek tekintetében nem vitatott, hogy a jelen ügyet nem érintik.

E – *A 968/2006/EK rendelet*

35. A 968/2006/EK rendelet[14] 1. cikkének (1) bekezdése szerint ez a rendelet részletes szabályokat határoz meg a 320/2006 rendelet

11 – A kvótán felüli cukortermelésre vonatkozóan a 318/2006/EK tanácsi rendelet végrehajtása részletes szabályainak megállapításáról szóló, 2006. június 29-i bizottsági rendelet (HL L 176., 22. o.).

12 – Lásd a jelen indítvány 12. pontját.

13 – Uo.

14 – A Közösségen belül a cukoripar szerkezetátalakítására szolgáló ideiglenes rendszer megállapításáról szóló 320/2006/EK tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, 2006. június 27-i bizottsági rendelet (HL L 176., 32. o.).

3., 6. és 7–9. cikkében meghatározott intézkedések végrehajtásához. A 968/2006 rendelet 1. cikke (2) bekezdésének első albekezdése előírja, hogy a 320/2006 rendelet 2. cikkében szereplő fogalommeghatározásokat kell alkalmazni.

36. A 968/2006 rendelet 3. cikke szerint attól a gazdasági évtől kezdődően, amelyre vonatkozóan a 320/2006 rendelet 3. cikkével összhangban lemondanak a kvótáról, a cukor-, izoglükóz- vagy inulinszirup-termelés nem tekinthető az említett kvóta szerinti termelésnek az érintett gyárak vonatkozásában.

37. A 968/2006 rendelet 10. cikke a szerkezetátalakítási támogatás nyújtásának folyamatát szabályozza, előírva többek között, hogy a Bizottságnak meg kell határoznia a rendelkezésre álló pénzügyi forrásokat, továbbá a tagállamoknak a kérelmezőket kérelmük elbírálásáról legkésőbb a 320/2006 rendelet 5. cikkének (1) bekezdésében említett határidőig, vagyis a 2006/2007-es gazdasági évet illetően 2006. szeptember 30-ig kell tájékoztatniuk.

38. A 968/2006 rendelet 11. cikkének (1) bekezdése előírja:

„Amint hozzájutott a szerkezetátalakítási támogatáshoz, a kedvezményezett megvalósítja a jóváhagyott szerkezetátalakítási tervben szereplő összes intézkedést és betartja a szerkezetátalakítási támogatás iránti kérelemben szereplő kötelezettségvállalásait.”

39. E rendelet 26. cikkének (1) bekezdése szerint ha egy kedvezményezett a szerkezetátalakítási tervből, az üzleti tervből vagy a nemzeti szerkezetátalakítási programból eredő egy vagy több kötelezettségvállalásának nem tesz eleget, a támogatásnak az érintett kötelezettségvállalás(ok) vonatkozásában nyújtott részét a vis maior esetét kivéve vissza kell követelni.

40. Az említett rendelet 27. cikke értelmében:

„(1) Ha a kedvezményezett a szerkezetátalakítási tervből, az üzleti tervből vagy a nemzeti szerkezetátalakítási tervből következő egy vagy több kötelezettségének nem felel meg, a 26. cikk értelmében visszakövetelendő összeg 10%-ának megfelelő összeg megfizetésére kötelezhető.

(2) Az (1) bekezdésnek megfelelő szankciókat nem kell kiszabni, ha a vállalkozás az illetékes hatóság számára elfogadható módon bizonyítani tudja, hogy a hiányosság vis maior következménye [...].

(3) Ha a hiányosság szándékosság vagy súlyos gondatlanság következménye a kedvezményezett a 26. cikk értelmében visszakövetelendő összeg 30%-ának megfelelő összeg megfizetésére kötelezhető.”

III – Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

41. 2006. július 27-én a Beneo-Orafti a 2006/2007-es gazdasági évre az inulinszirupra 131 330 tonna alapkvótát és 32 833 tonna átmeneti kvótát kapott az illetékes belga hatóságoktól[15]. Az e két kiosztásról tájékoztató levél többek között kiemelte, hogy az átmeneti kvóta az alapkvóta 3/12-ed részét teszi ki, és az a 2006/2007-es gazdasági év időtartama három hónappal történt meghosszabbításának „ellentételezésére" szolgál[16].

42. Ugyanezen a napon a Beneo-Orafti szerkezetátalakítási támogatás iránti kérelmet nyújtott be az említett hatóságokhoz, és cserébe lemondott alapkvótájáról (elmondása szerint azonban az átmeneti kvótájáról nem). 2006. augusztus 18-án a belga hatóságok válaszukban közölték, hogy a kérelmet teljesnek tekintetik. 2006. szeptember 18-án tájékoztatták a Beneo-Oraftit kérelme elfogadhatóságáról, és erről értesítették a Bizottságot.

43. 2006. szeptember 29-én a Bizottság arról tájékoztatta a tagállamokat, hogy az ideiglenes szerkezetátalakítási alapokban rendelkezésre állónak tekintett pénzügyi források elegendőek a szerkezetátalakítási támogatás nyújtásához a 2006/2007-es gazdasági évre vonatkozó és a tagállamok által elfogadhatónak nyilvánított valamennyi kérelmet illetően[17].

44. A Beneo-Orafti által a Tribunal de première instance de Bruxelles-hez benyújtott beadványból kitűnik, hogy a Beneo-Orafti és a belga hatóságok között 2006. október 20-án vita zajlott le, amely során a Beneo-Orafti tájékoztatta a hatóságokat arról, hogy „feltett szándéka átmeneti kvótájának felhasználása a rendes alapkvótájával kapcsolatos szerkezetátalakítási támogatás iránti kérelmére tekintet nélkül", a belga hatóságok pedig felhívták a figyelmet az e szándék megvalósításával járó, „nem részletezett" kockázatok fennállására.

45. A Beneo-Orafti 2006. november 21-én kezdte meg az inulinszirup termelését.

46. Az illetékes belga miniszter a 2006. november 23-i levélben arról tájékoztatta a Beneo-Oraftit, hogy nem tud egyértelmű

15 – A két esetben a 318/2006 rendelet III. melléklete (azaz 215 247 tonna), valamint a 493/2006 rendelet II. mellékletének C. része (53 812 tonna) alapján az inulinszirup Belga Királyság számára kiosztott alapkvótája és átmeneti kvótája mintegy 61%-ot tesz ki. A Belga Királyság számára kiosztott, illetve az e tagállam által a Beneo-Orafti részére juttatott átmeneti kvóta a releváns alapkvóta 25%-át teszi ki, amely megfelel a 2006/2007-es gazdasági év időtartamának a megelőző és az azt követő gazdasági évekhez képest való 25%-os meghosszabbításának.

16 – Lásd Beneo-Orafti észrevételeinek 8. mellékletét (2. o.).

17 – HL C 234, 9. o. Érdemes lehet megjegyezni, hogy a Számvevőszéknek a 3. lábjegyzetben hivatkozott jelentése szerint az Unióban eredetileg a 2006/2007-es gazdasági évre kiosztott *teljes* inulinszirup-alapkvótáról (amelyek ténylegesen csak a Belga Királyságra, illetve kisebb mértékben a Holland Királyságra és a Francia Köztársaságra vonatkoztak) lemondtak már az említett gazdasági év során oly módon, hogy a következő gazdasági évekre nem maradt fenn inulinszirup-kvóta, és azt nem is engedélyezték (lásd a II. melléklet B. pontját).

jogi értékelést adni arról, hogy az ilyen termelés mennyiben egyeztethető össze a szerkezetátalakítási támogatás megszerzésének feltételeivel. A kérdés tisztázása érdekében javasolta a Bizottság előtti eljárás megindítását, illetve felajánlotta a Beneo-Oraftinak az ilyen eljárásban való segítségnyújtást. Ugyanezzel a levéllel a miniszter figyelmeztette a Beneo-Oraftit a jogosulatlanul felvett összegek visszafizetése kötelezettségének a kockázatára, amennyiben ezt a mennyiséget mégis a Bizottság előzetes beleegyezése nélkül állítja elő.

47. 2006. november 21-e és december 13-a között a Beneo-Orafti 27 756,986 tonna inulinszirupot állított elő.

48. 2007. január 18-án a belga hatóságok tájékoztatták a Beneo-Oraftit arról, hogy 59 679 771,50 euró támogatást ítéltek meg a részére [18].

49. A BIRB által 2007. február 19-én feltett kérdések alapján a belga hatóságok megkeresésére a Bizottság 2007. március 20-án azt válaszolta, hogy az átmeneti kvóták szerepe mindössze az alapkvóták bővítése. Szerinte az a vállalkozás, amely a szerkezetátalakításra szolgáló rendszer keretében lemondott az alapkvótájáról, nem folytathatja a termelést kizárólag az átmeneti kvóták alapján. Ezt az információt 2007. április 3-án közölték a BIRB-bel.

50. 2007. július 9-én a BIRB levelet küldött a Beneo-Oraftinak, amelyben hangsúlyozta, hogy az nem egy felszólítás, és nem is egy határozat, az a Bizottság álláspontját tükrözi, és jelezte, hogy a Beneo-Orafti kvótán kívüli cukortermelésére 13 878 493 euró többletösszeget vetnek ki, kivéve ha ez utóbbi igazolja, hogy kötelezettségeit teljesítette.

