VERICA TRSTENJAK
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA

Az ismertetés napja: 2009. február 18. [1]

I – Bevezetés

1. Jelen előzetes döntéshozatali eljárásban a Bíróság az osztrák Verwaltungsgerichtshof (a továbbiakban: kérdést előterjesztő bíróság) két, 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 [2] 11. cikkének értelmezésére és adott esetben érvényességére vonatkozó előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésével foglalkozik.

2. E kérelmet az Agrana Zucker GmbH (a továbbiakban: felperes) és a Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (osztrák mezőgazdasági, erdészeti, környezetvédelmi és vízügyi szövetségi miniszter, a továbbiakban: alperes) közötti jogvita keretében terjesztették elő, amelynek tárgya egy, a 320/2006 rendelet 11. cikke alapján meghozott határozat érvényessége, amelyben a felperest kötelezték a 2006/2007-es gazdasági évre vonatkozó ideiglenes szerkezetátalakítási összeg első részletének megfizetésére.

3. A kérdést előterjesztő bíróság az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésével lényegében azt szeretné megtudni, hogy a fizetendő szerkezetátalakítási összeg mértékét a teljes kiosztott kvóta alapján vagy a megelőző kivonás révén a piacról kivont mennyiség levonása után ténylegesen rendelkezésre álló kvóta alapján kell-e meghatározni. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés ezzel szemben a 320/2006 rendelet 11. cikke magasabb szintű közösségi joggal való összeegyeztethetőségének vizsgálatát célozza.

II – A jogi háttér

4. A cukor közös piacszervezésének (KPSZ) reformja keretében a Tanács kibocsátotta a cukorágazat piacának közös szervezéséről szóló 2006. február 20-i 318/2006/EK tanácsi rendeletet [3], valamint a 320/2006 rendeletet. A 318/2006 rendelet 44. cikkének megfelelően az Európai Közösségek Bizottsága átmeneti intézkedéseket fogadott el.

1 – Eredeti nyelv: német.
2 – HL L 58., 42. o.
3 – HL L 58., 1. o.

A 318/2006 rendelet

5. A 318/2006 rendelet által bevezetett új piacszervezési eszközök közé tartozik a cukor piacról történő kivonása ezen rendelet 19. cikkének megfelelően, amely többek között a következő rendelkezést tartalmazza:

„(1) Annak érdekében, hogy a piac szerkezeti egyensúlyát a referenciaárhoz közeli árszinten lehessen megőrizni, figyelembe véve a Közösségnek a Szerződés 300. cikkével összhangban kötött megállapodásokból eredő kötelezettségeit, a kvótacukor […] egy bizonyos – valamennyi tagállamban megegyező – százalékát a következő gazdaság év kezdetéig ki lehet vonni a piacról.

[…]

(2) Az (1) bekezdésben említett kivont százalékot a szóban forgó gazdasági év folyamán várható piaci trendek alapján legkésőbb ugyanazon gazdasági év október 31-ig meg kell határozni.

(3) Minden egyes, kvótával rendelkező vállalkozás, a kivonás időtartama alatt a saját költségén tárolja azt a cukormennyiséget, amely igazodik az (1) bekezdésben említett százaléknak a vállalkozás által a szóban forgó gazdasági évre szóló kvóta alapján termelt mennyiségre történő alkalmazásához.

A valamely gazdasági év folyamán kivont cukormennyiségeket a következő gazdasági évre szóló kvóta alapján elsőként termelt mennyiségeknek kell tekinteni. Azonban, a várható cukorpiaci tendenciákat figyelembe véve, a 39. cikk (2) bekezdésében említett eljárással összhangban döntés hozható arról, hogy a folyó és/vagy a következő gazdasági évre vonatkozóan a kivont cukor […] teljes egészét vagy egy részét:

– olyan többlet cukornak […] tekintsék, amely ipari cukorrá […] alakításra rendelkezésre áll,

vagy

– ideiglenes kvótába tartozó termelésnek tekintsék, amelynek egy részét fenn lehet tartani exportra, tiszteletben tartva a Közösségnek a Szerződés 300. cikke értelmében megkötött megállapodásokból származó kötelezettségvállalásait.

[…]”

A 320/2006 rendelet

6. A 320/2006 rendelet 11. cikke szabályozza az ideiglenes szerkezetátalakítási összeg kiszabását. A rendelkezés a következő előírásokat tartalmazza:

„(1) Az ideiglenes szerkezetátalakítási összeget azon vállalkozások fizetik, gazdasági évenként és a kvóta tonnájánként, amelyeknek kvótát osztottak ki.

Azon kvóták esetében, amelyekről egy vállalkozás egy adott gazdasági évtől a 3. cikk (1) bekezdésével összhangban lemondott, nem fizetendő ideiglenes szerkezetátalakítási összeg az érintett gazdasági évben, valamint az azt követő gazdasági években.

(2) A cukor és az inulinszirup tekintetében az ideiglenes szerkezetátalakítási összeg a következőképpen alakul:

– 126,40 EUR a kvóta tonnájára a 2006/2007-es gazdasági évre,

– 173,8 EUR a kvóta tonnájára a 2007/2008-as gazdasági évre,

– 113,3 EUR a kvóta tonnájára a 2008/2009-es gazdasági évre.

Az izoglükóz tekintetében a gazdasági évenkénti ideiglenes szerkezetátalakítási összeg az első albekezdésben megállapított összegek 50%-ának megfelelő összeg.

(3) A tagállamok felelnek a Közösségnek a területükön beszedendő ideiglenes szerkezetátalakítási összegért.

A tagállamok az ideiglenes szerkezetátalakítási összeget két részletben fizetik be a szerkezetátalakítási alapba:

– 60%-ot az érintett gazdasági év március 31-éig

és

– 40%-ot a következő gazdasági év november 30-áig.

[…]

(5) A teljes – a (3) bekezdés értelmében fizetendő – ideiglenes szerkezetátalakítási összeget a tagállam a területén található vállalkozások között (az érintett gazdasági évre) a gazdasági év során kiosztott kvóta szerint szétosztja.

A vállalkozások az ideiglenes szerkezetátalakítási összeget két részletben folyósítják:

– 60%-ot legkésőbb az érintett gazdasági év február hónapjának végéig,

és

– 40%-ot legkésőbb a következő gazdasági év október 31-éig.”

A 493/2006/EK rendelet

7. 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 [4] által előírt, a fennállóból az új szabályozásba történő

4 – HL L 89., 11. o.

átmenet biztosítását szolgáló átmeneti intézkedések közé tartozik a „megelőző kivonás”.

8. Ezzel kapcsolatban a (6) preambulumbekezdés a következőt írja elő:

„A Közösség piaci egyensúlyának anélkül történő javítása érdekében, hogy a 2006/2007-es gazdasági év során újabb cukorkészletek jönnének létre, átmeneti intézkedéseket kell előírni az említett gazdasági év címén támogatásra jogosult kvóta alá tartozó mennyiség csökkentése érdekében. Meg kell állapítani azt a küszöbértéket, amelyen túl az egyes vállalkozások kvóta keretébe tartozó termelését a 318/2006/EK rendelet 19. cikke értelmében kivontnak kell tekinteni, vagy az említett rendelet 12. cikke értelmében a vállalkozások kérésére kvótán felüli termelésnek kell tekinteni. A két rendszer közötti átmenetre tekintettel ezt a küszöböt az 1260/2001/EK rendelet 10. cikkében, illetve a 318/2006/EK rendelet 19. cikkében előírt számítás kombinációjával kell megállapítani, valamint e küszöbnek figyelembe kell vennie bizonyos tagállamoknak a […] 320/2006/EK […] rendelet […] által létrehozott szerkezetátalakítási alap keretében kifejtett különleges erőfeszítésére [helyesen: erőfeszítéseit].”

9. A 493/2006 rendelet 3. cikke a megelőző kivonásra vonatkozó átmeneti rendelkezéseket a következőképpen határozza meg:

„(1) Minden vállalkozás esetében a 2006/2007-es gazdasági év keretében termelt cukor […] azon része, amelyet a 318/2006/EK rendelet III. mellékletében említett kvóták címén termeltek, és amely meghaladja az e cikk (2) bekezdésének megfelelően megállapított küszöbértéket, az említett rendelet 19. cikkének értelmében kivontnak tekintendő, vagy a vállalkozás 2007. január 31-e előtt benyújtott kérelmére részben vagy egészben az említett rendelet 12. cikke értelmében kvótán felüli mennyiségnek tekintendő.

(2) Minden vállalkozás esetében az (1) bekezdésben említett küszöbértéket a vállalkozásnak a 318/2006/EK rendelet 7. cikkének (2) bekezdése alapján kiutalt kvóta és a következő együtthatók összegének szorzataként kell megállapítani:

a) az e rendelet I. mellékletében az érintett tagállam számára megállapított együttható;

b) az az együttható, amelyet azon kvóták összességének, amelyről a 2006/2007-es gazdasági év javára a 320/2006/EK rendelet 3. cikke címén az adott tagor-

ságban lemondtak, a 318/2006/EK rendelet III. mellékletében az ugyanezen tagállamra megállapított kvóták összességével való osztása eredményeként nyernek. A Bizottság 2006. október 15-ig megállapítja az együtthatót.

Ugyanakkor amennyiben az együtthatók összege meghaladja az 1,0000-t, a küszöbérték megegyezik az (1) bekezdésben említett kvótával."

III – A tényállás, az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

10. Az alperes a cukor gyártására nyújtott kvóta – 2006/2007-es és 2014/2015-ös gazdasági évek közötti időszakra vonatkozó – kiosztása tárgyában hozott 2006. június 26-i határozatával és a kiegészítő cukorkvóta kiosztása tárgyában hozott 2006. december 18-i határozatával a felperesnek összesen 405 812,4 tonna cukorkvótát (387 326,4 tonna cukorkvótát és 18 486,0 tonna kiegészítő cukorkvótát) ítélt oda. 2006. június 28-i határozatával az alperes a 2006/2007-es gazdasági év vonatkozásában a 493/2006 rendelet 3. cikkének alkalmazásával a kvótacukor gyártására vonatkozó termelési küszöbértéket állapított meg. Ezen megelőző kivonás következtében a felperes kvótája 57 246,84 tonnával csökkent.

11. 2007. január 16-i határozatával a Vorstand für den Geschäftsbereich I der Agrarmarkt Austria [Ausztria agrárpiaca I. sz. gazdasági területének igazgatósága] (közjogi jogi személy, amelyet az alperes a támogatások lebonyolítására hozott létre, a továbbiakban: AMA) a felperest a 2006/2007-es gazdasági évben fizetendő ideiglenes szerkezetátalakítási összeg 30 776 812,42 euró összegű első részletének megfizetésére kötelezte.

12. A felperes fellebbezést nyújtott be ezen határozattal szemben. 2007. április 16-i határozatával – amelynek jogszerűségéről a kérdést előterjesztő bíróságnak az alapeljárásban döntenie kell – az alperes megalapozatlanság miatt elutasította a fellebbezést.

13. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzésből kitűnik, hogy a közigazgatási peres eljárásban az a kérdés vitás, hogy a szerkezetátalakítási összeget a 320/2006 rendelet 11. cikkének (2) bekezdése értelmében a teljes kiosztott kvóta alapján kell-e kiszámítani, ahogy azt az alperes tette, vagy a számítás alapjául szolgáló kvótát a termelési küszöbértékre és az ahhoz kapcsolódó megelőző kivonásra tekintettel csökkenteni kell. A felperes előadása alapján a szerkezetátalakítási összeget csak 348 565,56 tonna alapján (tehát a kvótacukor tényleges mennyisége alapján) és nem 405 812,4 tonna alapján (tehát az eredetileg kiosztott, később csökkentett kvóta alapján) kell kiszámítani, annál is inkább, mivel a két mennyiség közötti különbözetet nem tudta a piacon kvótacukorként eladni.

14. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzésből úgy tűnik, a felperes álláspontja az, hogy a 493/2006 rendelet 3. cikke szerinti kvótacsökkentés miatt a 2006/2007-es gazdasági évben rendelkezésre nem álló különbözeti mennyiség figyelembevétele a 2006/2007-es gazdasági évben fizetendő szerkezetátalakítási összeg alapjának meghatározásánál a közösségi jog szerint nem megengedett, mert az sérti az elsődleges jogban megfogalmazott arányosság elvét és az EK 34. cikk (2) bekezdése szerinti hátrányos megkülönböztetés tilalmát.

