FRANZ EGENBERGER

L. A. GEELHOED
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2005. december 1-je [1]

I – Bevezetés

1. A Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (frankfurti közigazgatási bíróság) (Németország) előzetes döntéshozatali kérelmén alapuló jelen ügy a tejre és tejtermékekre vonatkozó behozatali szabályok és a vámkontingensek megnyitása tekintetében az 1255/1999/EK tanácsi rendelet alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, 2001. december 14-i 2535/2001/EK bizottsági rendelet egyes részeinek érvényességére vonatkozik. Az ügy számos alapvető kérdést vet fel. Először is: mik a Bizottság által a mezőgazdaság területén alkotott jogszabályoknak a magasabb szintű közösségi jogi elveknek, így különösen a hátrányos megkülönböztetés tilalmának való megfelelés szempontjából történő bírói felülvizsgálatának a helyes szempontjai? Még pontosabban: minden esetben korlátozandó-e a bírói felülvizsgálat e területen? Másodszor: jogalkotói döntések meghozatalakor milyen mértékben köti a Bizottságot a közösségi versenyjog, különösen az EK 86. cikk (1) bekezdése? Harmadszor: felül kell-e bírálnia a Bíróságnak a saját ítélkezési gyakorlatát, amelyben meghatározza azon körülményeket, amelyek fennállása esetén a másodlagos közösségi jog a WTO jogának való megfelelés szempontjából bírói felülvizsgálat alá vethető? Ez egyúttal felveti a közösségi jog és WTO joga közötti kapcsolat kényes kérdését. Az ügy hátterének ismertetését követően visszatérek ezen kérdésekre.

II – Az előzetes döntésre utaló végzés történeti és jogi háttere

A – *Történeti háttér*

2. Az Európai Gazdasági Közösséghez való 1973-as csatlakozását megelőzően az Egyesült Királyság az új-zélandi vaj hagyományos exportpiacának számított. E piac megőrzése érdekében a Dánia, Írország, és az Egyesült Királyság csatlakozási okmányának 18. jegyzőkönyve (18. jegyzőkönyv) ötéves kezdeti időszakra lehetővé tette új-zélandi vaj és

1 – Eredeti nyelv: angol.

sajtnak az Egyesült Királyságba kedvezményes vám melletti történő importját. [2] A 18. jegyzőkönyv 1. cikkének (4) bekezdése alapján a csökkentett vámtételek alkalmazásának az volt a feltétele, hogy az Egyesült Királyságba a jegyzőkönyv alapján importált termékek nem forgalmazhatóak a Közösségen belül, illetve nem reexportálhatóak harmadik országok számára. A kezdeti korlátozásokat fokozatosan feloldották, a 3667/83 tanácsi rendeletet követően az importált új-zélandi vaj az Egyesült Királyságban feldolgozásra (és nemcsak közvetlen fogyasztásra) is felhasználható, és a 3841/92 tanácsi rendelet alapján a Közösségen (és nemcsak az Egyesült Királyságon) belül szabadon forgalmazható. [3] A 18. jegyzőkönyv 5. cikkének (2) bekezdése alapján elfogadott tanácsi rendeletek alapján a jegyzőkönyv szerinti rendszert egészen 1995-ig meghosszabbították.

3. A tej és a tejtermékek vámkontingenseit 1995. július 1-jétől az Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezményhez (GATT) mellékelt multilaterális kereskedelmi tárgyalások uruguayi fordulójának és a Kereskedelmi Világszervezet (WTO) keretében megkötött Mezőgazdasági Egyezmény szabályozta. Az Európai Közösségek vonatkozásában a Közösségekbe csökkentett vám mellett importált tejtermékekre nézve a megállapodás vámkoncessziókat foglalt magában, amelyeket a jelen ügy szempontjából jelentős módon a GATT XXIV. cikkének (6) bekezdése alapján folytatott tárgyalások alapján felvázolt CXL. lista (CXL. lista) tartalmazott. Az e megegyezések alapján az új-zélandi vaj közösségi importjára megállapított vámkontingenseket bizottsági rendeletek ültették át a közösségi jogba. [4]

B – *Az alkalmazandó közösségi jog*

Az 1255/1999 tanácsi rendelet

4. Az EK 37. cikk alapján elfogadott 1255/1999 rendelet állapítja meg a tej és tejtermékek közös piaci szervezésének rendszerét. [5] Ezen rendszer a beavatkozás elvén alapuló közös piaci tej- és tejterméképiacot

2 – Az új-zélandi vaj és sajt Egyesült Királyságba való importjáról szóló 18. jegyzőkönyv (HL 1972. L 73., 173. o.) 1. és 2 cikke. Ezen vámokat eredetileg azzal a szándékkal határozták meg, hogy Új-Zéland anélkül érhessen el árbevételt az Egyesült Királyságban 1969 és 1972 között elért átlagár formájában, hogy befolyásolná a közösségi vaj- és sajtpiacot (lásd a 18. jegyzőkönyv 1. cikkének (3) bekezdését és 2. cikkének (2) bekezdését).

3 – Lásd az új-zélandi vaj Egyesült Királyságba való importjának különleges szabályok szerinti folytatásáról szóló, 1983. december 19-i 3667/83/EGK tanácsi rendeletet (HL L 366., 16. o.), valamint az új-zélandi vaj Egyesült Királyságba való importjának különleges szabályok szerinti folytatásáról szóló, 1992. december 17-i 3841/92/EGK tanácsi rendeletet (HL L 390., 1. o.).

4 – Lásd a tejre és tejtermékekre vonatkozó import megállapodások és a vámkontingensek megnyitásának részletes szabályainak megállapításáról szóló, 1995. június 30-i 1600/95/EK bizottsági rendeletet (HL L 151., 12. o.), valamint a tej és tejtermékekre vonatkozó import megállapodások és a vámkontingensek megnyitásának részletes szabályainak megállapításáról szóló, 1998. június 29-i 1374/98/EK bizottsági rendeletet (HL 185., 21. o.).

5 – A módosított a tej- és tejtermékpiac közös szervezéséről szóló, 1999. május 17 i 1255/1999/EK tanácsi rendelet (HL L 160., 48. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 25. kötet, 366. o.).

(az 1255/1999 rendelet I. címe), illetőleg ezen termékek harmadik országok viszonylatában való egységes kereskedelmi szervezését írja elő (az 1255/1999 rendelet II. címe). Az 1255/1999 rendelet (17) preambulumbekezdése szerint ezen kereskedelmi rendszer a közösség által a többoldalú kereskedelmi tárgyalások uruguayi fordulóján vállalt kötelezettségeken alapul.

5. Az 1255/1999 rendelet 26. cikkének (1) bekezdése szerint „az 1. cikkben felsorolt bármely termék Közösségbe irányuló importját importengedély bemutatásához kötik. Bármely ilyen termék exportja a Közösségből exportengedély bemutatásához köthető". A 26. cikk (2) bekezdése szerint „az engedélyeket a tagállamok bármely kérelmező számára kiadhatják, tekintet nélkül a közösségbeli telephelyére és a 29., 30. és 31. cikk alkalmazására hozott intézkedések sérelme nélkül. Az import és exportengedélyek a Közösség egész területén érvényesek". Az 1255/1999 rendelet 26. cikkének (3) bekezdése szerint a Bizottságnak kell elfogadnia a 42. cikk szerinti eljárásnak megfelelően az exportengedély-köteles termékek jegyzékét, az engedélyek érvényességi idejét és a cikk alkalmazásának egyéb részletes szabályait. Az 1255/1999 rendelet 29. cikkének (1) bekezdése szerint „a 1. cikkben felsorolt termékekre vonatkozó, a Szerződés 300. cikkével összhangban elfogadott egyezményekből vagy a Tanács által elfogadott bármely más jogi aktusból következő vámkontingenseket a 42. cikkben megállapított eljárás keretében elfogadott részletes szabályok szerint kell megnyitni és igazgatni". A kontingensek igazgatásának lehetséges módjait a 29. cikk (2) bekezdése tartalmazza, amely meghatározza, hogy ezen módozatok „el kell kerüljék az érintett szereplők közötti mindenféle hátrányos megkülönböztetést".[6] Az 1255/1999 rendelet 44. cikke alapján a rendelet úgy alkalmazandó, hogy egyidejűleg a Szerződés 33. és 131. cikkében meghatározott célok megfelelő figyelembevételre kerülnek.

A 2535/2001 bizottsági rendelet

6. Az 1255/2001 rendelet 26. cikkének (3) bekezdése és 29. cikkének (1) bekezdése alapján elfogadott 2535/2001 rendelet határozza meg a tejre és tejtermékekre vonatkozó behozatali szabályokra és a vámkontingensek megnyitására irányuló szabályokat. A 2535/2001 rendelet 2. címe külön szabályokat állapít meg a csökkentett vám melletti importra. E cím három különböző behozatali rendszert állapít meg, amelyek mindegyike valamely meghatározott termékre vonatkozik, és alacsonyabb vámot határoz meg.

7. Az első lehetséges rendszer (I. fejezet 2. cím) a Közösség által csak importengedély alapján megnyitott kontingensek szerinti

6 – Az 1255/1999 rendelet 29. cikkének (2) bekezdése háromféle igazgatási módszert állapít meg. A módszerek ehhez hasonló felsorolását e rendelet 30. cikke tartalmazza.

behozatal, amely engedélyért a Bizottsághoz kell fordulni, a tagállami hatóságokon keresztül. A második rendszer (II. fejezet 2. cím) a nem kontingens szerinti, csupán importengedély alapján történő behozatal. A harmadik rendszer (III. fejezet 2. cím) az Inward Monitoring Arrangement (IMA 1) bizonyítvány hatálya alá tartozó importengedéllyel bonyolított behozatal. Ezen fejezet két külön részt tartalmaz: az 1. rész általános jellegű, és felvázolja az IMA 1 bizonyítvány rendszerét, a 2. rész pedig kizárólag az új-zélandi vaj importjára vonatkozik.