51. A BIRB 2007. augusztus 13-án felszólította a Beneo-Oraftit, hogy fizessen vissza számára 16 397 508,87 eurót, amely összeg megfelelt az átmeneti kvóta keretében termelt mennyiség után kapott 12 613 468,36 euró támogatás 968/2006 rendelet 27. cikke (3) bekezdése alapján kiszabott szankció címén 30%-kal megnövelt összegének.

52. 2007. december 13-án a BIRB felszólította a Beneo-Oraftit, hogy fizessen számára 13 878 493 euró összeget, amely megfelel a 2007. július 9-i levelében említett kvótán kívüli termelés után fizetendő többletösszegnek.

53. A fent említett összegek és azok kiszámításának módja az alábbi táblázatban foglalhatók össze:

18 – A fent említett, valamint a további összegek kiszámítását illetően lásd a jelen indítvány 53. pontjának táblázatát.

Megnevezés	Engedélyezett összeg (euróban)	Igényelt összeg (euróban)
Teljes szerkezetátalakítási támogatás (131 330,3 tonna lemondott mennyiség x 547,50 € – a 320/2006 rendelet 3. cikkének (5) bekezdése)	71 903 339,25	
A Beneo-Oraftihoz befolyó támogatás (teljes támogatás x 83% – a termelőkhöz és az alvállalkozókhoz befolyó maradvány)	59 679 771,50	
A kvótán kívüli termelés után fizetendő többletösszeg (előállított mennyiség x 500 € – a 967/2006 rendelet 3. cikkének (1) bekezdése)		13 878 493
Visszakövetelt támogatás (előállított mennyiség x 547,50 € x 83% – a 968/2006 rendelet 26. cikke)		12 613 468,36
Szándékosan vagy súlyos gondatlanságból előidézett hiányosság szankciója (visszavont támogatás x 30% – a 968/2006 rendelet 27. cikkének (3) bekezdése)		3 784 040,51
A Beneo-Oraftitól igényelt teljes összeg		30 276 001,87
Az engedélyezett és az igényelt összeg különbözete (59 679 771,50 € – 30 276 001,87 €)	29 403 769,63	

54. Mivel a Beneo-Orafti az igényelt összegek (13 878 493 euró, illetve 16 397 508,87 euró) kifizetését visszautasította, a BIRB a Tribunal de première instance de Bruxelles-hez fordult.

55. A Tribunal de première instance de Bruxelles úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjesztette a Bíróság elé:

„1 A 493/2006 […] rendelet 9. cikke alapján valamely cukorgyártó vállalkozásnak kiosztott átmeneti kvóták kivételt képeznek-e a 320/2006 […] rendeletben és a 968/2006 […] rendeletben létrehozott, a cukoripar szerkezetátalakítására szolgáló ideiglenes rendszer alól, tekintettel arra, hogy:

a) ezek a kvóták nem képezik az ideiglenes szerkezetátalakítás címén fizetendő összeg kifizetésének tárgyát,

b) nem részesülnek szerkezetátalakítási támogatásban, és

c) nem számítanak kvótának a 320/2006 […] rendelet szerint abban az értelemben, ahogy a kvóta fogalmát a fenti rendelet 2. cikkének 6. pontja meghatározza?

2) Még a fenti kérdésre adott nemleges válasz esetén is igaz-e, hogy az átmeneti kvóták teljesen különállóak, a rendes alapkvótáktól függetlenek, tekintettel arra, hogy:

a) az átmeneti kvóták kiosztására a 493/2006 […] rendelet 9. cikke és nem a 318/2006 […] rendelet 7. cikke alapján került sor;

b) az átmeneti kvóták kiosztásának feltételei eltérnek a rendes alapkvóták kiosztásának feltételeitől,

c) az átmeneti kvóták olyan átmeneti intézkedések, amelyek célja, hogy megkönnyítsék a Közösség régi cukorpiaci rendszerének átalakulását az új cukorpiaci rendszere felé, és ezért főszabály szerint csak a 2006/2007-es gazdasági évben alkalmazhatóak?

3) A fenti két kérdés valamelyikére (vagy mindkét kérdésre) adandó igenlő válasz esetén valamely cukorgyártó vállalkozás, amely szerkezetalakítási támogatást kért a 2006/2007-es gazdasági évre a 320/2006 […] rendelet 3. cikkének megfelelően,

jogosult-e a 2006/2007-es gazdasági évre vonatkozó átmeneti kvótára a 493/2006 […] rendelet 9. cikke alapján?

4) A fenti kérdésre adandó nemleges válasz esetén az alkalmazott szankció állhat-e az engedélyezett szerkezetátalakítási támogatás egy részének visszakövetelésében és az átmeneti kvóta behajtásából[19]?

Hogyan kell számolni a 968/2006 […] rendelet 26. cikkének (1) bekezdésében előírt visszakövetelés és az [e rendelet] 27. cikkében előírt szankció összegét olyan cukorgyártó vállalkozás esetében, amely szerkezetalakítási támogatást kapott (a 2006/2007-es gazdasági évre), és az átmeneti kvótáját használta (amelyre semmilyen szerkezetátalakítási támogatást nem kapott)?

A fenti összegnek és a szankció összegének a számítása során figyelembe kell-e venni az alábbi tényezők mindegyikét, illetve valamelyikét:

a) a szóban forgó cukorgyártó vállalkozás által a termelőberendezéseinek leszerelése során viselt költségeket?

b) a szóban forgó cukorgyártó vállalkozás által a rendes alapkvóta szerinti termelés abbahagyása miatt elszenvedett veszteségeket?

c) azt a tényt, hogy az átmeneti kvóta egyszeri és átmeneti intézkedés, amely kizárólag a 2006/2007-es gazdasági évre engedélyezi a termelést, azonban nem vonatkozik a többi gazdasági évre (kivéve a cukor átmeneti kvótáját)?

d) a visszakövetelés összegének azon számítása, amely a fenti a)–c) pontokban felsorolt tényezőket figyelmen kívül hagyja, tekinthető-e az arányosság elve megsértésének?

5) A fenti kérdésektől függetlenül, mikor válnak a szerkezetátalakítási terv alapján vállalt kötelezettségek hatályossá, azaz a kérelmezőre nézve kötelező erejűvé?

a) Annak a gazdasági évnek a kezdetén, amelyre a kérelmező benyújtotta a szerkezetátalakítási támogatás iránti igényét?

b) Akkor, amikor kérelmet a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatósághoz benyújtotta?

19 – Az átmeneti kvóta behajtásának fogalma, amely megfogalmazást feltehetően a Beneo-Orafti javasolta, nem teljesen egyértelmű. Úgy tűnik, némileg pontatlanul arra utal, hogy a Beneo-Orafti által előállított és szerinte az átmeneti kvótája által lefedett mennyiségeket nem sorolták az engedélyezett kvóta körébe, ugyanis azok többletösszeg kivetésének alapját képezték.

c) A hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóság azon hivatalos értesítésétől fogva, amelyben a kérelmet teljesnek minősítette?

d) A hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóság azon hivatalos értesítésétől fogva, amelyben a kérelmet szerkezetátalakítási támogatásra alkalmasnak minősítette?

e) A hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóság azon hivatalos értesítésétől fogva, amelyben a szerkezetátalakítási támogatás engedélyezéséről szóló döntéséről tájékoztat?

6) A fenti első és második (vagy mindkét) kérdésre adandó igenlő válasz esetén valamely cukorgyártó vállalkozás, amely átmeneti kvótát kapott a 2006/2007-es gazdasági évre, akkor is jogosult használni ezeket a kvótákat a gazdasági évben, ha a rendes alapkvótáira vonatkozóan szerkezetátalakítási támogatást kapott a 2006/2007-es gazdasági évtől kezdődően?

7) A fenti első, második és hatodik kérdésre adandó nemleges válasz esetén a tagállam hatáskörrel rendelkező hatósága jogosult-e arra, hogy a szerkezetátalakítási tervben foglalt kötelezettségek figyelmen kívül hagyása esetén egyszerre alkalmazza a 968/2006 […] rendelet 26. és 27. cikkében előírt szerkezetátalakítási támogatás visszakövetelését, és az ott előírt szankciót a 967[/2006] rendelet 4. cikkében foglaltaknak megfelelően a kvótán felüli cukortermelésre vonatkozó többletösszeg kiszabásával, vagy a szankcióknak ez a halmozása sérti a *ne bis in idem* elvet, az arányosság elvét és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvét?”

56. Írásbeli és szóbeli észrevételeket a Beneo-Orafti, a belga kormány és Bizottság terjesztett elő.

IV – Elemzésem

57. A jelen indítvány bevezetőjében már utaltam arra, hogy a hét előzetes döntéshozatalra előterjesztett és rendkívül részletesen megfogalmazott kérdés a jogvita négy szempontjára vonatkozik, amelyeket az alábbi sorrendben javasolok megvizsgálni: először az átmeneti kvóták és a lemondott alapkvóták közötti kapcsolat kérdését (amelynek különböző szempontjait az első–harmadik, illetve a hatodik kérdés említi); másodszor annak az időpontnak a kérdését, amikor a szerkezetátalakítási terv alapján vállalt kötelezettségek a kérelmező vállalkozásra nézve kötelező erejűekké váltak (ötödik kérdés); harmadszor azt a kérdést, hogy megengedett-e a BIRB által követelt behajtási intézkedések, szankciók és többletösszegek halmozása (a negyedik kérdés első része és a hetedik kérdés); illetve

negyedszer az adott esetben visszakövetelendő összeg kiszámítási módjának kérdését (negyedik kérdés második része).