15. A kérdést előterjesztő bíróság abból indul ki, hogy az alapeljárás felperese nem volt jogosult az EK 230. cikk szerinti megsemmisítés iránti kereset benyújtására, ezért az alapeljárásban hivatkozhatott a közösségi jogi aktus jogellenességére.

16. E körülmények között a Verwaltungsgerichtshof felfüggesztette az eljárást, és előzetes döntéshozatal céljából az alábbi kérdéseket terjesztette a Bíróság elé:

„1. Úgy kell-e értelmezni a 2006. február 20-i 320/2006/EK tanácsi rendelet 11. cikkét, hogy az ideiglenes szerkezetátalakítási összeg számításának a 2006. március 27-i 493/2006/EK bizottsági rendelet 3. cikke szerinti megelőző kivonás következtében nem kihasználható cukorkvóta is a részét képezi?

2. Az 1. kérdésre adott igenlő válasz esetén:

Összeegyeztethető-e a 320/2006/EK rendelet 11. cikke az elsődleges joggal, különösen az EK 34. cikkből levezethető hátrányos megkülönböztetés tilalmával és a bizalomvédelem elvével?”

IV – A Bíróság előtti eljárás

17. A 2007. november 19-én kelt előzetes döntéshozatalra utaló végzés 2008. január 28-án érkezett a Bíróság Hivatalához.

18. Írásbeli észrevételeket a Tanács, a Litván Köztársaság kormánya, valamint a Bizottság nyújtott be a Bíróság alapokmányának 23. cikkében előírt határidőn belül.

19. A Bíróság pervezető intézkedések keretében egy írásbeli kérdést intézett a Bizottsághoz, amelyet az megválaszolt.

20. Mivel egyik érintett fél sem kérte a szóbeli szakasz megnyitását, a Bíróság 2008. november 4-i általános értekezletét követően ebben az ügyben el lehetett készíteni az indítványt.

V – A felek fő érvei

21. Mind a *Tanács*, mind a *Bizottság* azon az álláspontон van, hogy a 320/2006 rendelet 11. cikkét akként kell értelmezni, hogy az ideiglenes szerkezetátalakítási összeg kiszabása alapjának részét kell, hogy képezze azon cukorkvóta is, amelyet a 493/2006 rendelet 3. cikke szerinti megelőző kivonás következtében ténylegesen nem lehet kihasználni.

22. A *litván kormány* ezzel ellentétes értelmezést képvisel. Eszerint a 320/2006 rendelet 11. cikkében szereplő „kvóta” szót úgy kell értelmezni, hogy az alatt azt a kvótát kell érteni, amely a vállalkozásnak a kérdéses gazdasági évben ténylegesen rendelkezésére áll, tehát a megelőző kivonást követően megmaradó kvótát.

23. A *Tanács* többek között kifejti, hogy a 320/2006 rendelet 11. cikkének csak az általa javasolt értelmezése felel meg ugyanezen rendelkezés megfogalmazásának és céljának. Abból egyértelműen kitűnik, hogy a szerkezetátalakítási összeget az adott vállalkozásnak odaítélt kvóta tonnájánként kell megfizetni, amelynek során csak azokat a vállalkozásokat kell a szerkezetátalakítási összeg teljes részleges megfizetése alól mentesíteni, amelyek a kvótájukról, illetve a termelésükről véglegesen lemondtak. Az így beszedett összegek a szerkezetátalakítási támogatások finanszírozására szánt célhoz kötött bevételei voltak, és biztosították közösségi jogalkotó által megkívánt költségvetési stabilitást és semlegességet.

24. A rendelkezés érvényességének kérdése kapcsán a Tanács megjegyzi, hogy a piacról történő kivonás a cukor KPSZ reformjának legitim célját követi, nevezetesen a strukturális egyensúlynak a referenciaár közelében lévő árszinten történő megtartását. Hasonló a helyzet a 493/2006 rendelet 3. cikkével, amelynek a megelőző kivonásra vonatkozó szabályozását átmeneti intézkedésként fogadták el annak érdekében, hogy a piaci egyensúlyt javítsák a Közösségben, anélkül hogy a 2006/2007-es gazdasági évben újabb

cukorkészletek keletkezzenek. Ennek kapcsán a piacról történő kivonás által az egyes vállalkozásokra gyakorolt negatív hatás elhanyagolható a Közösség cukorpiacára gyakorolt pozitív globális hatáshoz képest. Azáltal, hogy nincs túltermelés, a globális árszintet a referenciaár közelében lehet tartani, amiből végül minden, a piacon maradó vállalkozás profitálhat.

25. A Tanács vitatja a hátrányos megkülönböztetés tilalmának a megsértését, amely kapcsán utal arra, hogy minden vállalkozásnak a részére kiosztott kvóta alapján kell megfizetnie a szerkezetátalakítási összeget. A kvóták kiosztása és az azt követő tagállami közigazgatási intézkedések, valamint a 493/2006 rendelet 3. cikke szerint alkalmazandó együtthatók mind arra irányulnak, hogy a túltermelést minden tagállamban egyformán csökkentsék annak érdekében, hogy ezzel elérjék a termelési egyensúlyt az egész Közösségben. Ebben a helyzetben két vállalkozásról van szó, amelyek két tagállamban honosak, illetve különböző helyzetekről, amelyeket nem lehet azonos bánásmódban részesíteni. Mindenesetre az eltérő bánásmódot az együtthatókra vonatkozó szabályozás célja objektív módon igazolja.

26. A *Bizottság* a 320/2006 rendelet 11. cikkének értelmezése kapcsán lényegében ugyanazokat az érveket adja elő, mint a Tanács.

27. E rendelkezés érvényességének kérdésével összefüggésben a Bizottság először megállapítja, hogy a felperes és a kérdést előterjesztő bíróság a 2006. évi cukorreform céljának érvényessége kapcsán semmilyen kétséget nem fogalmazott meg. Ezen túlmenően kifejti azon álláspontját, mely szerint szakszerű és célszerű az, hogy a szerkezetátalakítási összeg fizetése alól nem mentesítették azokat a cukormennyiségeket, amelyeket más piaci mechanizmusok – különösen a piacról történő kivonás – következtében ugyan az érintett gazdasági évben a kvótaszabályozás keretében nem adhattak el, de azokat véglegesen nem vonták ki a piacról.

28. Először is a szerkezetátalakítási támogatások finanszírozása csak akkor biztosítható, ha rendelkezésre áll előre tervezhető számítási alap. Másodszor a 493/2006 rendelet 3. cikke szerinti kvótáról történő lemondás és a 318/2006 rendelet 19. cikke szerinti piacról történő kivonás nem tekinthető azonosnak. Az első esetében hosszabbtávú strukturális piactisztítási intézkedésről van szó, míg az utóbbi esetében rövid távú ártámogatási intézkedésről, amely nem járul hozzá a cukorpiac szerkezetátalakításához. Harmadszor pedig a piacról történő kivonással érintett cukormennyiségeknek az ideiglenes szerkezetátalakítási összeg számítási alapjába történő bevonásának gazdasági hatásai korlátozottak. Ehhez hozzájön, hogy a felpereshez hasonló vállalkozásoknak lehetőségük volt, hogy a piacról a 2006/2007-es gazdasági évben történő kivonás gazdasági következményeit alacsonyan tartsák vagy akár el is kerüljék. Így a Bizottság a cukorrépa-

és cukortermelők figyelmét már 2006. február 3-án az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* közzétett közleményben [5] felhívta arra, hogy a közösségi cukorpiac előrelátható helyzete alapján az átmeneti rendelkezések alapján élhet a Tanács által rá ruházott piacról történő kivonás eszközével. A 493/2006 rendelet, amellyel a Bizottság a piacról történő kivonást a 2006/2007-es gazdasági évre vonatkozóan előírta, ezt követően 2006. márciusában került közzétételre. Egyetlen ausztriai cukortermelőként a felperesnek lehetősége lett volna arra, hogy az érintett gazdasági évben csökkentse a termelését annak érdekében, hogy megakadályozza a kivont cukormennyiség átvitelét vagy a cukorkvótán kívüli értékesítését.

29. Ami a hátrányos megkülönböztetés tilalmának megsértését illeti, a Bizottság kifejti, hogy a felperes érvelése a 493/2006 rendelet 3. cikk (2) bekezdésének b) pontjában előírt számítási együtthatókra vonatkozik, míg az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés tárgya kizárólag a 320/2006 rendelet 11. cikkének (1) bekezdése. Eltekintve attól, hogy ez az átmeneti intézkedések elfogadására történő felhatalmazáson alapuló, a piacról a 2006/2007-es gazdasági évben történő kivonás önmagában nem tárgya az előzetes döntéshozatalnak, a Bizottság álláspontja az, hogy a szabályozás eltérő hatása nem valósít meg egyenlőtlen bánásmódot, illetve az mindenesetre objektív módon igazolható. A tagállamok szintjén a kvótáról történő lemondás figyelembevétele ahhoz kapcsolódik, hogy a cukorágazatban a kvótarendszer 2014/2015-ös gazdasági évben történő megszűnéséig a cukorkvótákat az egyes tagállamoknak utalják ki, és ezt követően a tagállamok osztják fel azokat a területükön honos vállalkozások között. A cukorpiac szerkezetátalakításának célját így a közösségi jogalkotó az átmeneti időszakban azzal látta leginkább elérhetőnek, ha a kvótáról történő végleges lemondás megszervezésére is tagállami szinten kerül sor.

30. A *litván kormány* előadja, hogy a 320/2006 rendelet 11. cikkének (1) bekezdése nem határozza meg világosan azt, hogy kiosztott kvóta alatt mit kell érteni, az eredetileg kiosztott kvótát, vagy a megelőző kivonás után megmaradó kiosztott kvótát. Azon az álláspontón van továbbá, hogy a 320/2006 rendelet 11. cikke (1) bekezdésének második albekezdéséből nem lehet arra következtetni, hogy azoknak a vállalkozásoknak, amelyek nem mondtak le kvótáról, a teljes, eredetileg kiosztott kvóta alapján kell adót fizetniük.

31. Előadja továbbá, hogy a kivont cukormennyiséget kvótamennyiségként nem lehet eladni, és a 318/2006 rendelet 19. cikkének (3) bekezdése szerinti lehetőségek semmi esetre sem engedik meg, hogy azt a mennyiséget, amellyel a kvótát megelőző kivonás útján csökkentették, a cukorkvótával azonos módon kezeljék.

5 – A Bizottság 2006. február 3-i közleménye a cukorrépa- és a cukortermelők számára (HL C 27., 8. o.).

32. Ha a 320/2006 rendelet 11. cikkét úgy értelmeznénk, hogy az ideiglenes szerkezetátalakítási összeg kiszámításának alapjába bele kell számítani azt a cukorkvótát, amelyet a 493/2006 rendelet 3. cikke szerinti megelőző kivonás következtében nem lehet kihasználni, akkor a szerkezetátalakítási összeg kiszámításának e rendszere a vállalkozások indokolatlanul magas pénzügyi megterheléséhez és ennek következtében indokolatlan adóterheléshez vezetne. Hivatkozva a Zuckerfabrik Jülich és társai egyesített ügyekben 2008. május 8-án hozott ítéletre [6] a litván kormány rámutat, hogy a közösségi szerveknek az agrárágazat vonatkozásában rendelkezésére álló széles mérlegelési jogköre ellenére a termelők nem sújthatók annál nagyobb terhekkel, mint amekkorák az adóval elérni kívánt célok eléréséhez szükségesek.

33. Az ilyen értelmezésnek ráadásul egyenlőtlen bánásmód lenne a következménye, mivel a megelőző intézkedésre a tagállamokra vonatkozó különböző együttható alkalmazásával kerül sor, és a kvóták csökkentése az egyik tagállamban honos vállalkozás számára súlyosabb következményekkel járhat, mint egy másik tagállamban honos vállalkozás számára, méghozzá saját magatartásuktól függetlenül. Ez pedig versenytorzítást idéz elő a belső piacon, valamint indokolatlanul egyenlőtlen bánásmódot azon vállalkozások között, amelyek nem vonultak ki a piacról.