8. Az 1. rész 24. cikke alapján azon import, amelyre az 1. rész vonatkozik, kiterjed a CXL. listán felsorolt, meghatározott származási országokra vonatkozó kontingensekre, amely mint azt a 2535/2001 rendelet III. A melléklete részletezi, tartalmazza az újzélandi vajat is. Ezen melléklet részletezi azon kötelezettségeket, amelyeket az egyes termékkategóriák esetében alkalmazni kell, esetenként az éves szinten maximálisan importálható mennyiséget. Az 1. rész 25. cikkének (1) bekezdése szerint „a III. mellékletben felsorolt, a megjelölt vámmérték alá eső termékekre vonatkozó importengedélyeket csak a megfelelő IMA 1 bizonyítvány bemutatásakor, az abban feltüntetett nettó összmennyiségre bocsátják ki. Az IMA 1 bizonyítványnak a III. melléklet A. pontjában lévő 09.4589-es kontingensszám alá tartozó vaj (továbbiakban: újzélandi vaj) esetében meg kell felelnie a 40. cikk (1) bekezdésében meghatározott követelményeknek, más termékek esetén a 29–33. cikkben meghatározott követelményeknek. Az importengedélyeken fel kell tüntetni a megfelelő IMA 1 bizonyítvány számát és kibocsátásának napját".

9. Az 1. rész 30. cikke bizonyos formális előírásokat határoz meg, amelyeknek meg kell felelniük az IMA 1 bizonyítványoknak. A 30. cikk (2) bekezdése szerint a nyomtatványokat a Közösség valamelyik hivatalos nyelvén kell nyomtatni és kitölteni, és nyomtathatók, illetve kitölthetők az exportáló ország hivatalos nyelvén vagy hivatalos nyelveinek egyikén is. A 32. cikk (2) bekezdése szerint az IMA 1 bizonyítványok csak akkor érvényesek, ha a XII. mellékletben felsorolt valamely kibocsátó szerv megfelelően kitöltötte és hitelesítette őket, amely hatóság Új-Zéland esetében a MAF Food Assurance Authority of The New Zealand Ministry of Agriculture and Forestry (MAF).

10. A III. fejezet 2. része, amely kizárólag az új-zélandi vajra vonatkozik, a 35. cikk (2) bekezdésében előírja, hogy „importengedély-kérelmeket csak az Egyesült Királyságban lehet benyújtani. Az Egyesült Királyság figyelemmel kíséri valamennyi kibocsátott, megsemmisített, módosított, helyesbített vagy olyan IMA 1 bizonyítványt, amelyről másolatot bocsátottak ki. Gondoskodik arról, hogy a teljes mennyiség, amelyre importengedélyeket bocsátottak ki, ne haladja meg egyik behozatali év kontingensmennyiségét sem". A 2. rész 38. cikke azt a kötelezettséget rója a kinevezett új-zélandi kibocsátó hatóságra, hogy közöljön bizonyos, a Bizottság és az Egyesült Királyság hatóságai számára kibocsátott IMA 1 bizonyítványra vonatkozó

adatokat, például ezen bizonyítványok számát, illetve a bizonyítványok bármilyen megsemmisítését vagy módosítását. A 2. rész 39. cikke az új-zélandi vaj mennyiségének ellenőrzésére szolgáló rendszerről rendelkezik, amely kötelezi a tagállamokat és különösen az Egyesült Királyságot, hogy különféle adatokat adjanak át a Bizottság számára ezen importra vonatkozóan.

11. A 2535/2001 rendelet 3. címe alapján a tagállamok meghozzák az e rendelettel bevezetett engedély- és bizonyítványrendszer helyes működésének ellenőrzéséhez szükséges intézkedéseket.

C – *Az új-zélandi jogszabályi háttér*

Új-Zéland exportengedélyezési rendszere

12. Az új-zélandi vaj Közösségbe irányuló exportjára vonatkozó engedély megszerzésére irányuló eljárást az új-zélandi Dairy Industry Restructuring Act 2001 (DIRA) szabályozza. A DIRA jelentősen megváltoztatta az új-zélandi tejipar társasági jogi kereteit, ideértve az export rendszerét is. A DIRA különösen lehetővé tette Új-Zéland akkor két legnagyobb tejipari szövetkezetének – a New Zealand Co-operative Dairy Company Ltd és a Kiwi Co-operative Dairies Ltd – az egyesülését, létrehozva a Fonterra Co-operative Group Limitedet (Fonterra Co-operative). Ezt követően a Fonterra Co-operative tulajdonolja az összes részesedést a korábban kvázi állami szervnek minősülő New Zealand Dairy Boardban (NZDB), amely a DIRA alapján társasággá változott. A DIRA 3. része szabályozza a kijelölt piacokkal való nemzetközi kereskedelmet, egyebek mellett rögzítve, hogy mely felek élhetnek a közösségi importra vonatkozó kedvezményes vámtételekkel. A DIRA 21. cikkének (1) bekezdése szerint a 3. rész célja, hogy „a) maximalizálja Új-Zéland számára a nemzeti piacukhoz való hozzáférést kontroláló külföldi kormányok által fenntartott vámkontingensekből származó gazdasági hasznot; b) biztosítsa, hogy ezen előnyök haszonélvezője az új-zélandi tejipar; c) védje Új-Zéland érdekeit ezen vámkontingensek vonatkozásában; d) biztosítsa, hogy az igazgatási és egyéb megegyezések összeegyeztethetőek Új-Zéland nemzetközi kötelezettségeivel". A 21. cikk (2) bekezdése szerint „a Korona bírja az 1) alpontban említett vámkontingensekből származó gazdasági előnyök biztosítására irányuló jogokat [...]".

13. A DIRA 23. cikke szerint exportengedély szükséges a tejtermékeknek az egyes meghatározott piacokra (nevezetesen amelyek esetében kedvezményes vámkontingensek alkalmazhatóak) való exportálásához. A DIRA 24. cikkének (1) bekezdése alapján az NZDB valamennyi tejterméknek a Közösségbe irányuló exportja esetén kizárólagos jogokkal bír az exportengedélyekre nézve,

előzetesen 2007. december 31-ig. A DIRA 25. cikke szerint az előzetes engedélyek korlátozott mennyiségű tejtermékre nézve ezen időpontot követően is fennmaradnak egészen 2010. december 31-ig, a DIRA 25. cikkének (2) bekezdésében meghatározottak szerint. A DIRA 26. cikke kimondja, hogy a 2007. december 31-t követően elérhetővé vált exportengedélyek (nevezetesen, amelyekre automatikusan nem az NZDB jogosult) visszaszállnak a Koronára, és általa kerülnek újbóli felosztásra. Ezen újbóli felosztásból részesülhet az NZBD is. [7] A DIRA 28. cikke alapján az NZBD nem adhatja tovább, és más módon sem ruházhatja át más személyre a meghatározott piacokra nézve előzetesen neki juttatott engedélyeket.

D – *Az új-zélandi vajnak a Közösségbe irányuló, kedvezményes vámtételek melletti exportjára vonatkozó eljárás összefoglalása*

Az IMA 1 bizonyítványok új-zélandi rendszere

14. A 2535/2001 rendelettel összhangban – és a fentiekben kifejtettek szerint – az új-zélandi export IMA 1 bizonyítványainak kibocsátására feljogosított egyetlen szervezet a MAF. Az IMA 1 bizonyítványoknak az új-zélandi vajra, a cheddarra és más feldolgozásra kerülő sajtokra vonatkozó kibocsátását a Dairy Industry (IMA Certification) Regulations 2000 szabályozza (IMA Regulations). Az IMA Regulations 5. cikke az IMA 1 bizonyítvány kibocsátását bizonyos feltételektől teszi függővé, amelyek közül az egyik az, hogy a kérelmet olyan szervezetnek kell benyújtania, amelynek általában joga van vámkontingensek alá tartozó termékek exportálására. [8] Tekintettel arra, hogy a DIRA 24. és 25. cikke alapján jelenleg csak az NZBD jogosult kedvezményes vámtételek mellett a Közösségbe irányuló export céljából bizonyítványt szerezni az új-zélandi vajra, az NZBD az egyetlen, amely IMA 1 bizonyítványt kaphat.

15. Összefoglalva, ezen eljárás azzal kezdődik, hogy a Fonterra Co-operative tejet vásárol, és tejterméket készít. Ezen termékeket értékesítik az NZBD számára, amely a DIRA-nak megfelelően az egyetlen szervezet, amely export engedélyt kaphat a vajnak a Közösségbe kedvezményes vámtétel mellett történő exportjára. Mint az exportengedélyek egyedüli birtokosa, az IMA Regulationsnek megfelelően az NZDB az egyetlen, amely IMA 1 bizonyítványt kaphat a MAF-tól. Az NZBD ezt a vajat – az IMA 1 bizonyítvány mellett – kizárólag a Fonterra Co-operative Egyesült Királyságban székhellyel rendelkező közvetett leányvállalata, a Fonterra Logistics Limited (Fonterra Logistics) részére értékesíti. Következésképpen mivel a 2535/2001

7 – A DIRA 26. cikkének (2) és (4) bekezdése.