58. E kérdések vizsgálata kapcsán meg kell jegyezni, hogy a felmerülő problémák a 2006/2007-es gazdasági évet jellemző különleges körülményekből adódnak, vagyis egyrészt az átmeneti kvóták alkalmazásából, másrészt pedig a szerkezetátalakítási támogatás nyújtásáról szóló határozatoknak a gazdasági év kezdete után való meghozatalából. A későbbi gazdasági évek esetén hiányoznak ezek az elemek, így a Bíróság által a jelen ügyben adandó értelmezésnek valószínűleg kevés közvetlen hatása lesz az ezen egyéb gazdasági évekre vonatkozó eljárásokra.

A – *Az átmeneti kvóták és a lemondott alapkvóták közötti kapcsolat*

59. A kérdést előterjesztő bíróság első–harmadik, illetve hatodik kérdését az alábbiak szerint lehet összefoglalni. Először, függetlenek-e az átmeneti kvóták az alapkvótáktól akár azért, mert kivételt képeznek a szerkezetátalakításra szolgáló ideiglenes rendszer alól, akár más okból? Másodszor, abban az esetben, ha függetlenek az alapkvótáktól, egy átmeneti kvótával rendelkező vállalkozást megakadályozza-e e kvóta falhasználásában az a tény, hogy szerkezetátalakítási támogatást igényelt, vagy az, hogy ezt a támogatást megkapta?

60. Ami e kérdéskör első részét illeti, egymással ellentétes érveket terjesztettek a Bíróság elé. A Beneo-Orafti a maga részéről bizonyos releváns rendelkezések megfogalmazására hivatkozik annak alátámasztása érdekében, hogy az átmeneti kvóták nem tartoznak a szerkezetátalakításra szolgáló ideiglenes rendszerbe, és az alapkvótáktól függetlenek. Ezzel szemben a belga kormány és a Bizottság az ellentétes álláspont védelme érdekében a reform céljára és az átmeneti kvóták rendeltetésére hivatkozik.

61. Számomra mindenesetre úgy tűnik, hogy az említett cél és rendeltetés egyértelműen azon értékelés mellett szólnak, amely szerint az átmeneti kvótákat az alapkvóták kiegészítésének kell tekinteni, amelyeket nem lehet az alapkvótáktól függetlenül felhasználni még akkor sem, ha természetük – bizonyos szempontból – a részleteket illetően eltérő megítélés alá esik.

62. Először, a szabályozásból egyértelműen kitűnik, hogy az átmeneti kvótát annak elkerülése érdekében hozták létre, hogy a rendes, tizenkét hónapos gazdasági év alapján kiszámított alapkvóta mennyisége egy kivételesen tizenöt hónapig tartó gazdasági év esetében elégtelennek minősüljön[20]. A koncepciót

20 – Lásd a 493/2006 rendelet (10) preambulumbekezdését.

tekintve tehát az alapkvóta 25%-os növeléséről van szó, amely a gazdasági év időtartama 25%-os meghosszabbításának felel meg [21].

63. Másodszor, a szabályozásból az is kitűnik, hogy a cukoripar szerkezetátalakításának biztosítása érdekében létrehozott mechanizmusok célja a vállalkozásoknak a termelés végleges és teljes megszüntetésére, valamint az érintett berendezések leszerelésére történő ösztönzése volt [22]. A megszüntetésnek „attól a gazdasági évtől kezdődően [kellett megvalósulnia], amelyre vonatkozóan lemondanak a kvótáról" [23]. Kevéssé tűnik e céllal koherensnek annak a vállalkozások számára való lehetővé tétele, hogy bejelenthessék a 2006/2007-es gazdasági évre vonatkozó kvótájuk megszüntetését, és az ennek megfelelő támogatásban részesülhessenek, miközben ugyanezen gazdasági év során felhasználhatják e halmozott kvóta (alapkvóta plusz átmeneti kvóta) 20%-át.

64. Bár az átmeneti kvóta, valamint a szerkezetátalakításra ösztönző mechanizmus célja ennyire egyértelműen e kvóta alapkvótába való beszámítása annak elválaszthatatlan kiterjesztéseként, mindamellett igazolni kell, hogy a Beneo-Oraftinak a szabályozás egyes rendelkezései megfogalmazására alapított érvelése nem igényel eltérő elemzést.

65. A Beneo-Orafti mindenekelőtt a 493/2006 rendelet 9. cikkének (4) bekezdésére hivatkozik, amely szerint az átmeneti kvóták nem képezik a 320/2006 rendelet 11. cikkének (2) bekezdésében előírt ideiglenes szerkezetátalakítási összeg kifizetésének tárgyát, továbbá nem részesülhetnek az e rendeletben előírt támogatásokban. Ebből arra következtet, hogy e kvóták a szerkezetátalakítási rendszeren kívül helyezkednek el. Ezt az értelmezést megerősíti az a körülmény, hogy a 320/2006 rendelet és annak 968/2006 végrehajtási rendelete útján szabályozott rendszer által érintett kvóták kifejezetten [24] a 318/2006 rendelet szerint kiosztott kvótákra korlátozódnak, míg az átmeneti kvótákat a 493/2006 rendelet alapján osztják ki. Következésképpen a 968/2006 rendelet 3. cikke, amely a lemondott kvóta megszüntetését követően megtilt minden termelést, nem vonatkozik az átmeneti kvótákra.

66. A Beneo-Orafti hangsúlyozza továbbá, hogy a 493/2006 rendelet 9. cikkének (5) bekezdése azt írja elő, hogy az átmeneti kvótákat a tagállamok „osztják ki" (nem pedig azt, hogy az alapkvótákat bizonyos százalékértékkel „növelik"), valamint hogy ugyanezen rendelkezés előírja, hogy a fenti kiosztásra „objektív kritériumok alapján, olyan módon [kerül sor], hogy azzal biztosítsák a termelők közötti egyenlő bánásmódot, és hogy elkerüljék a piac és a verseny torzulását", amely követelmények

21 – Lásd a jelen indítvány 41. pontjában és 15. lábjegyzetében feltüntetett számadatokat.

22 – Lásd különösen a 320/2006 rendelet 3. cikkének (4) bekezdését.

23 – A 968/2006 rendelet 3. cikke.

24 – Lásd a 320/2006 rendelet 2. cikkének 6. pontját, valamint a 968/2006 rendelet 1. cikke (2) bekezdésének első albekezdését.

a 318/2006 rendelet 7. cikkének (2) bekezdése szerint nem vonatkoznak az alapkvóták kiosztására. Ebből következik, hogy a két kiosztás egymástól független (emellett a Beneo-Orafti szerint a dél-olaszországi átmenti cukorkvótát sem az alapkvóta kiosztásának arányában osztották ki). Végül az átmenti kvóták célja, amely az előző rendszer és a megreformált rendszer közötti átmenet megkönnyítése, eltér az alapkvóták céljától.

67. El kell ismerni, hogy a Beneo-Orafti érvelése nem tűnik teljesen irrelevánsnak. Amennyiben ugyanis a jogalkotónak (a jelen ügyben a Bizottságnak, mivel a 318/2006 és a 320/2006 rendeletek által átruházott hatáskörök alapján az átmeneti kvóták teljes mértékben az általa elfogadott intézkedések közé tartoznak) az volt a szándéka, hogy a termelés megszüntetését illetően az átmeneti kvótáknak ugyanazt a szerepet szánja, mint az alapkvótáknak, akkor ezt pontosítania kellett volna. Márpedig nemcsak ez a pontosítás hiányzik, hanem a szabályozás is tartalmaz bizonyos, a Beneo-Orafti érvelésében hivatkozott, ellentétes értelmű utalásokat.

68. Ugyanakkor még az e vállalkozás által előterjesztett érvelés elfogadása esetén sem látom, hogy állításának hogyan lehetne helyt adni.

69. Ha ugyanis úgy tekintem, hogy az átmeneti kvóta független az alapkvótától, akkor annak mind a kiosztott mennyiség, mind a rá vonatkozó időszak tekintetében függetlennek kell lennie.

70. Márpedig a 493/2006 rendelet (10) preambulumbekezdéséből az következik, hogy az átmeneti kvótának a 2006/2007-es gazdasági év kezdetétől kell lefednie termelést. Az érintett mennyiségek és időtartamok kapcsolatára tekintettel ebben az esetben csak e gazdasági év első három hónapjáról, vagyis a 2006 júliusától szeptemberig tartó hónapokról lehet szó, amelyek a korábbi (július 1-jétől a következő év június 30-ig tartó) gazdasági évek és a későbbi (október 1-jétől a következő év szeptember 30-ig tartó) gazdasági évek közötti folytonosság biztosításához, valamint a gazdasági évek új időpontjaiból adódó eltolódás kiegyenlítéséhez szükséges átmeneti időszakot képezték.