6 – A C-5/06. és C-23/06–C-36/06. sz., Zuckerfabrik Jülich és társai egyesített ügyekben 2008. május 8-án hozott ítélet (EBHT 2008., I-3231. o.).

VI – A jogi értékelés

A – *Előzetes észrevételek*

34. A 318/2006 és 320/2006 tanácsi rendeletekkel és a 493/2006 bizottsági rendelettel a közösségi jogalkotó az európai cukorpiaci rendtartás mélyreható reformját indította el. A 2006. július 1-én hatályba lépett új szabályozással egy majd 40 évig messzemenően változatlan rendszert [7] vontak be a közös agrárpolitika (KAP) [8] általános reformjába.

7 – A cukorpiaci rendtartások jellemzői eddig az ártámogatási szabályozás és a kvóták kiosztása voltak. Hozzávetőlegesen a közösségben termelt agrártermékek (például gabona, cukor, tejtermékek, hús, egyes gyümölcs- és zöldségfajták, valamint az asztali bor) 70%-a tartozik ártámogatási szabályozások hatálya alá (lásd Brú Purón, C. M., *Exégesis conjunta de los tratados vigentes y constitucional europeos*, Cizur Menor 2005., 34. cikk, 777. o.). A cukor közös piacszervezésére 1967-ben létrehozott kvótarendszer lehetővé teszi viszonylag magas árak fenntartását felesleg termelése nélkül. A kvótarendszer eredetileg átmeneti jellegű lett volna, és 1975-ben megszűnt volna, azonban azt többször meghosszabbították. Később rugalmasabban alakították ki annak érdekében, hogy lehetővé tegyék a kvóta emelését a hatékonyabban termelő cukorgyártók részére (lásd Olmi, G., *Politique agricole commune*, Brüsszel 1991., 173. o.; valamint Priebe, R., in Grabitz és Hilf, *Das Recht der Europäischen Union*, München 2008., I. kötet, 34. cikk, 57. pont).

8 – A KAP-nak az Európai Tanács által 1999. március 26-án Berlinben elhatározott és az „Agenda 2000” elfogadásával bevezetett reformjával kapcsolatban lásd a C-428/07. sz., a Bíróság előtt folyamatban lévőHorvath-ügyre vonatkozó 2009. február 3-i indítványom 45. és azt követő pontjait.

35. Az új szabályozás célja, hogy biztosítsa az Európai Unióban a cukortermelés hosszú távú jövőbeni perspektíváit, fejlessze annak versenyképességét és piacorientáltságát, és erősítse az Európai Unió pozícióját a világkereskedelmi tárgyalások folyamatban lévő fordulójában. A reform lényege a cukor garantált legkisebb árának csökkentése, kompenzáció fizetése a mezőgazdasági termelők részére és szerkezetátalakítási alap annak ösztönzésére, hogy a kevésbé versenyképes cukortermelők hagyjanak fel a termeléssel. A szerkezetátalakítási szabályozás finanszírozása úgy történik, hogy az édesítők minden kvótája után speciális szerkezetátalakítási összeg kivetésére kerül sor.

36. A jelen ügy középpontjában a szerkezetátalakítási összeg kiszámítási módozatainak jogi vizsgálata áll, amelyek jogszerűségét a felperes, mint fizetésre kötelezett vitatja. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet akként kell értelmezni, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés a 320/2006 rendelet 11. cikkének, mint a megtámadott tagállami határozat közösségi jogi jogalapjának értelmezésére irányul, az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés pedig ezen rendelkezés érvényességének vizsgálatát célozza.

B – *Az első kérdésről*

37. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés kapcsán előzetesen emlékeztetni kell arra, hogy egy rendelkezés megfogalmazása a hagyományos értelmezési alapelveknek megfelelően mindig kiindulópontja és egyúttal korlátja is minden értelmezésnek. [9] A Bíróság ítélkezési gyakorlata értelmében a jogalkalmazó által a valamely közösségi jogi rendelkezés tartalmának meghatározása érdekében igénybe veendő további értelmezési módszerek közé tartozik a rendszertani, a teleologikus és a történeti értelmezés.

38. A 320/2006 rendelet 11. cikkének (1) bekezdéséből az következik továbbá, hogy „azon vállalkozások […] amelyeknek kvótát osztottak ki", gazdasági évenként és „a kvóta tonnájánként" ideiglenes szerkezetátalakítási összeget fizetnek. A rendelkezés kifejezetten nem a kvóta azon részét említi, amely alapján a termelő ténylegesen cukrot termelt, ahogy abból a felperes nyilvánvalóan

9 – Ilyen értelemben Ehlers, D., *Allgemeines Verwaltungsrecht* (kiadta H.-U. Erichsen és társai) 2. § I. 6., 59. o., 14. pontja. Léger főtanácsnok a C-350/03. sz. Schulte-ügyre vonatkozó 2004. szeptember 28-i indítványának (EBHT 2005., I-9215. o.) 84. és azt követő pontjaiban bizonyos értelemben a szó szerinti értelmezés elsődlegességéből indult ki, amikor kijelentette, hogy a célkutató értelmezést csak akkor alkalmazza a Bíróság, ha a vitatott rendelkezést többféleképpen lehet értelmezni, illetve ha a kérdéses szöveget nehéz – például kétértelműsége miatt – kizárólag a megfogalmazása alapján értelmezni. Baldus, C., Vogel, F., „Gedanken zur einer europäischen Auslegungslehre: grammatikalisches und historisches Element" (*Fiat iustitia – Recht als Aufgabe der Vernunft, Festschrift für Peter Krause zum 70. Geburtstag*, Berlin 2006., 247. és azt követő o.) nem vitatják, hogy a szó szerinti értelmezés minden közösségi jogi norma értelmezésének a kiindulópontja. Utalnak ugyanakkor arra a nehézségre, hogy a Közösségen belüli nyelvi sokszínűségre tekintettel nehéz megbízható értelmezést találni, és ez szükségessé teszi más értelmezési módszerek – mint a teleologikus és a történeti értelmezés – igénybevételét.

kiindul, hanem a teljes, az adott vállalkozásnak *kiosztott* kvótát.[10] Erre jogosan hivatkozik a Bizottság és a Tanács. Ez a rendelkezés az ideiglenes szerkezetátalakítási összeg megfizetésének kötelezettségét így kizárólag az adott gazdasági évre vonatkozó kvóta kiosztásához köti, anélkül hogy bármilyen különbségtételt tenne, vagy a ténylegesen megtermelt cukormennyiség sorsát vizsgálná. Ennek megfelelően ezen értelmezés szerint a kvóta utólagos változása nem bír jelentőséggel az ideiglenes szerkezetátalakítási összeg kiszámításánál.

39. Az egyetlen kivételre vonatkozó szabály ugyanezen rendelkezés második albekezdésében, amely az ideiglenes szerkezetátalakítási összeg megfizetése alól mentesít, kizárólag csak azokra a kvótákra vonatkozik, „amelyekről egy vállalkozás egy adott gazdasági évtől a 3. cikk (1) bekezdésével összhangban *lemondott*". Ez alatt a kvótáról vagy annak részeiről történő végleges lemondást kell érteni a 320/2006 rendelet 3. cikkének (1) bekezdése értelmében, ami azonban a 318/2006 rendelet 19. cikke szerinti piacról történő kivonást a megfogalmazása miatt sem foglalja magában, és nem is tekinthető azonosnak azzal.

40. Amennyiben ugyanis összehasonlítjuk egymással a kvótáról történő lemondás és a piacról történő kivonás mechanizmusait, úgy láthatóvá válik, hogy mind funkciójukban, mind céljukban alapvetően különböznek egymástól. Míg tartalma szerint az előbbi a kvóta végleges feladását foglalja magában, beleértve a termelőlétesítmények leszerelését, illetve leállítását, addig az utóbbi csak az érintett cukormennyiségnek a piacról történő átmeneti kivonását, betárolását vagy kvótán kívüli értékesítését eredményezi. Ez a funkcióbeli különbség a vonatkozó rendelkezések eltérő szabályozási céljaira vezethető vissza.

41. A kevésbé versenyerős cukortermelők kvótáról történő, a szociális felelősséget és a környezet kíméletét figyelembe vevő lemondása a 320/2006 rendelet által elérni kívánt cukoripari szerkezetátalakítás egyik eszköze. A rendelet (1) és (5) preambulumbekezdéséből az tűnik ki, hogy megfelelő szerkezetátalakítási támogatás fizetése a legalacsonyabb termelékenységgel rendelkező cukorgyártó vállalkozások számára kvótán belüli termelésük feladására és az érintett kvótáról történő lemondásra irányuló hatékony gazdasági ösztönzést kíván megvalósítani. Ez a támogatás a közösségi jogalkotó szándéka szerint két dolgot kíván lehetővé tenni,

10 – Nem lehet más következtetést levonni a különböző nyelvi változatok összehasonlításából. Mind a német („Unternehmen, denen eine Quote *zugeteilt* worden ist"), a dán („virksomheder, der har fået *tildelt* en kvote"), az angol („undertakings to which a quota has been *allocated*"), a francia („entreprises qui *détiennent* un quota"), az olasz („imprese a cui è stata *assegnata* una quota"), a portugál („empresas às quais tiverem sido *atribuídas* quotas"), a holland („ondernemingen waaraan een quotum is *toegekend*"), a svéd („företag som har *tilldelats* en kvot") és a spanyol nyelvi változat („empresas a las que se haya *concedido* una cuota") a vállalkozás részére kiosztott kvótára hivatkozik.

egyrészt a termelés lehető legnagyobb mértékű csökkentését a Közösség piaci egyensúlyának helyreállítása érdekében, másrészt a nem kifizetődő termelési kapacitások leépítését. Ezen okból ezeket az összegeket a rendelet (4) preambulumbekezdése a cukor KPSZ keretein belül szokásos adóktól megkülönböztetett, „célhoz kötött bevételnek" tekinti.

42. A cukoripar szerkezetátalakítása hozzájárul a Közösség hosszú távú politikai céljának az eléréséhez, amely a 320/2006 rendelet (1) preambulumbekezdésével igazolhatóan abban áll, hogy a cukortermelés és -kereskedelem közösségi rendszerét a nemzetközi követelményekkel összhangba hozzák, [11] valamint jövőbeni versenyképességét biztosítsák.

43. A piacról történő kivonás esetén ezzel szemben olyan ártámogatási eszközről van szó, amely a 318/2006 rendelet 19. cikkének (1) bekezdése és (22) preambulumbekezdése értelmében azt célozza, hogy a strukturális egyensúlyt a referenciaárhoz közeli árszinten megőrizzék. Hasonló a helyzet a 493/2006 rendelet 3. cikkével, amelynek megelőző kivonásra vonatkozó szabályozása ezen rendelet (6) preambulumbekezdése szerint átmeneti intézkedésként került elfogadásra annak érdekében, hogy a Közösség piaci egyensúlyát a 2006/2007-es gazdasági évben újabb cukorkészletek keletkezése nélkül javítsák.

44. Következésképpen az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 320/2006 rendelet 11. cikkének (1) bekezdését akként kell értelmezni, hogy az ideiglenes szerkezetátalakítási összeg alapjának részét kell, hogy képezze az a cukorkvóta, amelyet a 2006. március 27-i 493/2006 bizottsági rendelet 3. cikke szerinti megelőző kivonás következtében nem lehet kihasználni.