8 – Az IMA Regulations 5. cikke (1) bekezdésének b) pontja.

rendelet szerint az IMA 1 bizonyítvány megléte az új-zélandi vaj közösségi importengedélye kibocsátásának szükséges feltétele, a Fonterra Logistics az egyetlen, amely ilyen importengedélyt kaphat. A Fonterra Logistics tehát az egyetlen szervezet, amely kedvezményezett új-zélandi vajat importálhat a közösségbe. A vámeljárás befejezését követően – ideértve a kedvezményes vámtétel megfizetését – a Fonterra Logistics továbbértékesíti az importált vajat a Fonterra Co-operative-nek az Egyesült Királyságon kívüli tagállamokban működő közvetett leányvállalatainak. [9]

III – Az előzetes döntéshozatalra utalt kérdések ténybeli háttere

16. A Franz Egenberger GmbH Molkerei und Trockenwerk (a továbbiakban: a felperes) német társaság, amely egyebek mellett a WTO keretében megállapított, származási ország szerint meg nem határozott kedvezményes vámtételek mellett importál tejtermékeket, így vajat is a Közösségbe. 2001 folyamán azt az ajánlatott tette a Fonterra Logistics számára, hogy a közösségi vámeljáráson még át nem esett új-zélandi vajat vásárolna, ezt a Fonterra Logistics azzal utasította el, hogy a Fonterra Group a Közösségbe irányuló import esetében a vámeljárás előtt csak a Fonterra Logistics számára értékesít termékeket. A felperes 2003 augusztusában azt kérte a Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährungtól (BLE), hogy a 2535/2001 rendelet 25. cikke alapján adjon számára kedvezményes vámtarifa szerinti importengedélyt 100 000 kg új-zélandi vajra. A BLE 2003 októberében úgy határozott, hogy a kérelmet elutasítja azon az alapon, hogy 1. a 2535/2001 rendelet 25. cikkének (1) bekezdése alapján importengedély csak a felperes által nem birtokolt IMA 1 bizonyítvány felmutatása esetén adható; 2. a kedvezményes új-zélandi vajkvótára importengedélyt a 2535/2001 rendelet 35. cikkének (2) bekezdése alapján csak az Egyesült Királyság hatóságaitól lehet kérni. A felperes 2003 novemberében fellebbezett e döntés ellen, a BLE azonban 2004 januárjában elutasította a fellebbezést. A felperes 2004 februárjában az elutasítással szemben felülvizsgálatot kért a Verwaltungsgericht Frankfurt am Maintól, amely felfüggesztette az eljárást, és az alábbi kérdéssekkel fordult a Bírósághoz:

„1) A 2535/2001/EK bizottsági rendelet 35. cikkének (2) bekezdése sért-e magasabb szintű közösségi jogszabályt, nevezetesen az EK 28. cikkben foglalt, a behozatalra vonatkozó mennyiségi korlátozások és azonos hatású intézkedések tilalmát, illetve az EK 34. cikk (2) bekez-

9 – Ezen vállalatok az Egyesült Királyságban működő holding társaság, a Fonterra Group részét képező az NZMP (AMP) Ltd leányvállalatai. Az NZMP (AMP) a Fonterra Logistics közvetlen anyavállalata.

désében és az 1255/1999 [...] rendelet 26. cikkének (2) bekezdésében foglalt hátrányos megkülönböztetés tilalmát, és emiatt érvénytelen-e?

2) A 2535/2001 [...] rendelet 25. cikkének (1) bekezdése sért-e magasabb szintű közösségi jogszabályt, nevezetesen az EK 34. cikk (2) bekezdésének második albekezdésében foglalt hátrányos megkülönböztetés tilalmát, az 1255/1999 [...] rendelet 29. cikke (2) bekezdésének második albekezdésében foglalt hátrányos megkülönböztetés tilalmát, az EK 28. cikket, valamint az EK 82. cikk (1) bekezdését, és emiatt érvénytelen-e?

3) A 2535/2001 [...] rendelet 25. cikkének (1) bekezdése és 35. cikkének (2) bekezdése sérti-e az Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény (GATT) XVII. 1a. cikkét, valamint az importengedélyezési eljárásokról szóló megállapodás 1. cikkének (3) bekezdését, és emiatt érvénytelen-e?"

17. Az eljárási szabályzat 93. cikke alapján írásban beavatkozási beadványt nyújtott be a felperes, a BLE, a Fonterra Logistics, valamint a Francia Köztársaság, Németország és a Bizottság. A 2005. szeptember 27-i tárgyaláson a Francia Köztársaság kivételével minden beavatkozó – valamint a Lengyel Köztársaság – szóbeli észrevételeket tett.

IV – Elemzés

A – *Az első kérdésről*

18. Első kérdésével a Verwaltungsgericht lényegében arra keres választ, hogy amennyiben úgy rendelkezik, hogy a kedvezményezett új-zélandi vajra csak az Egyesült Királyságban lehet importengedélyt kérni, a 2535/2001 rendelet 35. cikkének (2) bekezdése nem sérti-e 1. az EK 28. cikk szerinti áruk szabad mozgása elvét; 2. a hátrányos megkülönböztetés EK 34. cikk (2) bekezdésének második albekezdésében és/vagy 3. az 1255/1999 rendelet 26. cikk (2) bekezdésében foglalt tilalmát.

1. Az EK 28. cikk

19. A kérdést előterjesztő bíróságnak a felperes, a BLE és a német kormány által is támogatott véleménye szerint a 2535/2001 rendelet 35. cikkének (2) bekezdése sérti az

EK 28. cikket. Nézete szerint az az előírás, hogy az importengedélyeket az Egyesült Királyságban kell kérelmezni, a nem az Egyesült Királyságban honos potenciális importőrök számára nehezebbé teszi az újzélandi vaj behozatalát, és így a Közösségen belüli kereskedelem akadályát képezi.

20. Ez az érvelés azonban figyelmen kívül hagyja azt a tényt, hogy – ahogyan azt az EK 23. cikk (2) bekezdése előírja – az EK 28. cikk csak a tagállamokból származó, illetőleg a harmadik országokból származó, de a Közösségen belül már szabad forgalomba került termékekre vonatkozik. Az EK 24. cikk szerint „a harmadik országokból érkező termékek akkor tekinthetők egy tagállamban szabad forgalomban lévőnek, ha az adott tagállamban eleget tettek a behozatal alaki követelményeinek, és a fizetendő vámot vagy az azzal azonos hatású díjakat az adott tagállamban e termékekre beszedték, és azt sem teljes egészében, sem részben nem térítették vissza". Jelen ügyben az importengedély Egyesült Királyságban való kérelmezésének szükségessége magától értetődően olyan új-zélandi vajra vonatkozik, amely a Közösségbe történő importhoz előírt formalitásoknak még nem felelt meg, és amely után a vámkötelezettséget még nem teljesítették, és ez azt jelenti, hogy ez a vaj (még) nem tekinthető a Közösségen belül szabad forgalomban lévőnek. Ennek eredményeként, ahogyan azt a Bíróság a Donckerwolcke és Schou ügyben [10] és más ügyekben hozott ítéleteiben megerősítette, az EK 28. cikkben foglalt mennyiségi korlátozásokra vonatkozó tilalom nem vonatkozik erre a kötelezettségre. A 2535/2001 rendelet 35. cikkének (2) bekezdése így kívül esik az EK 28. cikk hatókörén, és nem sérti azt.

2. Az EK 34. cikk (2) bekezdésének második albekezdése

21. Az EK 34. cikk állapítja meg, milyen eszközzel lehet elérni a mezőgazdaság területén az EK 33. cikk (1) bekezdésében megfogalmazott közösségi célkitűzéseket: e cikk szerint a mezőgazdasági piacok közös szervezése révén. A közös piacszervezés alkalmazási körét az EK 34. cikk (2) bekezdése állapítja meg. Bár a közös, „a 33. cikkben megfogalmazott célkitűzések eléréséhez szükséges minden intézkedést magában foglalhat, így különösen árszabályozást, különböző termékek előállításához és piaci értékesítéséhez nyújtott támogatást, raktározási és készletgazdálkodási szabályokat, valamint közös mechanizmust a behozatal és a kivitel stabilizálására", három kifejezett korlátozás vonatkozik rá. Először is a közös piacszervezés „a 33. cikkben meghatározott célkitűzések megvalósítására korlátozódik". Másodszor „a termelők és a fogyasztók közötti

10 – A 41/76. sz. ügyben 1976. december 15-én hozott ítélet (EBHT 1976., 1921. o.) 16 pontja.

minden megkülönböztetést kizár a Közösségen belül". Harmadszor: ha valamely termék esetében közös árpolitikát alkalmaznak, akkor ezen politikának „közös ismérveken és egységes számítási módszereken kell alapulnia".

22. A kérdés a jelen esetben az, hogy az a követelmény, hogy az új-zélandi vaj importjához az Egyesült Királyságban kell az importengedélyt kérni, sérti-e ezen korlátok közül a másodikat, azaz a közösségi termelők vagy fogyasztók között a Közösségen belüli hátrányos megkülönböztetés tilalmát. A Bíróság következetesen megállapította, hogy ezen kötelezettség az egyenlő bánásmód elvének különös kifejezése, amely alapján hasonló helyzeteket nem lehet eltérően kezelni, és az eltérő helyzeteket nem lehet egyenlő módon kezelni, kivéve, ha az ilyen megközelítés objektíve igazolható. [11] Így a közös agrárpolitika (KAP) alapján tett intézkedések esetében a termelők és fogyasztók közötti különbségtételnek objektív alapokon kell állnia. [12] Mindazonáltal „az a tény, hogy a közös piacszervezés keretében elfogadott intézkedések a termelőket a termékeik természetétől függően eltérően érinthet, még nem minősül hátrányos megkülönböztetésnek, ha ezen intézkedést objektív szabályok alapján fogadták el, amelyeket oly módon állapítottak meg, hogy azok igazodjanak a közös piacszervezetés szükségleteihez". [13]

23. Kiindulópontként megállapítható, hogy jóllehet igaz, hogy nem minden, a 2535/2001 rendelet 35. cikkének (2) bekezdése szerinti importengedély-kérelmező minősíthető a 34. cikk (2) bekezdése által használt kifejezés szerinti közösségen belüli „termelőnek", ez nézetem szerint semmilyen mértékben sem érintheti jelen elemzésünket. Ez abból a kötelezettségből következik, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalmát alapvető, tágan értelmezett közösségi jogi elvnek kell tekinteni. Emellett a jelen ügyben érintett mindkét rendelet tágabb értelemben használja a „piaci szereplők" vagy „importőrök" közötti hátrányos megkülönböztetés tilalmának fogalmát. [14]

24. Az első kérdés tehát az, hogy az a követelmény, hogy az importengedély iránti kérelmeket az Egyesült Királyságban kell benyújtani, az összehasonlítható helyzetben lévő potenciális importőrök eltérő kezelésének minősül-e. Míg a kérdést előterjesztő bíróság, a BLE, a Bizottság és a francia és a

11 – A 203/86. sz., Spanyolország kontra Tanács ügyben 1988. szeptember 20-án hozott ítélet (EBHT 1988., 4563. o.) 25. pontja, a C-117/99. sz., Unilet és Le Bars ügyben 2000 július 13-án hozott ítélet (EBHT 2000., I-6077. o.) 23. pontja; a C-91/03. sz., Spanyolország kontra Tanács ügyben 2005 március 17-én hozott ítélet (EBHT 2005., I-2267. o.) 43. pontja és a C-126/04. sz., Heineken Brouwerijen ügyben, 2005. január 13-án hozott ítélet (2005., I-331. o.) 16. pontja.