71. Ezen feltevés mellett a szándék a szerkezetátalakítási támogatások mechanizmusának alkalmazására, valamint arra irányult, hogy azokat az elméletileg a 2006. október 1-jével kezdődő tizenkét hónapos időszaknak megfelelő alapkvóta alapján előállított mennyiségekből származó ideiglenes összegekből finanszírozzák, kizárva e mechanizmusból a 2006. július 1-je és szeptember 30-a közötti átmeneti időszakra vonatkozó átmeneti kvóta alapján termelt mennyiségeket. Ezt az értelmezést, amely az egyetlen, amely lehetővé teszi az említett rendelkezések szövegének a reform, valamint a szerkezetátalakítást ösztönző intézkedések célkitűzésével történő összeegyeztetését, alátámasztja a 320/2006

rendelet 5. cikkének (1) bekezdése is, amely szerint szeptember 30-áig kell elfogadni a szerkezetátalakítási támogatás 2006/2007-es gazdasági évre vonatkozó megítéléséről szóló határozatot (és ezt még az a tény is megerősíti, hogy a jelen ügyben a Bizottság 2006. szeptember 29-én tájékoztatta a tagállamokat a megfelelő alapok rendelkezésre állásáról, zöld utat biztosítva ezzel számukra, hogy támogatást nyújtsanak valamennyi elfogadhatónak ítélt kérelem esetében).

72. Márpedig az alapügyben a jogvita tárgyát képező inulinszirupot a Beneo-Orafti 2006. november 21-e és december 13-a között állította elő, amely időszakban az átmeneti kvóta érvényessége – amennyiben azt önállónak tekinthették – már lejárt [25].

73. Ha ezzel szemben a Beneo-Orafti által ajánlott értelmezés feltétel nélkül elfogadható lenne, abból az következne, hogy a 2006. július 1-je és szeptember 30-a közötti tizenöt hónapos időszak során a termelő vállalkozások két különböző kvótával rendelkeztek. Egyrészt, megfelelő összegű szerkezetátalakítási támogatás elnyerésének fejében a gazdasági év elején megszüntethették volna alapkvótájukat, ami az érintett berendezéseik leszerelésére, valamint a jövőbeni, e berendezések segítségével folyó cukortermelés teljes és végleges megszüntetésére kötelezte volna őket. Másrészt azonban átmeneti kvótáikat a gazdasági év utolsó pillanatáig felhasználhatták volna. Az ilyen eredmény nem csupán önmagában tűnik következetlennek, hanem a szabályozással elérni kívánt célokkal is teljesen ellentétes.

74. Ebből arra következtetek, hogy bár a szabályozás egésze nem egyértelmű, és az átgondoltabb kidolgozás biztosíthatta volna a hiányzó egyértelműséget, a legésszerűbb értelmezés, amely nagymértékben összeegyezteti a rendelkezések szövegét mind a reform, mind az átmeneti kvóták kiosztásának céljával, az, hogy ez utóbbiak csak akkor lehettek volna az alapkvóták kiosztásától függetlenek, ha azok ténylegesen a termelés 2006/2007-es gazdasági év kezdetétől való lefedésére szolgáltak volna. Egyedül az ilyen felhasználás igazolhatja a szerkezetátalakításra szolgáló ideiglenes rendszerből való kizárásukat. Az átmeneti kvóták ezzel szemben nem helyettesíthetik a lemondott alapkvótákat annak érdekében, hogy lehetővé váljon az érintett vállalkozások számára termelésük folytatása az újonnan megállapított, október 1-jétől szeptember 30-ig tartó gazdasági évnek megfelelő időszakban annak ellenére, hogy már lemondtak alapkvótájukról.

75. Ebből következik, hogy egy, az alapkvótájáról lemondó vállalkozás a tizenöt hónaposra meghosszabbított gazdasági év első három

25 – Megállapítható, hogy a Beneo-Orafti a tárgyaláson azt állította, hogy a szóban forgó termelés nem kezdődhetett 2006. november 21-e után, mivel a cikóriát nem tárolhatták tovább három hónapnál, ami úgy tűnik arra utal, hogy az említett cikória már valamivel 2006. szeptember 30-a előtt rendelkezésre állt.

hónapja, nem pedig a hátralévő tizenkét hónap során folytathatta volna átmeneti kvótája mértékéig szankció terhe nélkül a termelést. Ilyen feltételek mellett az átmeneti kvóta alapján folytatott termelése mentesült volna az ideiglenes szerkezetátalakítási összeg megfizetése alól, és a vállalkozás az alapkvótája keretében lemondott teljes mennyiség után szerkezetátalakítási támogatásban részesült volna, feltéve hogy miután a gazdasági év első három hónapja során megtermelte átmeneti kvótáját, termelését véglegesen és teljesen leállítja, továbbá adott esetben a megfelelő berendezéseket is leszereli.

76. Egyértelmű, hogy ezzel szemben az a vállalkozás, amelyik nem mondott le alapkvótájáról, halmozhatta a két kvótát annak érdekében, hogy termelését tizenöt hónapra elossza. Az ilyen vállalkozás nyilvánvalóan semmiféle szerkezetátalakítási támogatásban nem részesült, azonban a 320/2006 rendelet 11. cikke értelmében a 2006/2007-es gazdasági év, valamint az azt követő gazdasági évek során az alapkvótája alapján megtermelt mennyiségek után ideiglenes összeg befizetésére kötelezett, amennyiben alapkvótájáról később sem mondott le.

77. A kérdést előterjesztő bíróság által feltett kérdések ezen első szempontját illetően tehát arra következtetek, hogy egy, a 2006/2007-es gazdasági évre alapkvótában és átmeneti kvótában részesülő és az alapkvótájáról lemondó vállalkozás 2006. szeptember 30-a előtt jogszerűen folytatott termelést az átmeneti kvóta mértékéig, anélkül hogy vizsgálni kellene az alapkvótáról való lemondásának feltételeit, valamint az e lemondást követő szerkezetátalakítási támogatást, míg minden 2006. október 1-jétől folytatott termelést úgy kell tekinteni, hogy megsértette az alapkvótáról való lemondás címén vállalt kötelezettségeket.

B – *Az az időpont, amikor a szerkezetátalakítási terv alapján vállalt kötelezettségek a kérelmező vállalkozásra nézve kötelező erejűekké váltak*

78. Az ötödik kérdés lényegében arra az időpontra vonatkozik, amikortól kezdve a kötelezettségvállalása kötni kezdi az olyan vállalkozást, amely annak fejében, hogy termelési kvótája megszüntetésére és az érintett berendezések leszerelésére kötelezte magát, szerkezetátalakítási támogatást igényelt.

79. A jelen ügyben ez a kérdés egy közel hat hónapos időszak kapcsán merül fel, amely a Beneo-Orafti kérelmének 2006. július 27-i benyújtása, valamint e kérelem kedvező elbírálásáról szóló 2007. január 18-i értesítése között telt el. Egy ilyen bizonytalan időszak során milyen intézkedéseket tehet az ilyen vállalkozás, és/vagy milyen intézkedéseket kell tennie? Ugyanis amennyiben kvótája semelyik részét nem termeli meg addig, amíg végleges választ nem kap, és amennyiben ez a válasz nemlegesnek bizonyul, akkor a teljes gazdasági év termelését egy rövidebb

időszakra kell összpontosítania. Ezzel szemben ha megkezdi a termelést, és a válasz igenlő, akkor szankcióknak és/vagy többletösszeg fizetésének teszi ki magát. A dilemmát még tovább bonyolítja az a körülmény, hogy a cukortermelés olyan mezőgazdasági tevékenységektől függ, amelyeket legalább is több hónapos időszakokra kell tervezni, és amelyek az évszakoktól függenek [26].

80. A Beneo-Orafti szerint a szóban forgó kötelezettségvállalások akkor válnak kötelező erejűvé a vállalkozás számára, amikor az a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságtól értesítést kap a szerkezetátalakítási támogatás nyújtásáról (a Beneo-Orafti esetében tehát 2007. január 18-án) [27]. A belga kormány szerint e kötelezettségvállalások a vállalkozást csak az adott gazdasági év kezdetétől (a jelen ügyben 2006. július 1-jétől) kezdik kötni [28]. Úgy tűnik, hogy a Bizottság bizonytalan e két időpontot illetően, megjegyzi azonban, hogy a 2006. szeptember 29-i bizottsági közlemény megjelenésétől kezdve a Beneo-Orafti minden szükséges információval rendelkezett ahhoz, hogy kérelmének kedvező elbírálására következtessen. A tárgyaláson a Bizottság előadta, hogy a kvótáról történő lemondásra és az érintett berendezések leszerelésére vonatkozó kötelezettségvállalások, mivel természetük eltérő, különböző időpontokban válhatnak kötelező erejűvé.

81. Egyrészt úgy tűnik számomra, hogy a 2006/2007-es gazdasági év első napján kezdődő kötelező erőre vonatkozó elképzelést el kell utasítani. A belga kormány által a tárgyalás során előadott érvvel ellentétben a termelés leállítására és az érintett berendezések leszerelésére vonatkozó kötelezettségvállalást nem lehet egyoldalúnak tekinteni. A szabályozás szerkezete szerint ugyanis itt a termelés leállításának „fontos gazdasági ösztönzőjeként" létrehozott szerkezetátalakítási támogatás ellentételezéséről van szó [29]. Mivel a kötelezettség a gazdasági év kezdetétől (vagy a szerkezetátalakítási támogatás iránti kérelem benyújtásától [30]) válhat kötelező erejűvé, a támogatás nyújtását már a kérelem benyújtásának tényénél fogva biztosítania kellene, a helyzet pedig nem ez. Mindenesetre meg kell állapítani, hogy e feltevés alátámasztására

26 – Emlékeztetni kell ugyanakkor arra, hogy a probléma lényegében csak a 2006/2007-es gazdasági év vonatkozásában merül fel (lásd a jelen indítvány 58. pontját). A 320/2006 rendelet 5. cikkének (1) bekezdése ugyanis előírja, hogy a következő gazdasági évek esetében a gazdasági évet *megelőző* február hónap végéig határoznak a támogatás megítéléséről.