C – *A második kérdésről*

45. Valamely másodlagos közösségi jogi norma érvényességének vizsgálatára irányuló, az EK 234. cikk első bekezdésének b) pontja szerinti előzetes döntéshozatali eljárásban az előzetes döntéshozatalra előterjesztett

11 – A cukorágazat közös piacszervezésének reformja is a Közösség egyik reakciója a Kereskedelmi Világszervezet vitarendezési fórumának („Dispute Settlement Body") 2005. április 28-i határozatára (lásd Report of the Appellate Body, European Communities – Export on Sugar, Verfahren WT/DS265/AB/R, WT/DS266/AB/R, WT/DS283/AB/R), amelyben megállapításra került, hogy a többoldalú kereskedelmi tárgyalások uruguayi fordulójából származó, mezőgazdaságra vonatkozó megállapodást („Agreement on Agriculture") a Közösség több tekintetben megsértette.

kérdésével alapvetően a kérdést előterjesztő bíróság határozza meg a Bíróság által lefolytatott vizsgálat terjedelmét. [12]

46. Ahogy az elején említettem, az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés szó szerint a 320/2006 rendelet 11. cikkének a magasabb szintű joggal, pontosabban a bizalomvédelem közösségi jogi alapelvével és az EK 34. cikk (2) bekezdésének második albekezdéséből következő hátrányos megkülönböztetés tilalmával való összeegyeztethetőségének vizsgálatát célozza. Ugyanakkor meg kell állapítani, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló végzésben található indokolás, beleértve a felperes által az alapeljárásban előterjesztett kifogásokat, [13] teljes mértékben az arányosság elvére és a hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozik.

47. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem ésszerű értelmezése alapján abból kell kiindulni, hogy a kérdést előterjesztő bíróság tulajdonképpen a 320/2006 rendelet 11. cikkének a két utóbb említett alapelvvel történő összeegyeztethetőségének vizsgálatát kívánja. Ebből az okból javasolom az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés ilyen értelemben történő átfogalmazását.

1. Az arányosság elvének feltételezett megsértése

a) A közösségi jogalkotó mérlegelési jogköre a KAP keretén belül

48. A közösségi jog általános elvei közé tartozó és a Bíróság ítélkezési gyakorlata által többek között a KAP területén is többször megerősített arányosság elve megköveteli, hogy a közösségi intézmények aktusai ne haladják meg a szóban forgó szabályozás által kitűzött, jogos cél elérésére alkalmas és ahhoz szükséges mértéket. Ennek kapcsán a több megfelelő intézkedés közül a kevésbé korlátozó jellegűt kell választani; továbbá

12 – Ilyen értelemben lásd még Middecke, A., *Handbuch des Rechtsschutzes der Europäischen Union*, 2. kiadás, München 2003., 10. §, 40. pont, 227. o.) Így például a nemzeti bíróság az előzetes döntéshozatalra utalást bizonyos érvényességi okokra korlátozhatja, amelyek azután a Bíróság vizsgálatának alapjául szolgálnak (lásd a C-26/96. sz. Rotexchemie-ügyben 1997. május 29-én hozott ítéletet [EBHT 1997., I-2817. o.] és a C-408/95. sz., Eurotunnel és társai ügyben 1997. november 11-én hozott ítéletet [EBHT 1997., I-6315. o.]). Lenaerts, K., Arts, D., Maselis, I., a *Procedural Law of the European Union* (2. kiadás, London, 2006., 361. o.) 10-012. pontjában nyilvánvalóan szintén abból indulnak ki, hogy a valamely közösségi jogi norma érvényességére vonatkozó előzetes döntéshozatali eljárás vizsgálati terjedelmének meghatározásánál a kiindulási pont az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés.

13 – A valamely közösségi jogi norma érvényességére vonatkozó, túl általánosan vagy pontatlanul megfogalmazott előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés értelmezésénél lényeges támpontot jelentenek a felperes által az alapeljárásban hivatkozott jogalapok (lásd a 103/77. és 145/77. sz., Royal Scholten Honig és Tunnel Refineries egyesített ügyekben 1978. október 25-én hozott ítélet [EBHT 1978., 2037. o.] 16. és 17. pontját).

az okozott kellemetlenségek nem lehetnek aránytalanok az elérendő célhoz képest. [14]

49. A Bíróság ugyanakkor megállapította, hogy a közösségi jogalkotó a KAP területén széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik, amely az EK 34–EK 37. cikkben számára biztosított politikai hatáskörökhöz igazodik. A KAP végrehajtása során ugyanis – többek között a cukorágazatban – a jogalkotónak összetett gazdasági helyzeteket kell értékelnie, és gazdasági, politikai, valamint szociális jellegű döntéseket kell hoznia. [15] Ennek megfelelően a Bíróság kimondta, hogy a bírósági felülvizsgálat annak a kérdésnek a vizsgálatára korlátozódik, hogy a közösségi jogalkotó az érintett intézkedés meghozatala során nyilvánvaló hibát követett-e el, visszaélt-e hatáskörével, vagy nem lépte-e nyilvánvalóan túl mérlegelési jogkörének kereteit. [16]

50. A Bíróság álláspontja szerint az arányosság alapelvének figyelembevételére vonatkozó bírósági felülvizsgálat során – tekintettel erre a széles mérlegelési jogkörre – a KAP területén elfogadott intézkedés jogszerűségét egyedül a hatáskörrel rendelkező intézmény által követni kívánt cél megvalósítására való nyilvánvaló alkalmatlansága érintheti. [17] Ezért nem azt kell megvizsgálni, hogy a jogalkotó által elfogadott intézkedés volt-e az egyetlen vagy a lehető legjobb megoldás, hanem hogy az nyilvánvalóan alkalmatlan volt-e. [18]

51. Ahogy Sharpston főtanácsnok a Zuckerfabrik Jülich egyesített ügyekre [19] vonatkozó 2007. június 14-i indítványában ugyanakkor helyesen kifejtette, ezt az ítélkezési gyakorlatot nem lehet úgy értelmezni, hogy a Bíróság a közösségi jogalkotónak szabad kezet akart volna adni. A Bíróság semmi esetre sem zárta ki a közösségi szervek széles mérlegelési jogkörének gyakorlása feletti bírósági felül-

14 – A C-331/88. sz., Fedesa és társai ügyben 1990. november 13-án hozott ítélet (EBHT 1990., I-4023. o.) 13. pontja; a C-133/93., C-300/93. és C-362/93. sz., Crispoltoni és társai egyesített ügyekben 1994. október 5-én hozott ítélet (EBHT 1994., I-4863. o.) 41. pontja; a C-189/01. sz., Jippes és társai ügyben 2001. július 12-én hozott ítélet (EBHT 2001., I-5689. o.) 81. pontja és a C-310/04. sz. Spanyolország kontra Tanács ügyben 2006. szeptember 7-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-7285. o.) 97. pontja.

15 – Ilyen értelemben a 138/79. sz., Roquette Frères kontra Tanács ügyben 1980. október 29-én hozott ítélet (EBHT 1980., 3333. o.) 25. pontja és a C-289/97. sz. Eridania-ügyben 2000. július 6-án hozott ítélet (EBHT 2000., I-5409. o.) 48. pontja, továbbá a C-453/03., C-11/04., C-12/04. és C-194/04. sz., ABNA és társai egyesített ügyekben 2005. december 6-án hozott ítélet (EBHT 2005., I-10423. o.) 69. pontja és a fenti 14. lábjegyzetben hivatkozott Spanyolország kontra Tanács ügyben hozott ítélet 96. pontja, valamint Kokott főtanácsnok C-441/05. sz. Roquette Frères ügyre vonatkozó 2006. október 26-i indítványának (EBHT 2007., I-1993. o.) 72. pontja.

16 – A 265/87. sz. Schräder-ügyben 1989. július 11-én hozott ítélet (EBHT 1989., 2237. o.) 22. pontja; a fenti 14. lábjegyzetben hivatkozott Fedesa és társai ügyben hozott ítélet 8. és 14. pontja; a fenti 15. lábjegyzetben hivatkozott Eridania-ügyben hozott ítélet 49. pontja; a fenti 14. lábjegyzetben hivatkozott Jippes és társai ügyben hozott ítélet 80. pontja; a C-304/01. sz. Spanyolország kontra Bizottság ügyben 2004. szeptember 9-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-7655. o.) 23. pontja; a fenti 14. lábjegyzetben hivatkozott Spanyolország kontra Tanács ügyben hozott ítélet 96. pontja; a C-375/05. sz. Geuting-ügyben 2007. október 4-én hozott ítélet (EBHT 2007., I-7983. o.) 44. pontja és a C-37/06. és C-58/06. sz., Viamex és társai egyesített ügyekben 2008. január 17-én hozott ítélet (EBHT 2008., I-69. o.) 34. pontja, valamint Kokott főtanácsnok fenti 15. lábjegyzetben hivatkozott Roquette Frères ügyre vonatkozó indítványának 72. pontja.

17 – A fenti 14. lábjegyzetben hivatkozott Fedesa és társai ügyben hozott ítélet 14. pontja; a fenti 14. lábjegyzetben hivatkozott Crispoltoni és társai ügyben hozott ítélet 42. pontja; a fenti 14. lábjegyzetben hivatkozott Jippes és társai ügyben hozott ítélet 83. pontja; a C-344/04. sz., IATA és ELFAA ügyben 2006. január 10-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-403. o.) 80. pontja; a fenti 14. lábjegyzetben hivatkozott Spanyolország kontra Tanács ügyben hozott ítélet 98. pontja és a fenti 16. lábjegyzetben hivatkozott Geuting-ügyben hozott ítélet 46. pontja.

18 – A fenti 14. lábjegyzetben hivatkozott Jippes és társai ügyben hozott ítélet 83. pontja a fenti 14. lábjegyzetben hivatkozott Spanyolország kontra Tanács ügyben hozott ítélet 99. pontja, a fenti 16. lábjegyzetben hivatkozott Geuting-ügyben hozott ítélet 47. pontja. Ahogy azonban Sharpston főtanácsnok a 6. lábjegyzetben hivatkozott Zuckerfabrik Jülich egyesített ügyekre vonatkozó 2007. június 14-i indítványában helytállóan kifejtette, ezt az ítélkezési gyakorlatot nem lehet úgy értelmezni, mint ha a Bíróság a közösségi jogalkotónak szabad kezet adna. A Bíróság nem zárta ki a közösségi szervek széles mérlegelésére vonatkozó bírói kontrollt. A főtanácsnok álláspontja az volt, hogy a Bíróságnak közbe kell tudnia lépni, ha a termelőkre nyilvánvalóan aránytalan terheket rónak ki.

19 – Lásd Sharpston főtanácsnok 6. lábjegyzetben hivatkozott Zuckerfabrik Jülich egyesített ügyekre vonatkozó indítványának 65. pontját.

vizsgálatot. Amennyiben a felülvizsgálatnak bármilyen jelentősége lenne, úgy a Bíróságnak lehetőséggel kell arra rendelkeznie, hogy bizonyos esetekben közbeavatkozzon, például akkor, ha a termelőt túlzott mértékű adókkal aránytalan mértékben sújtják.

52. A továbbiakban azt kell megvizsgálni, hogy a Bíróság előtt felhozott összes körülményre tekintettel a termelőknek a 320/2006 rendelet 11. cikke szerinti szerkezetátalakítási összeg fizetésére vonatkozó kötelezettsége alkalmas-e a kitűzött célok elérésére, és hogy az nem tekintendő-e a termelőkre kirótt túlzott mértékű tehernek.

b) A vizsgálat terjedelmének meghatározása

53. Anélkül, hogy a 320/2006 rendelet 11. cikkének érvényességével kapcsolatos kétségét részletesen kifejtené, a kérdést előterjesztő bíróság előzetes döntéshozatalra utaló határozatában utal a felperesnek az arányosság elve állítólagos megsértésével kapcsolatos érvelésére. A felperes lényegében azt adja elő, hogy a termelési küszöbérték felett termelt cukor semmi esetre sem adható el kvótacukorként. Azáltal, hogy a szerkezetátalakítási összeg a teljes kvóta után, tehát a megelőző kivonással a piacról kivont kvóta figyelembevétele nélkül kerül kiszámításra, termelői szinten a nettó referenciaár 505,50 euró alá csökken, és azt kisebb kvótamennyiség eladásával kell elérni. A kivont kvóta továbbá a következő, 2007/2008-as gazdasági év első kvótájának minősül, és így ismételten figyelembe veszik a szerkezetátalakítási összeg kiszámításánál. Utolsó érvként azt adja elő a felperes, hogy a rendeletnek a (4) preambulumbekezdésben rögzített céljával ellentétesen, mely szerint a szerkezetátalakítási összeget fizető vállalkozások részesülnek az előnyökből, e rendelkezés azt eredményezi, hogy az alacsony kvótával rendelkező vállalkozások számára a szerkezetátalakítási összeg fizetése soha sem fog előnyökkel járni.