12 – A Spanyolország kontra Tanács ügyben 1988. szeptember 20-án hozott, a 11. lábjegyzetben hivatkozott ítélet 25. pontja.

13 – Lásd a 179/84. sz. Bozzetti-ügyben 1985. július 9-én hozott ítélet (EBHT 1985., 2301. o.) 34. pontját; a C-311/90. sz. Hierl-ügyben 1992. március 12-én hozott ítéletet (EBHT 1992., I-2061. o.), valamint a C-56/99. sz., Gascogne Limousin viandes ügyben 2000. május 11-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-3079. o.) 44. pontját.

14 – Lásd az 1255/1999 rendelet 29. cikkének (2) bekezdését: „[a vámkontingensek igazgatására vonatkozó megoldások esetében] el kell kerülni az érintett szereplők közötti mindenféle megkülönböztetést". A 2535/2001 rendelet (2) preambulumbekezdése szerint „az 1255/1999/EK rendelet 26. és 29. cikke úgy rendelkezik, hogy a Bizottságnak kell gondoskodnia arról, hogy valamennyi kérelmező számára az importengedélyeket adják ki, függetlenül attól, hogy azok a Közösségen belül hol rendelkeznek székhellyel, és hogy elkerüljék az importőrök közötti hátrányos megkülönböztetés valamennyi formáját [...]".

német kormány állítása szerint ez a követelmény a más tagállamokban székhellyel rendelkező társaságokhoz viszonyítva előnyben részesíti az új-zélandi vaj azon potenciális importőreit, amelyek az Egyesült Királyságban rendelkeznek székhellyel, addig a Fonterra Logistics tagadja, hogy ez a körülmény releváns különbségtételnek minősülne a hátrányos megkülönböztetés tilalma elvének értelmében. Különösen is a Fonterra Logistics azzal érvel, hogy nincs bizonyíték arra nézve, hogy a nem egyesült királyságbeli kérelmezők nagyobb nehézségekkel vagy magasabb költségekkel szembesülnének, mint az Egyesült Királyságban lévők.

25. A Fonterra Logistics e tekintetben előterjesztett érveit nem tudom elfogadni. A kérdést előterjesztő bíróság megállapítása szerint is nyilvánvaló, hogy az Egyesült Királyságban való engedélykérés a nem Egyesült Királyságban honos importőrök számára nagyobb nehézséget jelent, mint az Egyesült Királyságban honos importőröknek. Először is a saját „anyanyelvén" könnyebb az importőrnek kérelmet előterjesztenie. Jóllehet a nagyméretű vállalkozások számára megszokott eljárás, hogy kérelmüket angol nyelven terjesztik elő, és nem is eredményez külön költséget vagy kényelmetlenséget, a kisebb vállalkozások számára mindez bizonyára többletköltséggel – például fordítási költségekkel – jár. Ráadásul peres eljárás esetén az Egyesült Királyságban nem honos társaságok számára hátrányt jelent az a tény, hogy az eljárás idegen jogrendszerben folyik. Nézetem szerint az Egyesült Királyságban nem honos importőrök ezen potenciális többletnehézségei elegendőek ahhoz, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalmának alapelve szerinti eltérő bánásmódnak minősüljenek. Nem elégséges azzal érvelni, hogy e nehézségek a gyakorlatban a nemzetközi kereskedelemmel foglalkozó vállalatok többsége számára vélhetőleg nem jelentősek: az értékelés során nem alkalmazható *de minimis* szabály.

26. Annak megállapítását követően, hogy a 2535/2001 rendelet 35. cikkének (2) bekezdése eltérően kezeli az Egyesült Királyságban honos és nem honos importőröket, a második kérdés az, hogy ezen eltérés vajon igazolható-e objektív módon. E tekintetben a Bizottság azzal érvel, hogy a megkülönböztetés objektíve indokolható, és a rendelkezés céljával arányos. Elsősorban arra az érvre hivatkozik, hogy miután a Bizottság széles diszkrecionális jogkörrel rendelkezik, hogy a KAP területén ráruházott hatáskörével éljen, ezen gyakorlat bírói felülvizsgálata csak annak vizsgálatára korlátozódhat, hogy nem lépte-e túl nyilvánvaló mértékben ezen hatáskörét. Azon előírásnak, hogy az importengedélyeket az Egyesült Királyságban kell kérvényezni, az a célja, hogy e tagállam számára lehetővé tegye a benyújtott, megsemmisített vagy módosított IMA 1 bizonyítványok hatékony ellenőrzését, valamint annak biztosítását, hogy az importált vaj teljes mennyisége nem haladja meg az adott évre megállapított kontingenst.

27. Ezen érveket az alábbi okok miatt nem találom meggyőzőnek.

28. Először is: a Bizottság és a Fonterra Logistics nagymértékben arra a feltételezésre alapítja állításait, hogy a mezőgazdaság területén hozott bizottsági jogalkotói intézkedések bírói felülvizsgálata minden esetben *per se* korlátozott. Ezzel a felvetéssel nem értek egyet. Nézetem szerint e tekintetben fontos különbséget tenni egyfelől a Bizottság jogalkotási természetű tevékenysége – ideértve azon nehéz politikai döntéseket is, amikor a Bizottságnak egyensúlyt kell teremtenie az EK 33. cikke szerinti különféle célkitűzések között – másfelől a Bizottság olyan jellegű tevékenysége között, amely ezen politikai választások egyikét sem vonja maga után, és ahol mindössze meghatározza valamely feladat vagy politika végrehajtásának és igazgatásának módját.

29. Az előbbi esetben nyilvánvaló, hogy a bírói felülvizsgálatnak annak igazolására kell szorítkoznia, hogy a jogalkotói intézkedés minden nyilvánvaló hibától, illetve hatáskörrel való visszaéléstől mentes, és hogy az intézkedés megtételével a Bizottság – tekintettel az általa követendő célokra – nem lépte túl nyilvánvalóan értékelési jogkörének korlátjait.[15] A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint a korlátozott bírói felülvizsgálat itt azt a tényt tükrözi, hogy a „közösségi jogalkotás széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik a közös agrárpolitika tekintetében, amely megfelel az EK 34. és EK 37. cikk által ráruházott politikai felelősségnek". Ennek eredményeképpen „az e körben elfogadott intézkedések jogszerűségét csak az érintheti, ha az intézkedés, tekintettel az illetékes hatóság által követett célra, nyilvánvalóan nem megfelelő".[16] Az e politikai felelősség alapján hozott döntésekre példaként hozhatóak fel a mezőgazdasági piac hirtelen változásaira adott válaszok. A Bíróság megállapította, hogy „egyedül a Bizottság van olyan helyzetben, hogy folyamatosan figyelje a mezőgazdasági piacok alakulását, és szükség esetén gyorsan cselekedjék. Ezért a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint a Tanács ebben a körben széles diszkrecionális jog- és hatásköröket ruházhat rá. Ha így tesz, akkor a hatáskörök korlátjait a piacszervezés alapvető általános céljai alapján kell meghatározni".[17] A Bíróság megállapította például, hogy az, hogy a Bizottság azon politika mellett döntött, hogy a száj- és körömfájás elleni fellépés keretében az oltások tiltását a fertőzött állatok levágásával kombinálja, a Bizottságnak a KAP keretében meglévő döntéshozatali diszkrecionális jogkörébe tartozott.[18]

30. Az utóbbi esetben azonban – azaz amikor a Bizottság nem szakpolitikai, hanem lényegében adminisztratív, végrehajtási természetű intézkedéseket hoz – véleményem

15 – A C-14/01. sz., Molkerei Wagenfeld Karl Niemann GmbH ügyben 2003. március 6-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-2279. o.) 39. pontja. Lásd még a C-189/01. sz., Jippes és társai ügyben 2001. július 12-én hozott ítélet (EBHT 2001., I-5689. o.) 80. pontját; a C-375/96. sz. Zaninotto-ügyben, 1998. október 29-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-6629. o.) 64. pontját; a Gascogne Limousin ügyben hozott, a 13. lábjegyzetben hivatkozott ítéletet; a C-328/00. sz. Weber-ügyben 2002. február 7-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-1461. o.) 32. pontját; a C-63/00. sz., Schilling és Nehring ügyben 2002. május 16-án hozott ítélet (EBHT 2002., I-4483. o.) 39. pontját; a C-347/03. sz., Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia és ERSA ügyben 2005. május 12-én hozott ítéletet (EBHT 2005., I-3785. o.).

16 – A Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia és ERSA ügyben hozott, a 15. lábjegyzetben hivatkozott ítélet 131. pontja; lásd továbbá a C-331/88. sz., Fedesa és társai ügyben 1990. november 13-án hozott ítélet (EBHT 1990., I-4023. o.) 8. pontját, a C-354/95. sz., National Farmers' Union és társai ügyben 1997. július 17-én hozott ítélet (EBHT 1997., I-4559. o.) 50. pontját, a C-301/97. sz., Hollandia kontra Tanács ügyben 2001. november 21-én hozott ítélet (EBHT 2001., I-8853. o.) 74. pontját, a Schilling és Nehring ügyben hozott, a 15. lábjegyzetben hivatkozott ítélet 39. pontját és a. Molkerei Wagenfeld Karl Niemann ügyben hozott, a 15. lábjegyzetben hivatkozott ítélet 39. pontját.