27 – Lásd a 968/2006 rendelet 11. cikkének (1) bekezdését.

28 – Lásd a 968/2006 rendelet 3. cikkét. Hozzá kell tenni azonban, hogy e rendelkezés azokkal a szavakkal kezdődik, hogy „[a]ttól a gazdasági évtől kezdődően, amelyre vonatkozóan […] lemondanak a kvótáról [...]" és nem azokkal, hogy „[a]nnak a gazdasági évnek a kezdetétől [...]".

29 – Lásd a 320/2006 rendelet (5) preambulumbekezdését.

30 – Amire a jelen ügyben majdnem egy hónappal a gazdasági év kezdetét követően került sor. Teljes mértékben kizártnak tűnik, hogy valamely vállalkozás számára egy kötelezettség olyan időponttól kezdve váljon kötelező erejűvé, amikor az a kötelezettségvállalásra még ajánlatot sem tett.

sem a belga kormány, sem a Bizottság nem terjesztett elő egyetlen szilárd érvet sem.

82. Másrészt vitathatatlannak tűnik, hogy a vállalkozást e kötelezettségvállalások legkésőbb attól az időponttól kezdik kötni, amikor az hivatalos értesítést kap az igényelt támogatás nyújtásáról. Ekkor a szerkezetátalakítási „szerződés” minden elemét megvizsgálják, és véglegesen írásba foglalják. A támogatást nem lehet visszavonni, ha a kötelezettségeket teljesítik, a kötelezettségeket pedig nemcsak a támogatás visszavonásának terhe, hanem az előirányzott szankciók kilátásba helyezése miatt is teljesíteni kell.

83. Ugyanezt a logikát követve mégis úgy tűnik számomra, hogy a támogatásért folyamodó vállalkozás jogszerűen nem tekinthető úgy, hogy az (még) nem tartja be a kötelezettségeit, amennyiben hozzáértő gazdasági szereplőként értesülhetett arról, hogy a támogatást meg fogják ítélni számára. A jelen ügyben arról az időpontról – vagyis 2006. szeptember 29-éről – van szó, amikor a Bizottság az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* közzétette a közleményét, amelyben értesítette a tagállamokat (illetve ugyanezen alkalommal az érintett vállalkozásokat – a Beneo-Orafti érvelése, amely szerint a közleményt kizárólag a tagállamoknak címezték, számomra nem tűnik relevánsnak tekintettel arra, hogy egy ilyen nyilvános dokumentumról van szó) arról, hogy a rendelkezésre álló pénzügyi források valamennyi elfogadhatónak ítélt kérelem teljesítéséhez elegendőek voltak. A Beneo-Orafti ettől az időponttól vált jogosulttá a kérelmezett támogatás megszerzésére, mivel a 320/2006 rendelet 5. cikkének (2) bekezdése szerinti valamennyi feltétel teljesült, még ha a belga hatóságok tisztázatlan okoknál fogva további három és fél hónapig késlekedtek, mielőtt erről hivatalos úton értesítették a Beneo-Oraftit. Ettől az időponttól kezdve tehát a Beneo-Oraftinak is teljesítenie kellett a támogatás nyújtása fejében, illetve előnyei elvesztésének és szankciók kilátásba helyezésének terhe mellett vállalt kötelezettségeket.

84. Bizonyosan nem zárható ki, hogy a Beneo-Orafti kihasználhatta volna a belga hatóságoknak a támogatás nyújtásáról szóló határozat közlésével kapcsolatos késedelmét, amennyiben ez a késedelem valódi kételyeket keltett benne a döntés tartalmát illetően. Ebben az esetben a Beneo-Orafti hivatkozhatott volna az okozott bizonytalanságra annak érdekében, hogy legalább a szándékosan vagy súlyos gondatlanságból előidézett hiányosság szankciója alól mentesüljön[31]. Márpedig az ügy egyik irata sem enged arra következtetni, hogy a Beneo-Orafti ezt az érvet hangsúlyozta volna, amely nyilvánvalóan nem is tűnik sikeresnek a Bizottság közleményének a Hivatalos Lapban való közzétételére tekintettel, amelyet egy hozzáértő piaci szereplő nem hagyhat figyelmen kívül.

85. A jelen ügyben felvetett kérdések e szempontját illetően tehát úgy gondolom, hogy egy, a 2006/2007-es gazdasági év címén szerkezetátalakítási támogatásért folyamodó

31 – A 968/2006 rendelet 27. cikkének (2) és (3) bekezdése.

vállalkozás által a kvóta megszüntetésére vállalt kötelezettség az említett vállalkozást attól kezdve köti, amikortól annak szokásosan jól tájékozott gazdasági szereplőként tudnia kellett, hogy az említett kötelezettségnek megfelelő támogatást számára biztosítják.

fel, azon a feltételezésen alapulnak, hogy a szóban forgó vállalkozás nem volt jogosult átmeneti kvótájának felhasználására, amely feltételezés a jelen ügyben megfelel az említett kérdésekre vonatkozó elemzésemnek. Itt ugyanis egy olyan vállalkozásról van szó, amely lemondott a termelés bizonyos mennyiségéről, és amely e mennyiségnek megfelelő szerkezetátalakítási támogatásban részesült, de amely mégis előállította az érintett mennyiség egészének vagy annak egy részének megfelelő mennyiséget.

C – *A behajtási intézkedések, szankciók és többletösszegek halmozásának lehetősége*

86. Amennyiben bebizonyosodik, hogy egy vállalkozás ténylegesen olyan mennyiségeket termelt, amelyeket állítása szerint az engedélyezett kvóta lefed, valójában azonban egy olyan kvótáról van szó, amelyről vállalta, hogy lemond, felmerül a kérdés, hogy ez milyen pénzügyi következményekkel jár a vállalkozás számára. A jelen ügyben a BIRB az előállított mennyiség alapján kifizetett támogatás összegének visszafizetését, a vállalt kötelezettségek figyelmen kívül hagyása miatt szankció kiszabását, valamint többlettermelés címén az említett mennyiség után többletösszeg befizetését kívánja elérni. A kérdést előterjesztő bíróság negyedik kérdésével (első rész) és hetedik kérdésével arra keresi a választ, hogy e három intézkedést lehet-e halmozni. Pontosabban hetedik kérdésében azt kérdezi, hogy az ilyen halmozás nem sérti-e a ne bis in idemnek, az arányosságnak és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elveit.

87. Meg kell jegyezni, hogy mivel ezek a kérdések csak az első–harmadik és hatodik kérdésre adott nemleges válasz esetén merülnek

88. Mindenekelőtt ilyen körülmények között vitathatatlanul jogosnak tűnik számomra a támogatás azon mennyiséggel [32] megegyező részének visszakövetelése, amelyről lemondtak, és amelyet mégis előállítottak. Az említett támogatás ugyanis a termelésről való lemondás ellentételezésének minősül. Amennyiben a termelést mégis folytatták, úgy a támogatás nyújtása már nem igazolható, így azt a 968/2006 rendelet 26. cikkének (1) bekezdése értelmében vissza kell vonni.

89. Az a tény továbbá, hogy az ugyanezen rendelet 27. cikkében előírt szankciók hozzáadódnak az érintett támogatás egy részének visszakövetelésével, számomra egyáltalán nem tűnik ellentétesnek sem a ne bis in idemnek, sem az arányosságnak, sem a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvével. Emlékeztetek arra, hogy itt egy olyan pénzügyi szankcióról van szó, amely szokásos esetben a visszakövetelendő támogatás összegének 10%-át, illetve szándékos vagy

32 – A támogatás ezen része összegének kiszámítását illetően lásd a jelen indítvány 104. és azt követő, illetve különösen a 110. és azt követő pontjait.

súlyosan gondatlan magatartás esetén ezen összeg 30%-át teszi ki, míg vis maior esetén a szankciót nem kell alkalmazni.

90. Ami a ne bis in idem elvét illeti, egyértelmű, hogy egy olyan összeg visszakövetelése, amelyet nem is kellett volna kifizetni (azaz jogalap nélkül fizetett összeg egyszerű visszakövetelésének minősül) egészen más természetű intézkedés, mint egy szankció kiszabása. E két intézkedés együttes végrehajtása tehát semmi esetre sem sérti a szóban forgó elvet, amely lényegében tiltja ugyanazon személlyel szemben egy alkalomnál többször szankció alkalmazását ugyanazon jogellenes magatartás miatt ugyanazon jogi tárgy védelmében [33]. Második szankció hiányában az elvre történő bármilyen hivatkozás hatástalan.