54. Elsőként meg kell egyszer állapítani, hogy a felperes és a kérdést előterjesztő bíróság nem kérdőjelezik meg a cukor KPSZ 2006. évi reformjával elérni kívánt célok legitimitását. Nem kérdőjelezik meg a közösségi jogalkotó által kialakított pénzügyi ösztönző mechanizmust sem, amelynek segítségével a nem jövedelmező cukortermelő vállalkozásokat arra késztetik, hogy véglegesen lemondjanak a kvótákról. Szintúgy kevéssé megkérdőjelezett az is, hogy a szerkezetátalakítási rendszert a piacon maradó, és így a szerkezetátalakítással végső soron kedvezményezett vállalkozások finanszírozzák.

55. Ettől függetlenül véleményem szerint szakszerű és célszerű, ha a szerkezetátalakítási összeget kizárólag azok a vállalkozások fizetik meg, amelyek készek és képesek arra, hogy versenyfeltételek mellett továbbra is részt vegyenek a cukortermelésben, mivel végeredményben a kevésbé produktív versenytársak visszavonulásából és az ezzel együtt járó piactisztításból ők profitálnak. Ugyanígy szakszerű és célszerű, ha a kevésbé teljesítőképes vállalkozások – amelyek kvótájuk feladásával, illetve az arról történő lemondással véglegesen kivonulnak a cukortermelésből – mentesülnek a fizetési kötelezettség alól, és ehelyett megfelelő mértékű szerkezetátalakítási támogatásban részesülnek. Ennyiben a 320/2006 rendelet 11. cikke szerinti kvótakiosztásra való hivatkozás alkalmas a szerkezetátalakítási összeg fizetésére vonatkozó kötelezettség megalapozására.

56. A jelen ügyben felmerülő főkérdés ugyanakkor az, hogy a szerkezetátalakítás céljára tekintettel aránytalannak tekinthető-e, ha a szerkezetátalakítási összegből nem zárják ki azokat a cukormennyiségeket, amelyek más mechanizmusok – különösen a piacról történő kivonás – következtében az adott gazdasági évben a kvótaszabályozás keretein belül nem adhatók el.

c) Az előterjesztett érvek értékelése

i. Az előre tervezhető számítási alap szükségessége

57. A Tanács és a Bizottság elsősorban arra utalnak, hogy a szerkezetátalakítási rendszer önfinanszírozásának biztosításához előre tervezhető számítási alapra van szükség. Az ideiglenes szerkezetátalakítási rendszer célját – tehát a támogatás iránti kérelmek jóváhagyását – nem lehet olyan bizonytalansági tényezővel aláásni, mint például a szerkezetátalakítási alap kellő pénzügyi eszközének hiánya. Amennyiben nem minden kiosztott kvótát, hanem csak a kvóta keretében ténylegesen megtermelt cukormennyiséget vagy éppenséggel a piacról történő kivonással érintett cukormennyiséget vonjuk be a számítási alapba, úgy ezt a célt nem lehet elérni, és egyes kérelmeket adott esetben el kellene utasítani.

58. Kiegészítésképpen a Bizottság arra is utal, hogy az a körülmény, miszerint a szerkezetátalakítási összeg az absztrakt módon kiosztott és nem a ténylegesen megtermelt kvótán alapul, abból a megfontolásból ered, hogy a vállalkozásoknak a kvótájuk végleges feladá-

sáért fizetett szerkezetátalakítási támogatás független attól, hogy a vállalkozások ezeknek a kvótáknak egy részét valamely gazdasági évben piacról történő kivonás eredményeképpen nem is tudták volna kihasználni.

59. Megítélésem szerint az előterjesztett költségvetés-politikai megfontolások, illetve a szerkezetátalakítási rendszer önfinanszírozásának szükségességére való hivatkozás kellően megalapozott érveket szolgáltatnak a szerkezetátalakítási összegnek az absztrakt módon kiosztott kvóták alapján történő számításának alátámasztására. Ez az eljárásmód biztosítja egyrészről a szerkezetátalakítási alap bevételeinek stabilitását, másrészről pedig a bevételek és kiadások közötti pénzügyi egyensúlyt is, ami pedig nem csak egyik központi alapelve a Közösség költségvetési jogának, hanem ezen túlmenően elengedhetetlen is, [20] ha meggondoljuk, hogy a szerkezetátalakítási támogatás, amelyre alapvetően minden termelő jogosult, szintén az absztrakt módon kiutalt kvóták alapján kerül kiszámításra. Amennyiben el akarjuk kerülni a költségek egyoldalú emelkedését és a szerkezetátalakítási alap egyidejűleg megvalósuló hiányos finanszírozását, akkor az a következetes, ha egységes számítási kritériumokat határozunk meg a szerkezetátalakítási összegre és a szerkezetátalakítási támogatásra vonatkozóan.

60. Ezen túlmenően a Bizottság a Bíróság által írásban feltett kérdésre válaszul a 2008. december 11-i beadványának benyújtásával – amelyhez csatolta a szerkezetátalakítási alap tervezett és tényleges bevételeit és kiadásait tartalmazó jegyzéket – bizonyította, hogy a szerkezetátalakítási rendszer önfinanszírozása biztosított, mivel az előirányzott és ténylegesen elért bevételek a kiadásokat aránytalan mértékben nem haladják meg. [21]

ii. A piacról történő kivonás ideiglenes jellege

61. A Tanács és a Bizottság utal továbbá a piacról történő kivonás, mint rövid távú ártámogatási szabályozás és a kvótáról történő lemondás, mint a strukturális piactisztítás hosszú távú intézkedése közötti különbsé-

20 – Ebben az összefüggésben először az EK 268. cikk harmadik bekezdésére kell utalni, amely a közösségi költségvetés egyensúlyának alapelvét rögzíti. Eszerint a költségvetés bevételeinek és kiadásainak egyensúlyban kell lenniük. Így biztosítani kell azt, hogy a tervezett kiadások fedezhetők legyenek a rendelkezésre álló bevételekből (lásd még ebben az értelemben Schoo, J., *EU-Kommentar*, kiadta J. Schwarze, Baden-Baden 2000., 268. cikk, 19. pont, 2198. o.).
Lásd még Ackrill, R., *The Common Agricultural Policy* című művét (Sheffield 2000., 78. o.), aki a közösségi költségvetés egyensúlyára vonatkozó előírást sokkal inkább szabálynak tekinti. A deficites költségvetés eszerint nem megengedett. Ezt a szabályt a KAP keretein belül is figyelembe kell venni. Az Európai Beruházási Bank beruházási projektekhez nyújthat ugyan hiteleket, azonban a közösségi kiadások finanszírozásához nem. A szerző álláspontja szerint az alapító szerződések megalkotóinak nem az volt a célja, hogy a Közösségnek és különösen a Bizottságnak egyszerű megoldásokat kínáljon a kiadások és bevételek meghatározásánál.
A szerkezetátalakítási összeg a (4) preambulumbekezdés szerint ugyan egy célhoz kötött kiadás, ugyanakkor ez a tény nem mentesíti a Közösség intézményeit ezen alapelv figyelembevétele alól. A Tanács rendelete a cukorágazat piacának közös szervezéséről szóló 2005. június 22-i bizottsági javaslat (COM(2005) 263, 9. o.) kifejezetten utal a szerkezetátalakítási szabályozás önfinanszírozásának céljára.

21 – Ebből a kimutatásból kitűnik, hogy a 2006/2007-es gazdasági év bevételei 2145 millió eurót tettek ki. A kiadások összege 1358 millió euró volt. Így a 2006/2007-es gazdasági év mérlege 787 millió euró volt, amelyet a szerkezetátalakítás következő években történő finanszírozására fordítottak.

gekre. Ahogy helytállóan kifejtik, a piacról történő kivonásnak semmi esetre sem következménye a kvóta végleges elvesztése. [22] Helytálló ugyan, hogy a vállalkozás a piacról történő kivonással érintett cukormennyiséget nem adhatja el az adott gazdasági évben a kvótaszabályozás keretében. A kvótának ezt a részét azonban nem veszíti el. Lehetősége van ezért arra, hogy a kvótának ezt a részét vagy a világpiacon adja el, [23] vagy átvigye a következő gazdasági évre. Az utóbbi esetben a kvótát kihasználhatja a kvótaszabályozás keretében, mivel a konkrét cukormennyiség, amit az első gazdasági évben kivontak, a következő gazdasági évben elsőként megtermelt terméknek minősül. Ez kifejezetten következik a 318/2006 rendelet 19. cikkének (3) bekezdéséből.

62. A felperesnek az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban [24] tükröződő álláspontjával ellentétben, ezáltal nem jelentkezik a cukortermelőknél többletteher a 320/2006 rendelet 11. cikke szerinti fizetési kötelezettség alapján, mert a 493/2006 rendelet 3. cikke szerinti piacról történő kivonás a Bizottság érvelése szerint nem vezet odáig, hogy ugyanarra a kvótára két egymást követő gazdasági évben is kivessék az adót. Ellenkezőleg, minden gazdasági évet elkülönítetten kezelnek, amely során minden gazdasági évben a teljes kiosztott kvóta alapjául szolgál az ideiglenes szerkezetátalakítási összegnek. Ennek kapcsán nincs jelentősége, hogy a konkrét cukormennyiség kapcsán az első vagy az azt követő gazdasági évben megtermelt cukorról van-e szó.

iii. Áttekinthető gazdasági következmények az érintett cukortermelők számára

63. Ezen túlmenően a Tanács és a Bizottság bemutatja, hogy a piacról történő kivonással érintett cukormennyiségnek az ideiglenes szerkezetátalakítási összeg alapjába történő beszámításának esetleges negatív gazdasági következményei mérsékeltek, és mindenesetre azokat a piacról történő kivonás előnyei kiegyenlítik.

22 – Lásd ehhez a jelen indítvány 40–43. pontjában foglaltakat.

23 – A kvótaszabályozások a termelést meghatározott mennyiségre ugyan nem korlátozzák oly módon, hogy megtiltaná a kvótán felüli termelést, de azáltal, hogy a többlettermelés az egyedi termelő tekintetében „szankciókat" von maga után (például a Közösségen belül történő értékesítés tilalmát, adók fizetését), a termelés bővítését gazdaságilag értelmetlenné teszi. Fontos azonban megemlíteni, hogy minden eddigi kvótarendszer (különösen cukor, hús, tej, feldolgozott paradicsom) bizonyos értékelési szempontokat alkalmaz az érintett termék szükségleteinek megfelelően. A cukorpiaci rendtartásban is vannak cukorkvóták. A kvóta átlépése esetén azonban itt nem kell adót fizetni. Ehelyett a termelő nem jogosult export-visszatérítésre a megtermelt többletmennyiség után (lásd Van Rijn, T., *Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft – Kommentar*, kiadta H. von der Groeben és J. Schwarze, 1. kötet, 6. kiadás., 34. cikk, 35. pont, 1207. o.).

24 – Lásd az előzetes döntéshozatalra utaló végzés 9. oldalát.

64. Egyet kell ugyan érteni a felperessel abban, hogy nem zárható ki az, hogy a piacról történő kivonás következtében a termelési küszöb felett termelt cukor tekintetében – amelyet csak a következő gazdasági évben lehet kvótacukorként eladni – nem mindig lehet elérni a referenciaárat. Mindenesetre ebben az összefüggésben a Tanács utal arra, hogy miután a cukor KPSZ-nek a 2006. évi reformja eltörölte az intervenciós árat, a 318/2006 rendelet már nem garantálja a referenciaáron történő eladást. Emellett ezen rendelet 18. cikkének (2) bekezdése szerint a kvótacukor intervenciós ára a referenciaár 80%-ának felel meg, és nem a 100%-ának.

65. A termelő tehát nem hagyatkozhat arra, hogy a referenciaárat mindig megkapja. Végül is a cukoreladás sok gazdasági tényezőtől függ. A tényleges piaci ár elsősorban ugyanis a kereslethez és a kínálathoz igazodik, így a termelő a piacról történő kivonással érintett cukormennyiség kapcsán adott esetben a referenciaárnál magasabb árat is elérhet.