17 – A Molkerei Wagenfeld Karl Niemann ügyben hozott, a 15. lábjegyzetben hivatkozott ítélet 38. pontja, lásd továbbá a 133/85–136/85. sz., Rau és társai egyesített ügyekben, 1987. május 21-én hozott ítélet (EBHT 1987., 2289. o.) 31. pontját, a 265/85. sz., Van denBergh en Jurgens Van Dijk Food Products kontra Bizottság ügyben 1987. március 11-én hozott ítélet (EBHT 1987., 1155. o.) 14. pontját, a C-359/89. sz. SAFA-ügyben 1991. március 21-én hozott ítélet (EBHT 1991., I-1677. o.) 16. pontját, valamint a Hierl-ügyben hozott, a 13. lábjegyzetben hivatkozott ítélet 14. pontját.

18 – Lásd a Jippes és társai ügyben hozott, a 15. lábjegyzetben hivatkozott ítéletet.

szerint nincs oka annak, hogy ezen intézkedések bírói felülvizsgálata korlátozott legyen, vagy hogy bármiben is eltérjen a bírói felülvizsgálat azon szintjétől, amely a KAP részelemeit végrehajtó tagállami rendelkezések esetében alkalmazandó. Az ilyen esetekben hiányzik a felülvizsgálat korlátozásának indoka – nevezetesen a jogalkotói és a bírói feladatok alapvető különválasztása, amely azt jelenti, hogy nem a bíróság feladata a jogpolitikai döntések megkérdőjelezése. Ezen érvelés kitűnik a Bíróság általam már hivatkozott ítélkezési gyakorlatából: a Bíróság nem vizsgálhatja szigorúan felül a Bizottságnak az EK 34. és EK 37. cikk által ráruházott politikai felelősség alapján hozott döntéseit; tehát a bizottsági intézkedések bírói felülvizsgálatának köre abban az esetben korlátozott, amikor a Tanács széleskörű diszkrecionális döntéshozatali jogkört ruházott a Bizottságra. A Bizottság mezőgazdasági területen hozott végrehajtási jellegű intézkedéseinek szigorúbb bírói felülvizsgálata mellett szóló érvek még erősebbek, ha a felülvizsgálat a hátrányos megkülönböztetés tilalmának az EK 34. cikk (2) bekezdése szerinti alapelvének való megfelelésre vonatkozik, ami – ahogyan azt fentebb kifejtettem – a mezőgazdaság területén meglévő közösségi céloknak a Szerződésből eredő kifejezett korlátja. Hasonlóképp: a Tanácsnak az 1255/1999 rendelet 29. cikke alapján a vámkontingensek szabályozására vonatkozó felhatalmazása kifejezetten korlátozza az ezen feladat végrehajtásában meglévő diszkrecionális jogkört: a vámkontingensek szabályozásában „el kell kerülni az érintett szereplők közötti bármiféle megkülönböztetést".

31. A jelen ügyhöz visszatérve, a Bizottság azzal kívánja igazolni a 35. cikk (2) bekezdése szerinti követelményt, amely szerint minden importengedély iránti kérelmet az Egyesült Királyságban kell benyújtani, hogy ez az ellenőrzés és a kérelmek megalapozottsága vizsgálatának egyszerűségét és hatékonyságát eredményezi, és biztosítja az új-zélandi vajra vonatkozó kvóta túllépésének elkerülését. Nézetem szerint ez az érvelés nem elégséges. Jóllehet az importengedélyek felügyelete, vizsgálata és ellenőrzése megalapozott cél, aránytalan eszköz e cél eléréséhez valamenynyi importőrt arra kötelezni, hogy kérelmüket az Egyesült Királyságban tegyék meg. Különösen mivel erősen megkérdőjelezhető, hogy a cél eléréséhez mennyire megfelelő és hatékony e kötelezettség előírása. Nincs bizonyíték arra, hogy az Egyesült Királyság hatóságai valamilyen rájuk jellemző előnnyel bírnak az importengedélyek igazgatásának felügyelete terén. Ahogyan azt a fentiekben kifejtettem: a 2535/2001 rendelet szerint az egyetlen termék, amelyre ezen előírás alkalmazandó, az új-zélandi vaj. [19] A többi olyan termék esetében, amelyhez az importengedélyen felül az IMA 1 bizonyítványra is szükség van (jelesül a 2535/2001 rendelet III. fejezete 2. címének 1. pontja alá tartozó termékek), [20] az engedélyeket bármely arra felhatalmazott hatóság kibocsáthatja a Közösségen belül. Nem látok objektív okot arra, és ilyen jellegű érvet sem hoztak fel, hogy hasonló rendszer miért ne lehetne ugyanilyen hatékony az új-zélandi vaj importja esetében. Valójában megemlítendő, hogy a 2535/2001 rendelet alapján a hatóságok minden egyes tagállamban kötelesek arra, hogy ellenőrizzék az

19 – A 2535/2001 rendelet III. fejezete 2. címének 2. része, amelyben a 35. cikk (2) bekezdése található, csak az új-zélandi vajra vonatkozik, lásd fentebb.

20 – Vagyis a CXL engedményes listában felsorolt meghatározott származási országokra vonatkozó kontingensek alá tartozó importőrök, az új-zélandi vaj kivételével; a Közösség által Norvégiával kötött megállapodásban meghatározott kontingensek alá tartozó import; a Közösség által Ciprussal kötött megállapodás alá tartozó import (a 2535/2001 rendelet 24. cikke).

importált új-zélandi vaj súlyát és zsírtartalmát, hogy az megfelel-e a releváns IMA 1 bizonyítványban foglaltaknak. [21]

32. Ezzel szemben nézetem szerint nyilvánvaló, hogy a 2535/2001 rendelet 35. cikke (2) bekezdésének megléte valójában történelmi okokra vezethető vissza. Ahogyan azt a Bizottság beadványában elismerte, annak, hogy az új-zélandi vaj importengedélyét az Egyesült Királyságban kell kérvényezni, az eredeti oka az, hogy csatlakozási okmánya 18. jegyzőkönyvének megfelelően ez volt az egyetlen ország, ahol az új-zélandi vajat forgalomba lehetett hozni. Jóllehet a 3841/92 rendelet nyomán ez a korlátozás megszűnt, és a kedvezményezett új-zélandi vajat szabadon lehetett forgalmazni a Közösségen belül, az importengedélyek Egyesült Királyságban való kérelmezésének kötelezettsége érintetlen maradt annak ellenére, hogy indoka időközben teljesen megszűnt. Nézetem szerint tehát a 35. cikk (2) bekezdése semmilyen értelemben sem tekinthető olyan szakpolitikai döntésnek, amely csak korlátozott felülvizsgálat tárgya lehet.

33. Mindez tehát a jelenlegi helyzet fenntartása mellett egyetlen lehetséges érvelést hagy számunkra, nevezetesen, hogy egyszerűbb a *status quo* fenntartása. Elképzelhető, hogy ezen érvelés támogatói rámutathatnak arra, hogy az Egyesült Királyság hatóságai régóta gyakorlattal rendelkeznek az új-zélandi vaj importengedélyeire irányuló kérelmek elbírálása terén. Ugyancsak rámutathatnak arra a tényre, hogy a meghatározott információk bejelentésére irányuló különféle kötelezettségek – ahogy azok a 2535/2001 rendelet 38. és 39. cikkében szerepelnek – csak az Egyesült Királyság hatóságaira utalnak. Ezen érvek azonban nem kényszerítő jellegűek. Ahogyan már említettem, más tagállami hatóságok jelenleg is hatáskörrel bírnak minden más, az IMA 1 bizonyítvány felmutatását igénylő termék importengedélyére irányuló kérelem elbírálására. Mindenesetre álláspontom szerint a nem egyesült királyságbeli kereskedők hátrányos megkülönböztetésének elkerüléséhez fűződő érdek minden marginális jellegű gyakorlati előny felett áll, amely az Egyesült Királyság hatóságainak tapasztalataiban rejtőzhet. Emellett, bár jelenlegi állapotukban a 2535/2001 rendelet más rendelkezései úgy utalnak az Egyesült Királyságra, mint az új-zélandi vaj esetében meglévő „kapcsolódási pontra", nem gondolom, hogy problémát okozna ezen rendelkezések oly módon történő megváltoztatása, hogy a tagállamok illetékes, engedélyező hatóságaira utaljanak, és nem látom, ahogyan később említem majd, hogy az Egyesült Királyság miért ne folytathatná statisztikai feladatait a kibocsátó hatóságok közötti együttműködés segítségével.

34. Mindezen okok alapján úgy vélem, hogy a 2535/2001 rendelet 35. cikkének (2) bekez-

21 – A 2535/2001 rendelet IV. melléklete.

dése sérti a hátrányos megkülönböztetés tilalmának az EK 34. cikk (2) bekezdésének második alpontjában tételezett alapelvét, következésképp megsemmisítendő.

3. Az 1255/1999 rendelet 26. cikkének (2) bekezdése

35. A kérdést előterjesztő bíróságnak a 2535/2001 rendelet 35. cikkének (2) bekezdésére vonatkozó utolsó kérdése felveti e rendelkezésnek az 1255/1999 rendelet 26. cikkének (2) bekezdésével való összeegyeztethetőségét.