91. Ami az arányosság elvét illeti, a visszakövetelendő összeg 10%-át kitevő szankció kiszabása egyszerű gondatlanság esetén (mivel a vis maior esetei nem büntethetők) egyáltalán nem tűnik túlzottnak. Az ilyen szankció egyrészt arra szolgál, hogy a vállalkozásokat ösztönözze arra, hogy kötelezettségeiket komolyan vegyék, és hogy gondosan vizsgálják felül magatartásuknak az említett kötelezettségekkel való összeegyeztethetőségét. Másrészt arra is szolgálhat, hogy ellentételezze az ügy iratainak vizsgálatával, valamint a jogosulatlan összegek kifizetésével és visszakövetelésével szükségszerűen, de feleslegesen felmerülő adminisztrációs költségeket. Ami a szándékosan vagy súlyos gondatlansággal elkövetett cselekmény esetén jelentkező 30%-os szankciót illeti, ez egyáltalán nem tűnik túlzott mértékűnek, amennyiben az olyan elítélendő magatartás büntetéséről van szó, amely jelentős veszélyt jelenthetett volna a szerkezetátalakítási rendszerre, valamint a piac közös szervezésére, mivel a szankció egyúttal visszatartó erővel bír azok számára, akiknek szándékában áll ilyen magatartás tanúsítása [34]. Nyilvánvaló, hogy a gondatlanság esetének súlyosként vagy enyheként való minősítését minden egyes ügyben a felelős hatóságnak kell elvégeznie, és az is, hogy egy minősítési hiba aránytalan szankcióhoz vezethet, itt azonban a szankció alkalmazásának egy olyan vonatkozásáról van szó, amely a jelen ügyben a kérdést előterjesztő bíróság által gyakorolt bírói felülvizsgálathoz hasonló bírói felülvizsgálat során orvosolható [35], nem pedig a 968/2006 rendelet szerinti szankciórendszer jellemzőiről.

92. Végül ami a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvét illeti, nem derülnek ki egyértelműen az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból azok az okok, amelyek miatt a nemzeti bíróság ezen elv esetleges megsértésére vonatkozóan a Bíróság elé kérdést

33 – Lásd a C-204/00. P., C-205/00. P., C-211/00. P., C-213/00. P., C-217/00. P. és C-219/00. P. sz., Aalborg Portland és társai kontra Bizottság egyesített ügyekben 2004. január 7-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-123. o.) 338. pontját.

34 – A szankció valójában nem tűnik súlyosnak, mivel legfeljebb a 164,25 eurót (547,50 euró 30%-a) érheti el, míg maga a kvóta szerinti termelés után is tonnánként 126,40 euró ideiglenes összeget kell befizetni a 320/2006 rendelet 11. cikkének (2) bekezdése értelmében.

35 – Meg kell jegyezni, hogy az említett bíróság a jelen ügyben nem kérte a Bíróságot a Beneo-Orafti magatartásának minősítésére. A jelen indítványban tehát nem térek ki erre a kérdésre, amely a nemzeti bíróság mérlegelési jogkörébe tartozik.

terjeszt. Észrevételeiben a Beneo-Orafti ezt nem fejtette ki. Márpedig, amint azt a belga kormány megjegyezte, semmi nem utal arra, hogy hasonló helyzeteket különbözőképpen és különböző helyzeteket azonos módon kezeltek volna [36], akár a szóban forgó szabályozás, akár a BIRB által a Beneo-Orafti tekintetében alkalmazott konkrét bánásmód szintjén.

93. Amennyiben a 968/2006 rendelet 26. és 27. cikkeiben előírt támogatás visszakövetelése és a pénzügyi szankció halmozása az uniós jog szempontjából nem okoz problémát, előfordulhat-e ugyanez akkor, amikor ugyanerre az előállított mennyiségre a 318/2006 rendelet 15. cikkében előírt többletösszeg – amelynek összegét a 967/2006 rendelet 3. cikkének (1) bekezdése határozza meg – kiszabását kívánják alkalmazni?

94. Először is e többletösszeg és a 968/2006 rendelet 27. cikkében előírt pénzügyi szankció halmozása ugyanazon jogi tárgy védelmében ugyanarra a magatartásra vonatkozó kettős szankciónak minősül-e, amelyet önmagában tilt a ne bis in idem elve?

95. E tekintetben mindenekelőtt úgy tűnik számomra, hogy a többletösszeg kiszabása valóban szankciónak minősül. A 320/2006 rendelet 11. cikkében előírt kvóta szerinti termelés után fizetendő ideiglenes összeggel ellentétben, amelynek kifejezett célja a szerkezetátalakítási intézkedések finanszírozása [37], a többletösszeget az Unió általános költségvetésébe kell befizetni, célja pedig a piaci helyzetet fenyegető mennyiségek felhalmozásának megelőzése, ezért azt a visszatartó hatás érdekében kellően magas szinten kell megállapítani [38]. E jellemzők alapján a többletösszeg olyan szankció, amelynek célja a kvótán kívüli termelés büntetése, ugyanúgy, ahogy a 968/2006 rendelet 27. cikkében előírt pénzügyi szankció is bünteti a szerkezetátalakítási támogatás megszerzése érdekében vállalt kötelezettségek figyelmen kívül hagyását.

96. Bizonyos, hogy nem büntető-, hanem közigazgatási szankciókról van szó. Márpedig az ilyen közigazgatási szankciók főszabály szerint a 2988/95/EK, Euratom rendelet [39] – illetve különösen annak 5. cikke – hatálya alá tartoznak, amely rendelet tízedik preambulumbekezdése helyesen a ne bis in idem elvet is figyelembe veszi, amely elvet ezenfelül „az ítélkezési gyakorlatban a közösségi jog alapelvének ismerték el” [40].

36 – Lásd különösen a C-133/09. sz. Uzonyi-ügyben 2010. szeptember 30-án hozott ítélet (EBHT 2010., I-8747. o.) 31. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

37 – Lásd e rendelet (4) preambulumbekezdését.

38 – Lásd a 318/2006 rendelet (18) preambulumbekezdését és 15. cikkének (2) bekezdését, valamint a 967/2006 rendelet (3) preambulumbekezdését.

39 – Az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló, 1995. december 18-i tanácsi rendelet (HL L 312., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 1. kötet, 340. o.).

40 – A C-436/04. sz. Van Esbroeck-ügyben 2006. március 9-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-2333. o.) 40. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat. Lásd továbbá Sharpston főtanácsnok C-467/04. sz., Gasparini és társai ügyben ismertetett indítványának (2006. szeptember 28-án hozott ítélet [EBHT 2006., I-9199. o.]) 80. és 81. pontját.

97. Emellett ez a kettős szankció nem csupán ugyanarra a személyre, hanem ugyanarra a magatartásra is vonatkozik. Bár azt két különböző módon közelíti meg (először a kvótalemondási kötelezettség elmulasztásaként, majd többlettermelésként), az alapmagatartás mindkét esetben ugyanaz, és az engedélyezett kvótán kívüli mennyiségek előállításából áll. Ezenkívül a két esetben védett jogi érdek[41] az új szabályozás által is képviselt érdek, amely a cukorágazat piaci termelésének korlátozásában áll.

98. Ebből arra következtetek, hogy 318/2006 rendelet 15. cikke szerinti többletösszeg és a 968/2006 rendelet 27. cikkében előírt pénzügyi szankció halmozása sérti a ne bis in idem elvet.

99. A továbbiakban tisztázni kell, hogy ezen elv két vonatkozása, vagyis a kétszeres eljárás tilalma[42], valamint a kétszeres büntetés tilalma[43] közül a jelen ügyben az utóbbi a releváns. Ugyanis bár a BIRB két eljárást kezdeményezett a Beneo-Orafti ellen, az uniós jogban a két szankció halmozásának tilalma fontos az eljárási kérdésektől függetlenül. Márpedig a kétszeres büntetés tilalma, amelynek értelmében az először kiszabott szankció mértékét figyelembe kell venni, amennyiben ugyanazon tényállás alapján másik szankciót is ki lehet szabni, a Bíróság ítélkezési gyakorlatában[44] szintén a Beneo-Orafti által is hivatkozott arányosság elvéhez tartozik.

100. A BIRB által a 968/2006 rendelet 27. cikke értelmében a Beneo-Oraftitól követelt pénzügyi szankció mértéke előállított tonnánként 136,33 euró[45]. A többletösszeg mértéke előállított tonnánként 500 euró. A kétszeres büntetés tilalma megköveteli tehát, hogy csak a többletösszegre vonatkozó, a kettő közül szigorúbb szankció kerüljön alkalmazásra, amely felülírja az enyhébbet.

41 – Meg kell említeni, hogy büntetőügyben a Bíróság a C-187/01. és C-385/01. sz., Gözütok és Brügge egyesített ügyekben 2003. február 11-én hozott ítélete (EBHT 2003., I-1345. o.) óta felhagyott az ugyanazon jogi érdek védelmének követelményével a ne bis in idem elvének alkalmazásánál, és hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága a Sergueï Zolotoukhine kontra Oroszország ügyben 2009. február 10-én hozott ítéletében is hasonló megközelítést alkalmazott.

42 – Pontosabban ezt a „nemo debet bis vexari” vagy a „bis de eadem re ne sit actio” elvek fejezik ki, amelyek a germán jogban „Erledigungsprinzip” néven ismertek, amely kifejezés arra helyezi a hangsúlyt, hogy az eljárások kimerülnek az első eljárás lezárulásával.

43 – Pontosabban ezt a „nemo debet bis puniri pro uno delicto” elv fejezi ki, amely a germán jogban „Anrechnungsprinzip” néven ismert, amely kifejezés inkább a büntetések „beszámítására” utal, vagyis az enyhébb büntetés figyelembe vételére akkor, ha ugyanazon tényállás esetén súlyosabb büntetést szabnak ki.