66. Egyet kell érteni továbbá a Tanács és a Bizottság előadásával, mely szerint a piacról történő kivonás végül is előnyére válik a termelőknek. A piacról történő kivonás mechanizmusának célja – ahogy azt már kifejtettem [25] – az, hogy a cukor árát a referenciaárhoz közelítő, tehát az intervenciós ár feletti szinten tartsa. Ezáltal a piacról történő kivonás következtében esetlegesen közvetlenül előálló veszteségeket mindenesetre közvetetten kiegyenlíti a kvótacukor árának az éppen ezen intézkedéssel elérhető általános emelkedése.

67. Megalapozatlanként el kell utasítani a felperes állítását, mely szerint a piacról történő kivonás elsősorban a versenyképes termelőket érinti. Sokkal inkább az a helyzet, hogy a piacról történő kivonás minden vállalkozást érint, amelynek kvótát osztottak ki. Ez a kapcsolódási pont ugyanakkor semleges, mivel nem tesz különbséget az érintett vállalkozások teljesítő- vagy versenyképessége alapján. Ezért minden vállalkozásra ugyanazok a versenyfeltételek vonatkoznak, függetlenül a mindenkori teljesítőképességüktől. Ennek következtében minden alapot nélkülöz a hátrányos megkülönböztetésre és a versenytorzításra vonatkozó kifogás.

68. Ennek ellenére a felpereshez hasonló vállalkozások nem mentesülnek az alól, hogy

25 – Lásd a jelen indítvány 40. pontját.

saját érdekükben általános gondossági kötelezettségüknek eleget tegyenek, [26] amely különösen azt a kötelezettséget rója rájuk, hogy a piacról történő kivonásból eredő esetleges hátrányos gazdasági következményeket a lehető legnagyobb mértékben elkerüljék. Ehhez tartozik minden szükséges intézkedés megtétele, beleértve a termelés megfelelő kiigazítását, mihelyst a Bizottság közleményei alapján piacról történő kivonásról szereznek tudomást. Így a Bizottság 2006. február 3-án a Hivatalos Lapban [27] közzétett közleményben hívta fel arra a figyelmet, hogy a közösségi cukorpiacon előrelátható helyzet alapján a 2006/2007-es gazdasági évben átmeneti intézkedésként élhet a Tanács által ráruházott piacról történő kivonás lehetőségével. A 493/2006 rendelet, amellyel a Bizottság a piacról történő kivonást erre a gazdasági évre elrendelte, 2006. márciusában került közzétételre. Következésképpen a felperesnek ekkora lehetősége volt arra, hogy a kérdéses gazdasági évre [28] a termelését a megfelelő mértékűre csökkentse annak érdekében, hogy megelőzze a piacról kivont cukormennyiség átvitelét vagy annak a cukorkvótán kívüli értékesítését.

d) Végkövetkeztetés

69. Mindebből az következik, hogy a közösségi jogalkotó a szerkezetátalakítási összeg kiszámítási módjának meghatározásakor minden lényeges szempontot figyelembe vett, beleértve a vállalkozásokat érő előnyöket és hátrányokat is.

70. A 320/2006 rendelet 11. cikke értelmében absztrakt módon kiosztott kvótának a szerkezet-
átalakítási összeg kiszámítási alapjaként

26 – A Bíróság egy rendelet érvényességének vizsgálata kapcsán már utalt az érintettekel szemben támasztott, kárenyhítési kötelezettségben megnyilvánuló gondosság követelményére (az 57/72. sz. Westzucker-ügyben 1973. március 14-én hozott ítélet [EBHT 1973., 321. o.] 20. pontja).

27 – A Bizottság 2006. február 3-i Közleménye a cukorrépa- és a cukortermelők számára (HL C 27., 8. o.) a következőképpen szól: „A Bizottság felhívja a cukorrépa- és a cukortermelők a figyelmét a 2006–2007. gazdasági évben várható közösségi cukorpiaci helyzetre. Többek között a 2004–2005. gazdasági évben felhalmozott készletek, valamint a Kereskedelemi Világszervezet által meghatározott kiviteli szabályok és korlátozások miatt a 2006–2007. gazdasági év elején igen jelentős cukorkészletek állnak majd rendelkezésre, míg a korábbiakhoz képest csökkennek a forgalombahozatali lehetőségek. E körülményekre tekintettel, a cukorpiac közös szervezésének reformja és a cukortermelés ennek keretében végrehajtandó szerkezetátalakítása nem lesz megfelelően előrehaladott állapotban ahhoz, hogy már a 2006–2007. gazdasági évtől biztosítsa a piaci egyensúlyt. *Nem zárható ki tehát, hogy a Bizottság rendkívüli gazdálkodási intézkedéseket vezet be a 2006–2007-ben betakarítandó cukorrépa tekintetében.* Ezek – a Tanács által a Bizottságra ruházott hatáskörnél fogva ideiglenes intézkedésként hozott – intézkedések érintik többek között a 2006–2007. gazdasági évben támogatásra jogosult kvóta alá tartozó mennyiség meghatározását, valamint a 2005–2006. gazdasági évben termelt cukor forgalomba hozatalára vonatkozó rendelkezéseket."

28 – A 318/2006 rendelet 1. cikkének (2) bekezdése szerint a gazdasági év minden, az (1) bekezdésben említett termék tekintetében október 1-jén kezdődik, és a következő év szeptember 30-án ér véget. A 2006/2007-es gazdasági év azonban az 1. cikk (2) bekezdésének második albekezdése szerint 2006. július 1-jén kezdődik, és 2007. szeptember 30-án ér véget.

történő alkalmazása a cukoripar szerkezetátalakításának céljára és a közösségi jogalkotót a KAP területén megillető széles mérlegelési jogkörre tekintettel nem minősül nyilvánvalóan alkalmatlannak, és nem ró aránytalan terhet a termelőkre.

bánásmód objektíven nem igazolható.[29] A közös piacszervezés területén hozott intézkedések, és különösen annak intervenciós mechanizmusai régiók és egyéb termelési vagy fogyasztói feltételek szerint csak objektív kritériumokon alapuló különbséget tehetnek, amelyek biztosítják az előnyök és hátrányok kiegyensúlyozott elosztását az érintettek között, anélkül hogy a tagállamok területei alapján különbséget tennének.[30]

2. A hátrányos megkülönböztetés tilalmának feltételezett megsértése

a) A vizsgálat terjedelmének meghatározása

71. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az EK 34. cikk (2) bekezdésének második albekezdésében rögzített termelők és fogyasztók közötti Közösségen belüli hátrányos megkülönböztetés tilalma megköveteli, hogy az összehasonlítható helyzeteket ne kezeljék eltérően, és az eltérő helyzeteket ne kezeljék ugyanúgy, hacsak az ilyen

29 – A Bíróság az állandó ítélkezési gyakorlata szerint a hátrányos megkülönböztetés EK 34. cikk (2) bekezdésében foglalt közösségi jogi tilalma speciális kifejeződése az egyenlő bánásmód elvének, amely a közösségi jog alapelvei közé tartozik, és amely értelmében az azonos helyzeteket nem szabad eltérően, míg az eltérő helyzeteket nem szabad azonosan kezelni, kivéve, ha azt objektív körülmények indokolják. A hátrányos megkülönböztetés általános és az EK 34. cikk (2) bekezdésében megfogalmazott különös tilalma kapcsán lásd a C-273/04. sz., Lengyelország kontra Tanács ügyben 2007. október 23-án hozott ítélet (EBHT 2007., I-8925. o.) 86. pontját; a C-182/03. sz., Belgium kontra Bizottság ügyben 2006. június 22-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-5479. o.) 170. pontját; a C-87/03. és C-100/03 sz., Spanyolország kontra Tanács egyesített ügyekben 2006. március 30-án hozott ítélet (EBHT 2006., I-2915. o.) 48. pontját; a C-14/01. sz. Niemann-ügyben 2003. március 6-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-2279. o.) 49. pontját; a C-292/97. sz., Karlsson és társai ügyben 2000. április 13-án hozott ítélet (EBHT 2000., I-2737. o.) 39. pontját; a C-122/95. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 1998. március 10-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-973. o.) 62. pontját; a C-15/95. sz., EARL de Kerlast ügyben 1997. április 17-én hozott ítélet (EBHT 1997., I-1961. o.) 35. pontját; a C-44/94. sz., Fishermen's Organisations és társai ügyben 1995. október 17-én hozott ítélet (EBHT 1995., I-3115. o.) 46. pontját; a C-98/91. sz. Herbrink-ügyben 1994. január 27-én hozott ítélet (EBHT 1994., I-223. o.) 27. pontját; a C-177/90. sz. Kühn-ügyben 1992. január 10-én hozott ítélet (EBHT 1992., I-35. o.) 18. pontját; a C-267/88–C-285/88. sz., Wuidart és társai egyesített ügyekben 1990. február 21-én hozott ítélet (EBHT 1990., I-435. o.) 13. pontját; a 203/86. sz., Spanyolország kontra Tanács ügyben 1988. szeptember 20-án hozott ítélet (EBHT 1988., 4563. o.) 25. pontját; a 201/85. és 202/85. sz., Klensch egyesített ügyekben 1986. november 25-én hozott ítélet (EBHT 1986., 3477. o.) 9. pontját; a 66/79., 127/79. és 128/79. sz., Salumi és társai egyesített ügyekben 1980. március 27-én hozott ítélet (EBHT 1980., 1237. o.) 14. pontját; a 117/76. és 16/77. sz., Ruckdeschel és Ströh egyesített ügyekben 1977. október 19-én hozott ítélet (EBHT 1977., 1753. o.) 7. pontját; a 124/76. és 20/77. sz., Moulins és Huileries de Pont-à-Mousson és Providence agricole de la Champagne egyesített ügyekben 1977. október 19-én hozott ítélet (EBHT 1977., 1795. o.) 16. pontját; a 125/77. sz., Koninklijke Scholten-Honig és De Bijenkorf ügyben 1978. október 25-én hozott ítélet (EBHT 1978., 1991. o.) 26. pontját és a fenti 13. lábjegyzetben hivatkozott Royal Scholten-Honig és Tunnel Refineries ügyben hozott ítélet 26. pontját, valamint a fenti 8. lábjegyzetben hivatkozott C-428/07. sz. Horvath-ügyre vonatkozó 2009. február 3-i indítványom 99. és azt követő pontjait.

30 – A fenti 29. lábjegyzetben hivatkozott Spanyolország kontra Tanács ügyben hozott ítélet 25. pontja, a C-311/90. sz. Hierl-ügyben 1992. március 19-én hozott ítélet (EBHT 1992., I-2061. o.) 18. pontja és a C-280/93. sz., Németország kontra Tanács ügyben 1994. október 5-én hozott ítélet (EBHT 1994., I-4973. o.) 67. pontja.

72. Az EK 34. cikk (2) bekezdésének második albekezdésében foglalt hátrányos megkülönböztetés tilalma végrehajtásának bírósági felülvizsgálatát illetően, ahogy azt már említettem, a közösségi jogalkotó a KAP tekintetében széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik, amely megfelel az EK 34–EK 37. cikkben részére biztosított politikai felelősségnek. [31]

73. A kérdést előterjesztő bíróságnak a 320/2006 rendelet 11. cikkének érvényességével kapcsolatos kétségei azon az érvelésen alapulnak, amelyet a felperes az alapeljárásban terjesztett elő, és amelyet az előzetes döntéshozatalra utaló végzés is tartalmaz. Eszerint az alapeljárás felperese a megelőző kivonás következtében úgy érzi, hogy hátrányos megkülönböztetésben részesül, mivel a piacról történő kivonás nem minden vállalkozásra nézve egységesen valósul meg, hanem azt a tagállamokra vonatkozó eltérő együtthatók alkalmazásával kell meghatározni. Az alapeljárás felperesének álláspontja szerint egyenlőtlen bánásmódot valósít meg az, hogy a kivonással jobban érintett tagállamok vállalkozásai arányaiban kevesebb cukrot tudnak a referenciaáron eladni. Ezt az egyenlőtlen bánásmódot csak erősíti a szerkezetátalakítási összegnek a kiosztott kvóta alapján történő kiszámítása, mert az érintett vállalkozásoknak a megmaradó cukortermelésüket még alacsonyabb nettó referenciaáron kellene értékesíteniük.