36. Jóllehet a fenti következtetésekre tekintettel nem lenne feltétlenül szükséges e kérdést megválaszolni, megjegyezném, hogy nézetem szerint a két cikk egymással tökéletesen összeegyeztethető. Az 1255/1999 rendelet 26. cikkének (2) bekezdése mindössze annyit mond ki, hogy az engedélyeket (ideértve az importengedélyeket) a tagállamoknak bármely kérelmező részére, annak székhelyétől függetlenül, és a 29., 30. és 31. cikkek alkalmazásának sérelme nélkül kell kiadniuk. Ugyanakkor nem vitatott, hogy a 2535/2001 rendelet 35. cikkének (2) bekezdése alapján az importengedélyeket (elméletben) a valamely tagállamban honos kérelmezőknek kell kiadni. A kérdés inkább az, ahogyan azt fentebb kifejtettük, hogy a kérelmezők a gyakorlatban vélhetőleg hátrányt szenvednek az ilyen engedélyek kérelmezésekor. Az a tény, hogy a 26. cikk (2) bekezdése többes számban, a „tagállamok" által kibocsátott engedélyekről beszél, nézetem szerint nem meghatározó, mivel általános rendelkezés részét képezi, amely szerint a Közösségbe irányuló import mindig engedélyköteles, míg a Közösségből kiinduló export engedélyköteles lehet. Álláspontom szerint nem állapítható meg, hogy a többes szám használata itt szükségszerűen arra irányult, hogy kizárja annak lehetőségét, hogy – amennyiben szükséges és indokolt – egyetlen tagállam legyen jogosult az adott termékre vonatkozó engedélykérelmek befogadására. [22]

B – *A második kérdésről*

37. Második kérdésével a Verwaltungsgericht lényegében arra keres választ, hogy amennyiben bizonyos termékek – így a kedvezményezett új-zélandi vaj – importengedélye csak az IMA 1 bizonyítványnak az engedélyező hatóság számára való bemutatása mellett lehetséges, úgy a 2535/2001 rendelet 25. cikkének (1) bekezdése sérti-e 1. az EK 34. cikk (2) bekezdésének második alpontja és az 1255/1999 rendelet 29. cikkének (2) bekezdése szerinti hátrányos megkülönböztetés tilalmát; 2. az EK 28. cikkét és/vagy 3. az EK 82. cikk (1) bekezdését, és ennek eredményeként érvénytelennek nyilvánítandó-e.

22 – Továbbá az a rendelkezés, amely szerint „az engedélyeket a „29., 30. és 31. cikk alkalmazására hozott intézkedések sérelme nélkül" kell kibocsátani, álláspontom szerint egyszerűen azt jelzi, hogy az engedélyek kiadása során a tagállamoknak figyelembe kell venniük a Bizottság által rendelkezésekben lefektetett (import- és export) kvóták adminisztrációjára vonatkozó módszereket.

1. A hátrányos megkülönböztetés tilalma

38. Az első kérdés az, hogy az a rendelkezés, amelynek értelmében bizonyos termékek – így a kedvezményezett új-zélandi vaj – importengedélye csak az IMA 1 bizonyítványnak az engedélyező hatóság számára való bemutatása mellett lehetséges, sérti-e az EK 34. cikk (2) bekezdésének második alpontja és az 1255/1999 rendelet 29. cikk (2) bekezdése szerinti hátrányos megkülönböztetés tilalmát. Ezen rendelkezésekkel együttesen foglalkozom, mivel véleményem szerint ugyanazt az alapelvet fejtik ki, nevezetesen – ahogyan azt fentebb leírtam – az egyenlő bánásmód követelményét, amely szerint az összehasonlítható helyzeteket nem lehet eltérően kezelni, illetve az eltérő helyzeteket nem lehet egyformán kezelni, kivéve, ha e megközelítés objektíve igazolható. Az 1255/1999 rendelet 29. cikkének (2) bekezdése mindössze megismétli az alapelvet a vámkontingensek különös kontextusában.

39. Elméletben kétféle értelemben sértheti a közösségi jogalkotás valamely eleme a hátrányos megkülönböztetés tilalmát.

40. Az első az, amelyet a fentiekben bemutattam, nevezetesen amikor magának a rendelkezésnek a megfogalmazása olyan ismérvet alkalmaz, amely a piaci szereplők közötti hátrányos megkülönböztetéshez vezet; jelen esetben az importengedélyek kiállításakor. A 2535/2001 rendelet ebben az értelemben nem vezet hátrányos megkülönböztetéshez. Igaz, hogy a rendelkezés először látszólag eltérő megítélésre vezet azzal, hogy az engedélyek kibocsátását az IMA 1 bizonyítvány birtoklásának feltételéhez köti, ezzel ugyanis a rendelkezés különbséget tesz az IMA 1 bizonyítvánnyal rendelkező és az azzal nem rendelkező piaci szereplők között. Mindazonáltal nézetem szerint ez a különbségtétel megalapozott. Jelen ügyben az importengedély kibocsátásához szükséges IMA 1 bizonyítvány birtoklása mint cél a 2535/2001 rendelet (9) preambulumbekezdésében jelenik meg. Ezen bekezdés szerint az előírás alapvető célja az importengedélyezési eljárás oly módon történő megkönnyítése és egyszerűsítése, hogy könnyebbé teszi az illetékes hatóságok számára annak ellenőrzését, hogy az importált termékek megfelelnek az előírásoknak és vámkontingensnek. Az exportáló ország által adott IMA 1 bizonyítvány ugyanis biztosíték arra, hogy az exportált termék megfelel a leírásának.

41. Fő szabályként ezen igazolás tökéletesen elfogadható. Az 1255/1999 rendelet 26. cikkének (1) bekezdése és 29. cikkének (1) bekezdése révén, amely bekezdések a 2535/2001 rendelet jogalapját képezik, a Tanács felhatalmazta a Bizottságot, hogy egyebek mellett megállapítsa az e rendelkezésekben meghatározott tej és tejtermékekre nézve az import megállapodások alkalmazásának részletes szabályait. A Bizottság azon döntése, hogy bizonyos termékek esetében kiegészítő igazolási kötelezettséget – IMA 1 bizonyítvány – ír elő annak érdekében, hogy megkönnyítse annak igazolását, hogy az importált termék megfelel a termékleírásban és a vámkontingensben szereplő feltételeknek, klasszikus példája a Bizottság diszkrecionális jogkörébe tartozó szakpolitikai döntésnek. Valójában a felperes kifejezetten

jelzi, hogy alapvetően nem ellenzi az IMA 1 bizonyítvány megkövetelését. Emiatt tehát nem állítható, hogy a 2535/2001 rendelet 25. cikkének (1) bekezdése önmagában hátrányos megkülönböztetést tesz a piaci szereplők között. Ebben az értelemben tehát nem diszkriminatív.

42. Mindazonáltal a bizottsági jogalkotás másik értelemben is sértheti a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvét. Ez arra az esetre vonatkozik, amikor a Bizottság a Közösségen belül kifejezetten köteles biztosítani a piaci szereplők közötti egyenlő elbánást, és amikor harmadik államra delegálja olyan adminisztratív kötelezettségét, amelynek ellátására a Tanácstól nyert jogszabályi felhatalmazáson alapuló jogalkotás körében köteles volt gondoskodni. Ebben az esetben a Bizottságnak kötelessége biztosítani, hogy a harmadik állam, amelyre az adminisztratív kötelezettséget terhelte, tiszteletben tartja a hátrányos megkülönböztetés tilalmának alapelvét. Ha a Bizottság ezt elmulasztja, és ez a piaci szereplők közötti hátrányos különbségtételre vezet a Közösségen belül, akkor az ezért való felelősség közvetlenül neki tulajdonítható.

43. Az érvek, amelyek amellett szólnak, hogy ezt a fajta delegált diszkriminációt a Bizottságnak tulajdonítsuk, igen erősek. Először is: ha a Tanács megbízza a Bizottságot, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvével összhangban lásson el valamilyen feladatot, akkor a Bizottság nem mentesülhet ezen kötelezettség alól pusztán azon tény alapján, hogy ezen kötelezettséget (vagy annak egy részét) valamely harmadik államra terheli. Ez nemcsak a Tanácsnak a felhatalmazásban kifejezett szándékát ásná alá,[23] hanem a hátrányos megkülönböztetés szerződésbeli tilalmára vonatkozó alapelv hatékonyságát is veszélyeztetné. Másodszor: a közösségi piaci szereplő szempontjából nézve a hátrányos megkülönböztetéshez vezető szabály alkalmazásának hátrányos eredménye ugyanaz, függetlenül attól, hogy a szabályt valamely harmadik állam, vagy a Bizottság alkalmazza.

44. Jelen ügyben világos, hogy a Tanács által a Bizottságra ruházott azon hatáskör, hogy a tejjel és tejtermékekkel kapcsolatos importmegállapodások és vámkontingensek megnyitására vonatkozóan alkossa meg az 1255/1999 rendelet alkalmazásának részletes szabályait, kifejezetten azon követelménynek volt alávetve, hogy biztosítsa a Közösségen belüli piaci szereplők között a hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozó alapelv érvényesülését. Ezért az 1255/1999 rendelet 29. cikkének (1) bekezdése előírja, hogy a tej és tejtermékek vámkontingenseinek igazgatása körében alkalmazott intézkedések esetében „el kell kerülni az érintett szereplők közötti mindenféle megkülönböztetést". Hasonlóképpen a 2535/2001 „végrehajtási rendelet" (2) preambulumbekezdése is megemlíti a bizottsági felhatalmazás feltételeit: „az 1255/1999/EK rendelet 26. és 29. cikke úgy rendelkezik, hogy a Bizottságnak kell gondoskodnia arról, hogy az importengedélyeket valamennyi kérelmező számára kiad-

23 – Analógia útján lásd a Molkerei Wagenfeld Karl Niemann ügyben hozott, a 15. lábjegyzetben hivatkozott ítélet 35. pontját: „A Bíróság megjegyzi, hogy az EK 211. cikk negyedik francia bekezdése szerint a közös piac megfelelő működésének és fejlődésének biztosítása érdekében a Bizottság gyakorolja a Tanács által a Tanács rendelkezéseinek végrehajtása céljából ráruházott hatáskört."

ják, függetlenül attól, hogy azok a Közösségen belül hol rendelkeznek székhellyel, és hogy elkerüljék az importőrök közötti hátrányos megkülönböztetés valamennyi formáját, ugyanakkor valamennyi vonatkozó rendelkezést vegyék figyelembe.