44 – Lásd a 137/85. sz. Maizena-ügyben 1987. november 18-án hozott ítélet (EBHT 1987., 4587. o.) 19. és azt követő pontjait. Lásd továbbá a C-397/03. P. sz., Archer Daniels Midland és Archer Daniels Midland Ingredients kontra Bizottság ügyben 2006. május 18-án hozott ítélet (EBHT 2006., I-4429. o.) 37. és azt követő pontjait.

45 – Lásd a jelen indítvány 53. pontjában foglalt táblázatot. A Beneo-Orafti által kapott támogatás 30%-ának megfelelő összegről van szó, amely az 547,50 euró tonnánkénti teljes összeg 83%-át teszi ki. Mindenesetre úgy vélem, hogy egy helyes számítás még alacsonyabb értéket eredményezne (lásd a jelen indítvány 110. és azt követő pontjait).

101. Azt kell még bizonyítani, hogy önmagában a többletösszeg mértéke sérti-e az arányosság elvét.

102. Álláspontom szerint nem. A cukorágazat reformjának célja szigorú és csökkentett termelési kvóták megállapítása az Unión belüli piac egyensúlyának és stabilitásának megőrzése, valamint az ezzel kapcsolatos nemzetközi kötelezettségek tiszteletben tartása érdekében. Ehhez meg kell akadályozni a kvótán kívüli mennyiségek termelését, amely megzavarja a piacot. A többletösszeget (amelyet, – amint azt a tárgyaláson elsősorban a Bizottság hangsúlyozta – nem kell megfizetni, amennyiben a szóban forgó mennyiséget különleges felhasználásra szánják[46]) a külföldi eredetű cukor eseten alkalmazott importvámokkal azonos értékben állapították meg. Az ilyen értéknek egyértelmű visszatartó hatása van azzal, hogy lehetővé teszi, hogy a termelő a világpiaci árból részesüljön, amely úgy tűnik, nem minősül aránytalan szankciónak, főként akkor, ha figyelembe vesszük azt a körülményt, hogy valódi hatása 500 euró alatt marad, mivel felváltja a kvótán belüli termelés után kiszabott, tonnánként 126,40 euró ideiglenes összeget[47]. Az, hogy a termelés kvótán kívülivé válik, mivel a termelő túllépte kvótáját, soha nem is volt kvótája, vagy arról lemondott, a jelen elemzés szempontjából számomra nem tűnik relevánsnak.

46 – Lásd a 318/2006 rendelet 12–15. cikkét, valamint a 967/2006 rendelet 4. cikkének (1) bekezdését.

47 – A 320/2006 rendelet 11. cikkének (2) bekezdése.

103. E tekintetben úgy vélem, hogy amennyiben valamely vállalkozás kvótalemondási kötelezettségének figyelmen kívül hagyása miatt kvótán kívüli mennyiséget termelt, a lemondás fejében nyújtott szerkezetátalakítási támogatás visszakövetelése jogalap nélkül fizetett összeg visszakövetelésének minősül, amelynek pénzügyi szankcióval való halmozását egyik uniós jogi alapelv sem tiltja. Ezzel szemben két párhuzamos szankciónak ugyanarra a termelésre való kiszabását tiltja a ne bis in idem elve, amely szerint a két szankció közül csak a súlyosabbat lehet alkalmazni.

D – *A visszakövetelendő összeg kiszámítása*

104. Végül a kérdést előterjesztő bíróság negyedik kérdésének második részében feltett kérdésre kell választ adni. A kérdés az, hogy (az adott esetben 10%-kal vagy 30%-kal megnövelt) visszakövetelendő összeget hogyan kell kiszámítani, ha valamely vállalkozás figyelmen kívül hagyta a kapott támogatás fejében vállalt egy vagy több kötelezettségét. Különösen akkor, amikor az érintett vállalkozás – bár alapkvótájáról lemondott – egy bizonyos mennyiséget mégis megtermelt, ennek a számításnak figyelembe kell-e vennie a termelőberendezések leszerelésének költségeit, az alapkvóta megszüntetésével és/vagy abból a körülményből származó veszteségeket, hogy az átmeneti kvóta csak a 2006/2007-es gazdasági évre vonatkozik?

Továbbá megsértethető-e az arányosság elve, ha ezeket az elemeket nem veszik figyelembe?

105. Bár a negyedik kérdés előbb tárgyalt első része kifejezetten a harmadik kérdésre adott nemleges válasz esetén merül fel (tehát az általam helyeselt azon feltételezés mellett, hogy a szóban forgó vállalkozás nem részesülhet átmeneti kvótában, mivel szerkezetátalakítási támogatást igényelt), úgy tűnik, hogy a negyedik kérdés második része egy olyan helyzetből indul ki, amelyben a vállalkozás megkapta a szóban forgó támogatást, és felhasználta átmeneti kvótáját.

106. Ha azonban javaslatomnak megfelelően arra lehet következtetni, hogy a 2006. október 1-je utáni termelés nem számíthat bele az átmeneti kvótába, amennyiben – mint a jelen ügyben is – az érintett vállalkozás teljes alapkvótájáról lemondott, akkor ebből az következik, hogy ennek a termelésnek az utóbbi kvótához, nem pedig az átmeneti kvótához kell tartoznia.

107. Ilyen körülmények között első látásra logikusnak tűnik a BIRB által követett és a belga kormány által írásbeli észrevételeiben jóváhagyott megközelítés. A 968/2006 rendelet 26. cikkének (1) bekezdése előírja „a támogatásnak [a vállalkozást elsősorban a be nem tartott szerkezetátalakítási terv alapján terhelő] kötelezettségvállalás(ok) vonatkozásában nyújtott része" visszavonását. A BIRB lényegében úgy vélte, hogy a visszakövetelendő összeg a Beneo-Orafti által minden lemondott tonna után kapott támogatás összegének felelt meg, megszorozva ezt a 2006/2007-es gazdasági év során ténylegesen megtermelt tonnák számával.

108. A Beneo-Orafti jelzi azonban, hogy a termelés lemondása fejében nyújtott támogatás összege különbözik a 320/2006 rendelet 3. cikkének (1) és (5) bekezdésének alkalmazásában a termelőberendezések leszerelésére vállalt és a lemondáshoz kapcsolódó kötelezettségek alapján (ezen berendezések teljes leszerelése, részleges leszerelése vagy egyszerű használaton kívül helyezése). Amennyiben a lemondásra leszerelés nélkül kerül sor, úgy a támogatás összege tonnánként 255,50 euró. Részleges leszereléssel történő lemondás esetén ez az összeg tonnánként 292 euróval növekszik, hogy a leszerelés költségeinek ellentételezése érdekében elérje a tonnánkénti 547,50 eurót; és amennyiben a lemondásra a berendezések teljes leszerelése mellett kerül sor, akkor az összeget tonnánként további 182,50 euróval növelik, elérve a tonnánkénti 730 euró teljes összeget a teljes leszereléssel járó megnövekedett költségek fedezése érdekében. E logika alapján a Beneo-Orafti álláspontja szerint ha valamely vállalkozás nem tartja be a termelés lemondására vonatkozó kötelezettségét, miközben leszerelési kötelezettségének eleget tesz, a visszakövetelendő összeg csak 255,50 euró lehet, és nem lehet

figyelembe venni a támogatásnak a leszerelés költségeinek ellentételezésére szolgáló részét.

109. A Bizottság többek között úgy véli, hogy két megközelítés lehetséges [48], azonban a pontos számítási mód meghatározása végső soron a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok feladata, feltéve hogy azt objektív kritériumokra alapozzák, és az uniós jog egyik általános elvét sem sérti, különös tekintettel a hatékonyság, az egyenértékűség, valamint az arányosság elvére.

110. A magam részéről relevánsnak vélem a Beneo-Orafti által e tekintetben előterjesztett kifogásokat. A kapott támogatás összegének a termelőberendezések tekintetében vállalt kötelezettség természete alapján történő megkülönböztetése azt bizonyítja, hogy ez az összeg önmagában csak részben felel meg a kvótáról való lemondásnak. A 968/2006 rendelet 26. cikkének (1) bekezdéséből egyértelműen kitűnik, hogy a visszakövetelendő összeg „a támogatásnak az érintett [be nem tartott] kötelezettségvállalás(ok) vonatkozásában [49] nyújtott részéhez" igazodik. Amennyiben a nem teljesített kötelezettség kizárólag a termelésre, és nem a berendezések leszerelésére vonatkozik, olyan visszakövetelés tűnik indokoltnak, amely tiszteletben tartja a támogatás e két elem közötti felosztását. A 320/2006 rendelet 3. cikkének (1) és (5) bekezdéséből arra lehet következtetni, hogy a termelésről az érintett berendezések részleges leszerelésére vonatkozó kötelezettség mellett való lemondás esetén a támogatás lemondás alapján nyújtott része tonnánként 255,50 euró [50], adott esetben 10%-kal vagy 30%-kal megnövelve. Amennyiben a berendezések tekintetében vállalt kötelezettségeket teljesítik, úgy a támogatás e kötelezettségekkel összefüggő részének visszavonása ellentétesnek tűnik az arányosság elvével, amely nemcsak az uniós jog általános alapelve, hanem – legalábbis implicit módon – a 968/2006 rendelet 26. cikkének (1) bekezdésében is szerepel.