74. A Tanács és a Bizottság helytállóan hivatkozik ugyan arra, hogy az alapeljárás felperesének érvei lényegében a 493/2006 rendelet 3. cikke szerinti megelőző kivonás eszközére vonatkoznak, míg az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés tárgya tulajdonképpen a 320/2006 rendelet 11. cikkének érvényessége. A Bizottság álláspontja szerint ezért a kérdést előterjesztő bíróság által felvetett érvényességre vonatkozó kérdést tárgytalannak kell tekinteni, mivel ezen rendelkezésből nem lehet következtetni a piacról történő kivonás mechanizmusára vonatkozóan semmilyen sajátosságra. Ennek ellenére azon az állásponton vagyok, hogy az alapeljárás felperesének érvei igenis relevanciával bírnak az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés vizsgálata kapcsán. Az alapügy körülményeire tekintettel a szerkezetátalakítási összegnek a kiosztott kvóta alapján történő kiszámításának következményeit nem lehet pontosan megítélni, ha egyidejűleg a piacról történő kivonás cukortermelőkre gyakorolt hatásáról nincsenek ismereteink. Ráadásul az eljárás minden résztvevője kifejtette érveit ezen téma kapcsán, ami megfelelően kitágította a bírósági felülvizsgálat terjedelmét a jelen előzetes döntéshozatali eljárásban.

75. Következésképpen a Bíróságnak figyelembe kell vennie e kifogás vizsgálatakor az alapeljárás felperesének észrevételeit, mivel azok érintik a 320/2006 rendelet 11. cikkének érvényességét.

31 – A fenti 29. lábjegyzetben hivatkozott Wuidart-ügyben hozott ítélet 14. pontja.

b) A hátrányos megkülönböztetés tilalma megsértésének vizsgálata

76. Először is tisztázni kell, hogy az e rendelkezés (1) bekezdésében előírt ideiglenes szerkezetátalakítási összegre vonatkozó fizetési kötelezettség nem sérti a hátrányos megkülönböztetés tilalmát, mivel a cukorpiacon maradó minden vállalkozásnak meg kell fizetnie ezt az összeget a részére kiosztott kvóta alapján. Egyebekben a felperes sem kifogásolja azt, hogy a kvótát véglegesen feladó vállalkozásokat nem vonják be a szerkezetátalakítási alap finanszírozásába.

i. Az együtthatórendszer működése

77. Mielőtt rátérek a piacról történő kivonás nem egységes alkalmazására és ezért állítólagosan hátrányos megkülönböztetést megvalósító végrehajtására, ajánlatos az együtthatórendszer működését, továbbá célját részletesebben kifejteni.

78. A 318/2006 rendelet 44. cikkében a Tanács arra felhatalmazta a Bizottságot, hogy intézkedéseket fogadjon el a 2005/2006-os gazdasági év piaci helyzetéről a 2006/2007-es gazdasági év piaci helyzetére való áttérés megkönnyítése érdekében, többek között a kvóta szerint termelhető mennyiség csökkentése révén. Ezen intézkedések közé tartozik a 493/2006 rendelet 3. cikkében szabályozott megelőző kivonás.

79. Az ez alapján meghatározott küszöbértéket ezen rendelkezés (2) bekezdése szerint a vállalkozásnak a 318/2006 rendelet 7. cikkének (2) bekezdése alapján kiutalt kvóta és a 493/2006 rendelet 3. cikke (2) bekezdésének a) és b) pontjában meghatározott két együttható összegének szorzataként kell megállapítani. Itt elsősorban a 493/2006 rendelet I. mellékletében meghatározott együtthatókról van szó, amely a Bizottság előadása szerint az 1260/2001/EK rendelet [32] 10. cikkének (6) bekezdése és a 318/2006 rendelet 19. cikke alkalmazásának kombinációját valósítja meg. A második együttható a 320/2006 rendelet szerkezetátalakításra vonatkozó szabályozása keretében a 2006/2007-es gazdasági évben a tagállamoknak a kvótáról történő végleges lemondás érdekében tett erőfeszíté-

32 – A cukorágazat piacának közös szervezéséről szóló 2001. június 19-i 1260/2001/EK tanácsi rendelet (HL L 178., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 33. kötet, 17. o.).

seit veszi figyelembe, és azt a Bizottság az 1541/2006/EK rendelettel [33] állapította meg.

ii. Értékelés

– Releváns vonatkoztatási alap

80. A felperes előadása nyilvánvalóan a 493/2006 rendelet 3. cikke (2) bekezdésének b) pontjában meghatározott együtthatók alkalmazására vonatkozik.

81. A Bizottság és a felperes egybehangzó előadása [34] értelmében ezen együttható alkalmazása a 2006/2007-es átmeneti évre azzal a hatással járt, hogy a 2006/2007-es gazdasági évben a küszöbérték annál magasabb volt, minél több kvótáról mondtak le véglegesen a 320/2006 rendelet 3. cikke (1) bekezdésének második albekezdése alapján. Másként megfogalmazva ezen együtthatónak a 2006/2007-es gazdasági évre történő alkalmazása azzal a hatással jár, hogy az azon tagállamban letelepedett vállalkozások, ahol a 2006/2007-es gazdasági évben kevesebb kvótáról mondtak le véglegesen, kevesebb cukormennyiséget adhatnak el a kvótaszabályozás keretében, mint ha olyan tagállamban lennének letelepedve, amelyben több kvótáról mondtak le véglegesen.

82. A piacról történő kivonás küszöbértékének meghatározását komplex számítás előzi meg, amely során a fent említett együtthatókat, valamint az adott vállalkozásnak végső soron kiosztott kvótát is figyelembe kell venni. Az egyéni kvóták kiosztása a 318/2006 rendelet 7. cikkének (2) bekezdése alapján megint csak az adott tagállam feladata a Tanács által meghatározott nemzeti kvóták alapján.

83. Mivel az egyes vállalkozásokra a piacról történő kivonás által rótt terhek meghatározásánál mind a közösségi jogi tényezők, mind a nemzeti jogi tényezők szerepet játszanak, felvetődik a kérdés, hogy azon kérdést, hogy az érintett vállalkozások között megvalósul-e egyenlőtlen bánásmód, a Közösség vagy az adott tagállam szintjén kell-e vizsgálni.

33 – A 493/2006/EK rendelet 3. cikkében említett kivonási küszöbérték meghatározására szolgáló együttható rögzítéséről szóló, 2006. október 13-i 1541/2006/EK bizottsági rendelet (HL L 283., 22. o.).

34 – Lásd az előzetes döntéshozatalra utaló végzés 6. oldalát.

84. A Bíróság ítélkezési gyakorlata alapján a tagállamok kötelesek az EK 34. cikk (2) bekezdésében megfogalmazott elvet a közösségi jogszabályok átültetésekor és különösen akkor tiszteletben tartani, ha a szabályozás a tagállamoknak választást enged több végrehajtási szabály vagy lehetőség között. [35] A hátrányos megkülönböztetés tilalma objektív jogi normaként ezért nem csak az elsősorban címzettként megjelölt közösségi jogalkotóra vonatkozik, hanem a tagállamokra is, amennyiben azok például egy közösségi rendelet felhatalmazása alapján, vagy annak végrehajtása során járnak el. [36]

85. Ami jelen ügyet illeti, az az álláspontom, hogy az egyenlőtlen bánásmód fennállásának vizsgálatára közösségi, és nem tagállami szinten kell, hogy sor kerüljön. Megítélésem szerint annak van döntő jelentősége, hogy mely döntést hozó szervnek tudható be az egyenlőtlen bánásmód. Egyet kell ugyan érteni a Bizottsággal abban, hogy a 318/2006 rendelet 7. cikkének (2) bekezdésében található kvótakiosztásra vonatkozó felhatalmazás a tagállamoknak bizonyos mérlegelési jogkört enged annak érdekében, hogy részleteket érintő iparpolitikai döntéseket meghozzon. Jogi szempontból azonban a közösségi jogalkotónak betudható aktusról van szó, mivel a Tanács és a Bizottság fektették le a túltermelés minden tagállamban egyenletesen történő csökkentésének alapjait az országspecifikus együtthatók és a kvóták meghatározásával. A tagállamok Bizottság által hivatkozott döntési mozgástere, mint például a kvóták újrakiosztása és csökkentése sem változtat azon a tényen, hogy a cukorpiac szerkezetére vonatkozó lényeges döntéseket végső soron a közösségi jogalkotó hozta meg. Létrehozta az egész Közösségben hatályos cukorpiaci rendtartást, amely keretein belül különböző mechanizmusok állnak a rendelkezésére a termelés kiigazítására, ezekhez tartozik a vitatott, 493/2006 rendelet 3. cikkének (1) bekezdése szerinti megelőző kivonás is.

86. Következésképpen azt a kérdést, hogy fennáll-e egyenlőtlen bánásmód, közösségi szinten kell vizsgálni. Ezért jelen ügy körülményeihez hasonló esetben jogilag alapvetően lehetőség van arra, hogy a felperes helyzetét egy másik tagállamban letelepedett vállalkozás helyzetével összehasonlítsuk.

35 – A fenti 29. lábjegyzetben hivatkozott Klensch-ügyben hozott ítélet 10. pontja; az 5/88. sz. Wachauf-ügyben 1989. július 13-án hozott ítélet (EBHT 1989., 2609. o.) 19. pontja; a 196/88–198/88. sz., Cornée és társai egyesített ügyekben 1989. július 11-én hozott ítélet (EBHT 1989., 2309. o.) 20. és azt követő pontjai és a C-351/92. sz. Graff-ügyben 1994. július 14-én hozott ítélet (EBHT 1994., I-3361. o.) 17. és 18. pontja.

36 – Ilyen értelemben Van Rijn, T., fenti 22. lábjegyzetben hivatkozott művének az EK 34. cikkre vonatkozó 59. pontja.

– Egyenlőtlen bánásmód

87. A felperes álláspontja szerint az együtthatórendszer a termelőkkel szembeni egyenlőtlen bánásmódhoz vezet. Ebben az összefüggésben egy általa megfogalmazott hipotetikus esetre hivatkozik, amely a rendszernek a jelen indítvány 81. pontjában leírt hatását hivatott szemléltetni. [37]

88. A felperes ezen hipotetikus eset alapján összehasonlítja egy egyenlőtlen kvótacsökkentés két azonos méretű, azonos – az országban található két vállalkozásra egyenlően kiosztott – kvótákkal rendelkező tagállamban gyakorolt hatásait. Ha az egyik tagállamban a két cukortermelő vállalkozás közül az egyik a termelését teljesen vagy részben megszüntetné és a kvótájáról a 320/2006 rendelet 3. cikkének megfelelően lemondana, úgy ezzel a cukortermelését teljes terjedelmében fenntartó másik azonos tagállambeli vállalkozásnak közvetetten kedvez. A másik tagállamban található hasonló vállalkozásokhoz képest – ahol egyik vállalkozás sem hagy fel a termelésével és nem korlátozza azt – a kvótája a másik vállalkozás által történő kvótáról lemondás következtében – amelyre befolyással ő maga nem rendelkezik – kevésbé csökken. A csökkentéssel jobba érintett tagállamban található vállalkozások a másik tagállamban található vállalkozásokhoz képest kevesebb cukrot tudnak a 631,9 euró összegű tonnánkénti referenciaáron eladni a 2006/2007-es gazdasági évben. A felperes álláspontja szerint ez már az EK 34. cikk (2) bekezdése szerinti hátrányos megkülönböztetésnek tekintendő.

89. Álláspontom szerint ehhez elegendő arra utalni, hogy egyik fél sem vitatja komolyan azt, hogy az együtthatórendszer alkalmazása a fent leírt hatással jár. Nem zárható ezért ki, hogy két, két különböző tagállamban letelepedett vállalkozást a piacról történő kivonás eltérően érint attól függően, hogy mekkora a részesedése az adott tagállamban letelepedett azon vállalkozásnak, amely végleg felhagy a termeléssel. Amennyiben abból indulunk ki, ahogy azt a felperes nyilvánvalóan feltételezi, hogy az érintett vállalkozások legalább formai értelemben azonos helyzetben vannak, [38] úgy adott körülmények között ténylegesen eltérő bánásmód valósult meg.