45. Ahogy azt fentebb kifejtettem: a Közösség bizonyos tejtermékek esetében kontingensrendszer és behozatali szabályok alkalmazása mellett döntött, amelyek a Közösségbe való import engedélyezésének előfeltételeként megkövetelik a kérdéses termékekre vonatkozó IMA 1 bizonyítvány bemutatását. Ezen bizonyítványok kibocsátásának felelősségét kizárólag harmadik országok „kibocsátó szerveire" bízta, amelyeket a Bizottság a 2535/2001 rendelet XII. mellékletében nevezett meg.[24] A 2535/2001 rendelet 2. címe III. fejezetének 1. része számos kötelezettséget tartalmaz, amelyet a kibocsátó szerveknek be kell tartaniuk az IMA 1 bizonyítványok kibocsátásakor, például a bizonyítványok formájára, érvényességére és tartalmára vonatkozóan.[25] Az új-zélandi vaj esetében a 2535/2001 rendelet IV. melléklete részletes szabályokat állapít meg az új-zélandi MAF számára, amelyeket az az IMA 1 bizonyítvány kiállításakor és a vaj súlyának és zsírtartalmának vizsgálatakor követni köteles.[26] Mindazonáltal a Bizottság nem foglalja ezen kötelezettségek körébe azt követelményt, hogy az IMA 1 bizonyítványok kibocsátásakor a piaci szereplőkre nézve tiszteletben tartsák a hátrányos megkülönböztetés tilalmát. Az új-zélandi vaj közösségi importjához kibocsátott IMA 1 bizonyítványok esetében nyilvánvaló, hogy e mulasztás lehetővé tette az új-zélandi hatóságok számára, hogy a bizonyítványok kibocsátásakor a piaci szereplők vonatkozásában az 1255/1999 rendelet 29. cikkének (2) bekezdése szerinti diszkriminációt alkalmazzanak. Először is: nem kétséges, hogy az új-zélandi IMA 1 bizonyítványra vonatkozó rendszer eltérő módon kezeli a piac szereplőit. Ahogy azt a fentiekben leírtam, az új-zélandi szabályozás szerint egyedül az NZDB számára lehetséges a közösségi importhoz szükséges IMA 1 bizonyítvány megszerzése. Másodszor: ez az eltérő bánásmód a közösségi jog hátrányos megkülönböztetést tiltó szabályának értelmében objektíve nem igazolható. Amint azt fentebb kifejtettem, az új-zélandi szabályozás háttérként szolgáló kifejezett célja az, hogy maximalizálja az új-zélandi vaj közösségi exportjából származó gazdasági előnyöket, és hogy biztosítsa, hogy ezek az előnyök a Fonterra révén, amennyire csak lehet, visszakerüljenek az új-zélandi tejiparba. A közösségi jog szerint ez nem minősül a hátrányos megkülönböztetés érvényes igazolásának, különösen a megkülönböztetés olyan szélsőséges formájában, mint amilyen az itt vizsgált eset, azaz amikor a további piaci szereplőket teljesen kizárják az új-zélandi vaj Közösségbe való importjának lehetőségéből.

46. Ezen okok miatt tehát a Bizottság nem teljesítette azon kötelezettségét, hogy a Tanács által ráruházott adminisztratív köte-

24 – Ezen importrendszer eltér a 2535/2001 rendelet 2. cím I. és II. fejezete szerinti egyéb tejtermékek rendszerétől, mert ez utóbbiakban a behozatal csak a közösségi import hatóságok felelősségi körébe tartozó importengedélyek alapján történik.

25 – Lásd a 2535/2001 rendelet 25. és 29–30. cikkét.

26 – A 2535/2001 rendelet 40. cikkének (1) bekezdése.

lezettség harmadik országokra való delegálásakor biztosítsa a hátrányos megkülönböztetés tilalmának tiszteletben tartását. A piaci szereplők között emiatt tett különbség, nézetem szerint, a Bizottságnak tudható be. Hozzá kell tennem, hogy a piaci szereplők közötti hátrányos megkülönböztetésre vonatkozó tilalom elvének elfogadtatása szerintem nem járt volna gyakorlati nehézségekkel. Először is: az elv tiszteletben tartásának bizottsági ellenőrzése kapcsán elmondható, hogy az IMA 1 rendszert csak kevés országban alkalmazzák. Ezen túlmenően a kibocsátó szervek már így is számos esetben kötelesek a Bizottságot tájékoztatni az IMA 1 rendszerek működésével kapcsolatban,[27] amely kötelezettségekhez könnyen hozzá adható lenne az a kötelezettség, hogy az IMA 1 bizonyítványokat hátrányos megkülönböztetéstől mentesen bocsássák ki, vagy az arra vonatkozó kötelezettség, hogy mellékeljék az adott kontingensévben IMA 1 bizonyítványt szerző vállalatok listáját. Emellett eme kötelezettség megsértésének esetleges következményei kapcsán számos megoldás elképzelhető, a Bizottság és az érintett hatóság közötti informális egyeztetéstől a harmadik országban lévő kibocsátó hatóságok rendszerének formális átalakításáig.[28]

47. A kérdést előterjesztő bíróság kérdésének erre a részére azt a választ kell adni, hogy a 2535/2001 rendelet 25. cikkének (1) bekezdése sérti az EK 34. cikk (2) bekezdése és a 1255/1999 rendelet 29. cikkének (2) bekezdése szerinti hátrányos megkülönböztetés elvét, és így meg kell állapítani érvénytelenségét.

2. Az EK 28. cikk

48. A kérdést előterjesztő bíróság felveti azt a kérdést, hogy az importengedély kérvényezéséhez a 2535/2001 rendelet 25. cikkének (1) bekezdésében az IMA 1 bizonyítvány birtoklására vonatkozó követelmény sérti-e az EK 28. cikk szerinti, az áruk szabad mozgására vonatkozó alapelvet. Az e kérdésre adható klasszikus válasz nemleges lenne, ugyanazon okok miatt, amelyeket az első kérdésre adott válaszomban fentebb kifejtettem, nevezetesen mert az előírás olyan termékekre vonatkozik, amelyeket még nem hoztak forgalomba a Közösségen belül, és ezért kívül esnek az EK 28. cikk hatályán.

49. Mindazonáltal megjegyezem, hogy nem vagyok teljesen elégedett ezzel a válasszal. Amint azt fentebb elemeztem, az, ahogy a Bizottság az importengedélyekre vonatkozó szabályok megalkotására vonatkozó felhatalmazásának teljesítésének módját meghatározta, azzal a hatással járt, hogy csak egyetlen társaságnak van lehetősége a közösségbe újzélandi vajat importálni. A gazdasági valóság szempontjából az a tény, hogy csak egyetlen importőr létezik, ami lehetővé teszi számára például magasabb viszonteladói árak érvényesítését – amint azt a későbbiekben

27 – Lásd például a 2535/2001 rendelet 33. és 38. cikkét.

28 – Erre sor került már a norvégiai kontingens túllépése esetén, amelynek eredményeként a két norvégiai kibocsátó hatóság helyére egyetlen, a norvég mezőgazdasági minisztériumnak felelős hatóság lépett: lásd a 2535/2001 rendelet (15) preambulumbekezdését.

kifejtem –, korlátozó hatást gyakorol a szabad forgalomba került vaj tagállamok közti kereskedelmére. Ezen okok miatt meg kell állapítani, hogy a Bizottság azon kötelezettsége, hogy az EK 28. cikk alapján rá ruházott végrehajtó és igazgatási feladatok ellátásakor minimalizálja ezen korlátozásokat, összhangban lenne ezen cikk gazdasági alapelveivel és hatékonyságával. Mindazonáltal a kérdést előterjesztő bíróság második kérdésének első és harmadik részére adott válaszaim következtetéseinek alapján a jelen ügyben szükségtelennek tartom ezen kérdés további tárgyalását.

3. Az EK 82. cikk (1) bekezdése

50. A kérdést előterjesztő bíróság második kérdésében felvetett utolsó probléma az, hogy a 2535/2001 rendelet 25. cikkének (1) bekezdése sérti-e az EK 82. cikk (1) bekezdését, amely tiltja egy vagy több vállalkozásnak a közös piacon vagy annak jelentős részén fennálló erőfölényes helyzetével való visszaélést.

51. Nyilvánvaló, hogy mivel az EK 82. cikk (1) bekezdése csak a vállalkozások önállóan tanúsított magatartására vonatkozik, [29] e cikk önmagában nem képezheti valamely bizottsági rendelet felülvizsgálatának az alapját. Jelen ügyben a kérdés valójában az, hogy a 2535/2001 rendelet 25. cikkének (1) bekezdése sérti-e az EK 82. cikknek az EK 86. cikk (1) bekezdésével együtt olvasandó (1) bekezdését. Ezen rendelkezés szerint „A közvállalkozások és az olyan vállalkozások esetében, amelyeknek a tagállamok különleges vagy kizárólagos jogokat biztosítanak, a tagállamok nem hozhatnak és nem tarthatnak fenn az e szerződéssel, különösen az annak 12. és 81–89. cikkében foglalt szabályokkal ellentétes intézkedéseket". A Bíróság kimondta, hogy ezen rendelkezés – annak ellenére, hogy az EK 82. cikk a vállalkozásokra vonatkozik – „azt a kötelezettséget terheli a tagállamokra, hogy ne fogadjanak el, és ne tartsanak hatályban olyan rendelkezéseket, amelyek e rendelkezést megfoszthatnák hatékonyságától". [30] Így a tagállamok nem fogadhatnak el, illetve nem tarthatnak fenn olyan rendelkezéseket, amelyek „olyan helyzetet teremtenek, amelyben [a vállalkozás] nem kerülheti el [a Szerződés] megsértését". [31]

52. Fő szabályként három lépésben lehetséges annak elemzése, hogy ezen doktrína alkalmazható-e a jelen ügyben. Először is az a kérdés, hogy az EK 86. cikk (1) bekezdése nemcsak a tagállamokra, hanem a tanácsi

29 – Lásd a C-18/88. sz., GB-Inno-BM ügyben 1991. december 13-án hozott ítélet (EBHT 1991., I-5941. o.) 20. pontját, a C-202/88. sz., Franciaország kontra Bizottság ügyben 1991. március 19-én hozott ítéletet (EBHT 1991., I-1223. o.).