111. Emellett az ilyen megközelítés sérti az egyenlő bánásmód elvét, mivel előírja a gazdasági szereplők két olyan csoportjának (azon szereplők, amelyek egyik vállalt kötelezettségüket sem teljesítették, illetve azok, amelyek egyedül a szóban forgó gazdasági évre vonatkozó termelési tilalomra vonatkozó kötelezettségüknek nem tettek eleget) azonos kezelését, amelyek objektív módon különböznek

48 – Jóllehet a Bíróság által feltett egyik kérdésre adott írásbeli válasza alapján úgy tűnik, hogy – anélkül, hogy álláspontját indokolná – a Beneo-Orafti által javasolt számítás szerint tonnánként 255,55 euró helyett tonnánként 292 euró visszakövetelésének lenne helye.

49 – Bár szövegkörnyezetében a „vonatkozásában" szó kissé kétértelműnek tűnhet a francia nyelvben, értelmét világosabbá teszi a többi nyelvi változat, például az angol nyelvű („the part of the aid granted *in respect of* the commitment(s) concerned") vagy a spanyol nyelvű („la parte de la ayuda concedida *correspondiente al* compromiso o compromisos en cuestión") (kiemelés tőlem, mindkét esetben).

50 – Ezt az összeget a jelen ügyben lefelé kellene kiigazítani, tekintettel arra, hogy a Beneo-Orafti számára a támogatás teljes összegének csak a 83%-át ítélték meg.

egymástól. Ebből az is következik, hogy mindez egy kötelezettség figyelmen kívül hagyása esetén még az összes kötelezettség megszegésére is ösztönöz.

112. Véleményem szerint tehát amennyiben valamely szerkezetátalakítási támogatás visszakövetelésének kizárólag az említett támogatás nyújtása fejében vállalt kötelezettségek egy részének figyelmen kívül hagyása miatt van helye, kizárólag a támogatásnak a figyelmen kívül hagyott kötelezettségekre vonatkozó részét kell visszafizetni. Egy, a jelen ügyhöz hasonló helyzetben, amelyben kizárólag a termelés megszüntetésének kötelezettsége érintett, a leszerelés kérdést előterjesztő bíróság által említett költségei a kiszámítás szempontjából nem relevánsak. E tekintetben meg lehet jegyezni ezenkívül, hogy a nyújtott támogatás átalányösszegű, ennélfogva független az említett költségektől.

113. Ami a Bizottság megközelítését illeti, nem tűnik számomra elképzelhetőnek, hogy az uniós költségvetésből származó támogatások részét képező azon összegek kiszámítására vonatkozó döntést, amelyeket az uniós jog alapján kell megtéríteni vagy beszedni, továbbá ennek a költségvetésnek kell visszafizetni, egyedül a nemzeti hatóságokra bízzák, már csak azért sem, mivel a Bíróság által feltett kérdésre adott írásbeli válaszában a Bizottság „több lehetséges képlet közül" négy számításra hivatkozik, amelyek négy teljesen különböző eredményre vezetnek, 8 103 292 eurótól 59 679 771 euróig terjedően, amelyek aránya 1 : 7,36. Az egyenlő bánásmód elve nyilvánvaló sérelmének tűnik már pusztán annak a lehetősége is, hogy különböző tagállamokban az objektív módon összehasonlítható helyzetben lévő termelőktől ennyire eltérő összegeket követeljenek,.

114. A Beneo-Oraftinek az alapkvótákról való lemondásból származó veszteségre, valamint az átmeneti kvóták pontos természetére vonatkozó további érveit kevésbé tartom meggyőzőnek.

115. Először is, a Beneo-Orafti hangsúlyozza, hogy a kvóta, amelyről lemondott, nemcsak a 2006/2007-es gazdasági év, hanem a 2014/2015-ös gazdasági évig az azt követő nyolc gazdasági év termelésére is vonatkozik[51]. Ennélfogva a támogatásnak a 2006/2007-es gazdasági évre vonatkozó alapkvótával összefüggő része a teljes támogatásnak csupán az egy kilenced részét teszi ki, és csak ezt az egy kilenced részt kell visszakövetelni, amennyiben a lemondási kötelezettség be nem tartása csak erre a gazdasági évre vonatkozik. Ez az érvelés azonban számomra hibásnak tűnik. A támogatást nem évente, az adott gazdasági évben vállalt kötelezettségek fejében nyújtják, hanem mindegyikre egy alkalommal ítélik meg a termelés megszüntetésére vonatkozó kötelezettség fejében (kiegészítve adott esetben a berendezések leszerelésére vonatkozó kötelezettséggel), amely a hatálybalépését követő összes gazdasági évre érvényes lesz[52]. A kötelezettséget sértő termelés után az azzal összefüggő

51 – Lásd a 318/2006 rendelet 46. cikkét.

52 – Lásd a 320/2006 rendelet 3. cikkének (2) bekezdését.

teljes támogatás visszakövetelésének van helye. Emellett a 318/2006 rendelet 10. cikkéből egyértelműen kitűnik, hogy semmi sem biztosítja, hogy a 2006/2007-es gazdasági évre kiosztott kvóta, amennyiben nem mondanak le róla, a következő gazdasági évek során is változatlan marad. Épp ellenkezőleg, a 2010/2011-es gazdasági évtől kezdve azt mindenképpen csökkenteni kell.

116. Másodszor, a Beneo-Orafti bizonyos érveit arra a körülményre alapítja, hogy az átmeneti kvóták csak egy gazdasági évre, míg az alapkvóták (amennyiben azokról nem mondanak le) az összes olyan gazdasági évre vonatkoznak, amelyek tekintetében a 318/2006 rendeletet alkalmazni kell. Ezek az érvek számomra nem tűnnek relevánsnak, mivel úgy vélem, hogy a vitatott, 2006. október 1-je utáni termelés nem tartozhat az átmeneti kvóta körébe.

117. Ennélfogva úgy vélem, hogy amennyiben a szerkezetátalakítási támogatás visszakövetelésének csak az említett támogatás nyújtása fejében vállalt kötelezettségek egy részének figyelmen kívül hagyása miatt van helye, akkor a támogatásnak kizárólag a figyelmen kívül hagyott kötelezettségekre vonatkozó részét kell visszakövetelni.

V – Végkövetkeztetések

118. A fenti megfontolásokra tekintettel azt javasolom, hogy a Bíróság a Tribunal de première instance de Bruxelles által előterjesztett kérdésekre a következőképpen válaszoljon:

„A cukorágazat piacának közös szervezéséről szóló, 2006. február 20-i 318/2006/EK tanácsi rendelet, a Közösségen belül a cukoripar szerkezetátalakítására szolgáló ideiglenes rendszer megállapításáról és a közös agrárpolitika finanszírozásáról szóló 1290/2005/EK rendelet módosításáról szóló, 2006. február 20-i 320/2006/EK tanácsi rendelet, a cukorágazat piacának közös szervezését érintő reform keretében átmeneti intézkedések megállapításáról, valamint az 1265/2001/EK és a 314/2002/EK rendelet módosításáról szóló, 2006. március 27-i 493/2006/EK bizottsági rendelet, a kvótán

felüli cukortermelésre vonatkozóan a 318/2006/EK tanácsi rendelet végrehajtása részletes szabályainak megállapításáról szóló, 2006. június 29-i 967/2006/EK bizottsági rendelet, valamint a Közösségen belül a cukoripar szerkezetátalakítására szolgáló ideiglenes rendszer megállapításáról szóló 320/2006 tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, 2006. június 27-i 968/2006/EK bizottsági rendelet vonatkozó rendelkezéseit a következőképpen kell értelmezni:

– egy, a 2006/2007-es gazdasági évre alapkvótában és átmeneti kvótában részesülő, és az alapkvótájáról lemondó vállalkozás 2006. szeptember 30-a előtt jogszerűen folytatott termelést az átmeneti kvóta mértékéig, anélkül hogy kétségessé válnának az alapkvótáról való lemondásának a feltételei, valamint az e lemondást követő szerkezetátalakítási támogatás, míg minden 2006. október 1-jétől folytatott termelést úgy kell tekinteni, hogy az megsértette az alapkvótáról való lemondás címén vállalt kötelezettségeket;

– a 2006/2007-es gazdasági év címén szerkezetátalakítási támogatásért folyamodó vállalkozás által kvótájának megszüntetésére vállalt kötelezettség az említett vállalkozást attól kezdve köti, amikortól annak szokásosan jól tájékozott gazdasági szereplőként tudnia kellett, hogy az említett kötelezettségnek megfelelő támogatást számára biztosítják;

– amennyiben egy vállalkozás, kvótalemondási kötelezettségének figyelmen kívül hagyása miatt kvótán kívüli mennyiséget termelt, a lemondás fejében nyújtott szerkezetátalakítási támogatás visszakövetelése jogalap nélkül fizetett összeg visszakövetelésének minősül, amelynek pénzügyi szankcióval való halmozását egyik uniós jogi alapelv sem tiltja. Ezzel szemben két párhuzamos szankciónak ugyanarra a termelésre való kiszabását tiltja a ne bis in idem elve, amely szerint a két szankció közül csak a súlyosabbat lehet alkalmazni;

– amennyiben a szerkezetátalakítási támogatás visszakövetelésének csak az említett támogatás nyújtása fejében vállalt kötelezettségek egy részének figyelmen kívül hagyása miatt van helye, akkor a támogatásnak kizárólag a figyelmen kívül hagyott kötelezettségekre vonatkozó részét kell visszakövetelni.”