37 – Lásd az előzetes döntéshozatalra utaló végzés 7. oldalát.

38 – Egy formális álláspont mindeközben semmit nem árul el arról, hogy az érintett vállalkozások materiális értelemben valóban egyenlők-e. Ez azonban az egyedi eset jellemzőire (például termelés, kereslet, gazdasági helyzet és az üzem mérete) tekintettel nagyon ritkán, vagy soha nem fordul elő. Ahogy Schwarze, J. a *European Administrative Law* című művében (1. kiadás, Luxemburg, 2006., 548. o.) helyesen megállapítja, az egyenlőség soha nem lehet abszolút, hanem csak részleges, és csak meghatározott ismertetőjegyek és viszonyok tekintetében állhat fenn. A két összehasonlítandó objektum közötti egyenlőséget megerősítő vagy kizáró ítélet csak relatív érvényességre tarthat igényt. A szerző nézőpontjából teljesen logikátlan lenne két objektumról azt állítani, hogy azok abszolút azonosak. Ami a jelen jogvitát illeti, a jogorvoslat kérelmezője nem adott elő olyan érveket vagy körülményeket, amelyek alapján szerinte ugyanolyan helyzetben lenne, mint más érintett cukorgyártó vállalkozások.

– Igazolhatóság

90. Kérdéses, hogy az egyik tagállamban letelepedett vállalkozásoknak egy másikban letelepedettekhez képest potenciálisan megvalósuló ilyen eltérő bánásmódját objektív szempontok igazolhatják-e.

91. Elsőként meg kell állapítani, hogy a piacról történő kivonás mechanizmusa működésének és céljának közelebbi vizsgálata alapján olyan mechanizmus, amely megengedi az egyedi esetek közötti különbségtételt. A felperes által feltételezettől eltérően a kivonási küszöbérték meghatározása nem a tagállamok területe alapján, hanem az e területen adott termelési feltételek alapján történik. A közösségi jogalkotó által megalkotott piacról történő kivonás mechanizmusát ugyanis az jellemzi, hogy az jelentős mértékben figyelembe veszi az adott tagállam cukortermelésének jellegzetességeit. Ezt mind az együtthatórendszer immár bemutatott működése, mind az egyedi kvótáknak a lényegében a tagállamokra ruházott mérlegelési jogkörben történő kiosztása lehetővé teszi. Ennek megfelelően a különbségtétel során alkalmazott szempontok az ítélkezési gyakorlat értelmében megengedettek. [39]

92. Ami az egyenlőtlen bánásmód legitim indokának vizsgálatát illeti, utalni kell a Bíróság ítélkezési gyakorlatára, [40] amely szerint a Bizottság a piaci beavatkozás tekintetében széles körű döntési szabadságot élvez, amely kizár minden automatizmust, és amelyet a cukor KPSZ szabályozására vonatkozó mindenkor hatályos rendelet által meghatározott gazdaságpolitikai célok fényében kell gyakorolni. Ebből a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy az ilyen szabadság gyakorlásának jogszerűségét érintő felülvizsgálat során a bíróságok a hatáskörrel rendelkező hatóságok döntése alapjául szolgáló szempontokat nem válthatják fel a saját szempontjaikkal. A bíróságok tevékenységének annak vizsgálatára kell korlátozódni, hogy a hatáskör gyakorlása során nem követtek-e el nyilvánvaló hibát, vagy nem történt-e hatáskörrel való visszaélés. Ugyanennek kell vonatkoznia a Bizottságnak betudható egyenlőtlen bánásmód bírósági felülvizsgálatára. [41]

93. Az igazolhatóság kérdésének vizsgálata szempontjából elsőként a Bizottság nyilatkozata [42] tűnik relevánsnak, amely szerint a közösségi jogalkotó figyelembe kívánta venni

39 – Lásd az előzetes döntéshozatalra utaló végzés 71. pontját.

40 – A fenti 26. lábjegyzetben hivatkozott Westzucker-ügyben hozott ítélet 14. pontja.

41 – Lásd a C-296/93. és C-307/93. sz., Franciaország és Írország kontra Bizottság egyesített ügyekben 1996. február 29-én hozott ítélet (EBHT 1996., I-795. o.) 31. pontját és a C-354/95.-sz., National Farmers' Union és társai ügyben 1997. július 17-én hozott ítélet (EBHT 1997., I-4559. o.) 50. pontját. Thiele, G. (in *EUV/EGV Kommentar*, kiadta C. Calliess és M. Ruffert, 34. cikk, 57. pont, 684. o.) utal a közösségi jogalkotó mérlegelési szabadságára a KAP területén, és abból indul ki, hogy egy politikai döntést ezen okból csak akkor lehet megkérdőjelezni, ha az nyilvánvalóan téves azon ismeretek alapján, amelyekkel a közösségi jogalkotó annak meghozatalakor rendelkezett. Iliopouliou, A. („Le principe d'égalité et de non-discrimination", *Droit Administratif Européen*, kiadta J.-B. Auby és J. Dutheil de la Rochere, Brüsszel, 2007., 446. o.) kijelenti, hogy a Bíróság általában bizonyos visszafogottságot tanúsít, és utal a közösségi intézmények komplex gazdasági helyzet megítélésénél fennálló széles körű mérlegelési jogosultságára.

42 – Lásd a Bizottság észrevételeinek 53. pontját.

a cukorpiac szerkezetátalakítására irányuló, tagállamonként eltérő erőfeszítéseket, valamint a bizonyos tagállamokban fennálló különleges helyzeteket.

94. Szintúgy relevánsnak tartom a Tanács nyilatkozatát [43], amely szerint a Bizottság az átmeneti rendelkezések keretein belül együtthatókat hozott létre a túltermelés minden tagállamban egyenlő mértékben történő csökkentése és egyúttal a termelési egyensúly egész Közösségben történő elérése érdekében. A tanács álláspontja szerint a piacszabályozó eszközöket – mint például a piacról történő kivonás – adott körülmények között eltérően kell alkalmazni a Közösség strukturális egyensúlyának elérése érdekében. Amennyiben az egyik tagállamban letelepedett vállalkozások önként lemondanak a kvótájukról, úgy ez a tagállam a termelését már meghatározott szintre csökkentette. Ezzel szemben azokban a tagállamokban, amelyekben a termelési kvótákat teljes mértékben kihasználják, a Tanács érvelése szerint szükség van a piacról történő kivonás mechanizmusára a tagállamnak kiosztott termelési kvóta arányos csökkentése érdekében.

95. A kiosztott termelési kvótáknak minden tagállam cukortermelésének figyelembevételével történő arányos csökkentése az egységes közösségi árstabilitás elérése érdekében álláspontom szerint mindenképpen igazolhatja a piacról történő kivonás során alkalmazott eltérő megközelítést, először is mert ez figyelembe veszi az európai belső piac egységének elvét, amely közös árakat kíván meg a szabályozott termékek tekintetében, [44] és másodszor mert a piacról történő kivonás végső soron minden közösségi cukortermelő előnyére válik, beleértve a felperest is.

96. Ezzel szemben nem lehet felróni a közösségi jogalkotónak, hogy döntési jogosultsága gyakorlása során a piacról történő kivonás szabályozásakor eltérő megközelítést választott, amely figyelembe veszi tagállamokban fennálló körülményeket, így mindenekelőtt a 318/2006 rendelet 7. cikkének (2) bekezdése szerinti vállalkozásonkénti egyedi kvótakiosz-

43 – Lásd a Tanács észrevételeinek 45. pontját.

44 – Lásd Halla-Heißen, I., Nonhoff, F., *Marktordnungsrecht – Marktordnungswaren im grenzüberschreitenden Warenverkehr* (Köln, 1997., 34. o.). Eszerint a KAP céljai alapján kiadott szabályozások három lényeges alapelvet tükröznek: a piac egységét, a közösségi preferenciát és a pénzügyi szolidaritást. A piac egysége egyrészt magába foglalja az agártermékek szabad mozgását a tagállamok között. A vámoknak és kereskedelmi korlátozásoknak, valamint az egyes tagállamok által a mezőgazdaságuknak nyújtott támogatásoknak – amelyek a verseny torzításához vezetnek – kizártnak kell lenniük. Ténylegesen nem szabad különbséget tenni aszerint, hogy az árumozgásra egy tagállamban vagy a belső piacon kerül sor. Ennek feltételét mindenekelőtt a közös árak és a versenyszabályok jelentik.

tást, valamint azokat a kvótákat, amelyekről a 320/2006 rendelet 3. cikkének (1) bekezdése alapján véglegesen lemondtak.

97. Az eltérő megközelítés egyrészt szervezési okokból szükséges, mivel a tagállamok az adott termelési struktúrákra és feltételekre vonatkozó pontos ismereteik alapján jobban képesek arra, hogy megítéljék a cukortermelők támogatásra való érdemességét olyan meghatározott szakmai kritériumok alapján, mint például a regionális specializáció [45] és a versenyképesség. A cukortermelés meghatározott körülmények súlyozott figyelembevételével történő adóztatása útján végső soron a tagállamok is hozzájárulnak a Közösség szerkezetátalakítási céljához.

98. Másrészről egyet kell érteni abban a Tanáccsal, hogy eltérően alacsony kivonási küszöbérték meghatározása szükséges attól függően, hogy milyen magas azon kvóták aránya, amelyekről véglegesen lemondtak. A cukortermelésnek az egész Közösségben történő arányos csökkentésének szükségességére figyelemmel indokoltnak tűnik a kivonási küszöbértéket magasabban meghatározni azon tagállamokban, amelyekben a termelést már meghatározott szintre csökkentették. Ezzel szemben alacsonyabb kivonási küszöbértékre van szükség az olyan tagállamokban, amelyekben nem éltek a pénzügyileg támogatott kvótáról történő lemondással.

99. A Bíróság elé terjesztett valamennyi tény és érv mérlegelése alapján arra a végkövetkeztetésre jutottam, hogy semmi nem enged arra következtetni, hogy az együtthatók vitatott rendszerének alkalmazása során a kivonási küszöbérték meghatározása nyilvánvaló hibát tartalmazna, vagy hatáskörrel visszaélést valósítana meg. Ugyanilyen kevéssé enged ez az intézkedés arra következtetni, hogy a közösségi jogalkotó a mérlegelési jogkörének kereteit túllépte.

100. Mindebből az következik, hogy az EK 34. cikk (2) bekezdésének második albekezdéséből következő hátrányos megkülönböztetés tilalmát nem sértették meg.

45 – A Bíróság fenti 15. lábjegyzetben hivatkozott Eridania-ügyben hozott ítéletének 20. pontjában megállapította, hogy a megállapított cukorkvóták vállalkozások közötti felosztása azok tényleges termelése alapján indokolt, mivel a terhek ilyen elosztása felel meg a regionális szakosodás elvének, amelyen a közös piac alapul, és amely megköveteli, hogy a termelésre a gazdaságilag legalkalmasabb helyen kerüljön sor. Ezenfelül ez megfelel a termelők közötti szolidaritás elvének, mivel a termelés megfelelő kritérium mind a termelők gazdasági erejének, mind az általuk a rendszerből húzott előnyöknek a megítélésére.

VII – Végkövetkeztetések

101. A fenti megfontolásokra tekintettel azt javasolom a Bíróságnak, hogy a Verwaltungsgerichtshof által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéseket a következőképpen válaszolja meg:

„1) A 320/2006/EK tanácsi rendelet 11. cikkét akként kell értelmezni, hogy az ideiglenes szerkezetátalakítási összeg alapjának részét kell, hogy képezze az a cukorkvóta, amelyet a 2006. március 27-i 493/2006 bizottsági rendelet 3. cikke szerinti megelőző kivonás következtében nem lehet kihasználni.

2) A 320/2006 rendelet 11. cikke összeegyeztethető az elsődleges joggal, és különösen az EK 34. cikk (2) bekezdésének második albekezdéséből következő hátrányos megkülönböztetés tilalmával.”