30 – A 13/77. sz., GB-INNO-BM ügyben 1977. november 16-án hozott ítélet (EBHT 1977., 2115. o.) 31. pontja.

31 – A C-41/90. sz., Höfner és Elser ügyben 1991. február 25-én hozott ítélet (EBHT 1991., I-1979. o.) 27. pontja. Lásd továbbá a GB-INNO-BM ügyben hozott, a 30. lábjegyzetben hivatkozott ítélet 33. pontját, amely olyan intézkedésekre hivatkozik, amelyek „lehetővé teszik a magánvállalkozások számára, hogy mentesüljenek a Szerződés [81–89.] cikke által számukra előírt korlátozásoktól".

felhatalmazás alapján a mezőgazdaság területén hozott bizottsági jogalkotói intézkedésekre is vonatkozik-e. Másodszor: amennyiben így van, vajon megállapítható-e, hogy a 2535/2001 rendelet 25. cikkének (1) bekezdése alapján, vagy más intézkedés révén a Bizottság különleges vagy kizárólagos jogot adott az NZDB részére? Harmadszor: ha ez megállapítható, vajon a 2535/2001 rendelet 25. cikkének (1) bekezdése olyan helyzetet teremt-e, amelyben a Fonterra Group – vagy annak valamely része – nem kerülheti el az EK 82. cikk megsértését?

53. Az első elem kapcsán, jóllehet az EK 86. cikk (1) bekezdése kifejezetten csak a tagállami intézkedésekre vonatkozik, nézetem szerint meggyőző érvek szólnak amellett, hogy e rendelkezést fő szabályként a tanácsi felhatalmazás alapján hozott bizottsági intézkedésekre is ki lehessen terjeszteni. Ezen érvek közül az első a Bizottságot az EK 10. cikk alapján terhelő azon kötelezettség, hogy elősegítse a Közösség feladatainak teljesítését, és hogy tartózkodjék minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti a Szerződés célkitűzéseinek megvalósítását.[32] Másik erőteljes indok, hogy az EK 211. cikk alapján a Bizottság feladata biztosítani a közös piac megfelelő működését és fejlődését, ami értelemszerűen magában foglalja az EK 3. cikk g) pontja szerinti célt, azaz a közös piaci verseny torzítatlanságának biztosítását.

54. Emellett az a tény, hogy a kérdéses bizottsági intézkedést a mezőgazdaság területén hozták, alátámasztja ezt a megközelítést. Az EK 33. cikk alapján a KAP egyik kifejezett célja az, hogy a termékek elfogadható áron jussanak el a fogyasztóhoz.[33] Mivel ez a Szerződés versenyre vonatkozó rendelkezéseinek – így az EK 86. cikk (1) bekezdésének és az EK 82. cikk (1) bekezdésének is – elsődleges célja, mind az EK 33. cikk, mind a versenyszabályok hatékonyságának érdekében áll, hogy a mezőgazdaság területén hozott bizottsági intézkedések az EK 86. cikk (1) bekezdése alá tartozzanak. E tekintetben irányadónak tartom a Bíróság által a Milk Marque és National Farmers' Union ügyben hozott ítéletét. Ebben az ügyben a Bíróság megállapította, hogy a mezőgazdasági politika különféle, az EK 33. cikkben lefektetett célkitűzéseinek érvényesítésekor a közösségi intézmények állandó feladata ezen egyedi célok összhangjának megteremtése.[34] A Szerződés versenyjogi rendelkezései esetében a Bíróság kifejezetten kimondta, hogy „a mezőgazdasági termékek piacán a hatékony verseny fenntartása egyike a közösségi agrárpolitika és az érintett piacok közös szervezése céljainak".[35] A Milk Marque ügyben az EK 36. cikk hatályának tárgyaláskor a Bíróság

32 – Azzal kapcsolatban, hogy a közösségi intézményeket is köti az EK 10. cikk, lásd a 230/81. sz., Luxemburg kontra Parlament ügyben 1983. február 10-én hozott ítélet (EBHT 1983., 255. o.) 37. pontját, az 52/84. sz., Bizottság kontra Belgium ügyben 1986. január 15-én hozott ítélet (EBHT 1986., 89. o.) 16. pontját, a C-319/97. sz. Kortas-ügyben, 1999. június 1-jén hozott ítélet (EBHT 1999., I-3143. o.) 35. pontját, a C-29/99. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben, 2002. december 10-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-11221. o.) 69. pontját; az EK 10. cikkel kapcsolatban pedig lásd a Nizzai Szerződéshez csatolt 3. nyilatkozatot.

33 – Lásd továbbá a C-283/03. sz. Kuipers-ügyben 2005. május 26-án hozott ítéletet (EBHT 2005., I-4255. o.).

34 – A C-137/00. sz. ügyben 2003. szeptember 9-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-7975. o.).

35 – 57. pont.

megjegyezte, hogy míg e cikk „a Tanácsra ruházta azt a felelősséget, hogy meghatározza annak mértékét, hogy a közösségi versenyjogi szabályok milyen mértékben vonatkozzanak a mezőgazdasági termékek előállítására és kereskedelmére annak érdekében, hogy figyelembe vegyék e termékek piacainak speciális helyzetét, e rendelkezés kimondja azt az elvet, hogy a mezőgazdasági szektorban a közösségi versenyjogi szabályok alkalmazandóak". [36]

55. Jóllehet ebben az ügyben a Bíróság azt is megállapította, hogy konfliktus esetén az EK 36. cikk a közös agrárpolitika céljait előnyben részesíti a versenypolitikára vonatkozó célokkal szemben, nézetem szerint a jelenlegi nem olyan ügy, amelyben a két szakpolitika közötti konfliktus felmerül. El tudom képzelni, hogy ilyen összeütközésre kerülhetne sor, ha jelen eljárás tárgya az új-zélandi vaj közösségi importengedélyének kérelmezésekor szükséges IMA 1 bizonyítvány bemutatására vonatkozó követelmény teljes eltörlése lenne. Mindazonáltal, ahogyan azt a felperes is megerősítette, jelen ügynek ez nem tárgya; itt a felperes valójában csak az új-zélandi vaj Közösségbe történő importjához való (hátrányos megkülönböztetéstől mentes) hozzáférést igényelné. Ez pusztán a Bizottság azon választására vonatkozik, hogy milyen feltételek mellett ruházza át a vámkontingensek adminisztrációját, és semmilyen, a KAP és a versenypolitikák közötti konfliktust nem von maga után.

56. Ez átvezet bennünket a második és harmadik pontra. Ezeket együttesen is meg lehet vizsgálni, mivel az állítólagosan „különleges vagy kizárólagos jogot biztosító" intézkedések és azon intézkedés, amely állítólagosan olyan helyzetet hoz létre, amelyben az EK 82. cikk megsértése elkerülhetetlen, valójában egy és ugyanaz: a 2535/2001 rendelet 25. cikkének (1) bekezdése. [37] Állítható-e, hogy a 2535/2001 rendelet 25. cikkének (1) bekezdése a Fonterra Groupnak vagy egy részének különleges vagy kizárólagos jogot biztosít, olyan helyzetet hozva létre, amelyben nem kerülhető el az EK 82. cikk megsértése?

57. Először is: a különleges és kizárólagos jogok kapcsán még egyszer elmondható, hogy a 2535/2001 rendelet 25. cikkének (1) bekezdése első látásra természetesen nem nevezi meg kifejezetten az NZBD-t, mint az IMA 1 bizonyítványra jogosult egyetlen piaci szereplőt, és közvetlenül nem teszi lehetővé számára, hogy az EK 82. cikk (1) bekezdésével ellentétesen járjon el. Ez sokkal inkább az új-zélandi jogból ered, amely az IMA 1 bizonyítvány jogosultságát kizárólag az NZBD-re ruházza, azon ténynél fogva, hogy az NZBD kizárólagosan birtokolja az új-zélandi vaj közösségi export-

36 – 58 pont.

37 – Lásd például a Franciaország kontra Bizottság ügyben hozott, a 29. lábjegyzetben hivatkozott ítéletet, amelyben az Európai Bíróság megerősítette, hogy a különleges, vagy kizárólagos jog megadása, maga is „intézkedésnek" minősülhet a 86. cikk (1) bekezdése értelmében, anélkül hogy két külön intézkedésre lenne szükség.

engedélyét. Mindazonáltal – amint azt fentebb kiemeltem – az IMA 1 bizonyítványok rendszerének szervezése és adminisztrációja során a harmadik országok a Bizottság által a 2535/2001 rendelet 25. cikkének (1) bekezdése szerinti rendszer alapján delegált hatáskörben járnak el, kiteljesítve a Bizottságnak a tej és a tejtermékek importjára vonatkozó behozatali szabályok megkötésére és igazgatására irányuló felhatalmazását. Ennek eredményeként, jóllehet az NZBD kizárólagossága az új-zélandi vaj közösségi importjához szükséges IMA 1 bizonyítványra vonatkozóan az új-zélandi jogalkotás eredménye, ezen jogszabály Közösségen belüli következményeinek terhe a Bizottságra kell, hogy háruljon. A Bizottságot úgy kell tekinteni, mint amely felelős azért, hogy Új-Zéland különleges vagy kizárólagos jogokat biztosít.

58. A következő kérdés az, hogy vajon az NZBD-nek az IMA 1 bizonyítványokra vonatkozó kizárólagos joga olyan-e, hogy pusztán ezen jog gyakorlása révén a Fonterra Group vagy annak egy része nem kerülheti el erőfölényes helyzetével való visszaélését. Logikusan az első kérdés itt az, hogy az EK 82. cikk (1) bekezdése értelmében a Fonterra Group vagy annak egy része visszaélt-e erőfölényével. Ahogyan azt a Fonterra Logistics kifejti, az érintett piac és a Fonterra Group piacon meglévő erejének meghatározása részletes közgazdasági és ténybeli elemzést kíván. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem alapján a Bíróság számára elérhető információk nem elégségesek ezen elemzés elvégzéséhez, és egyébként sem lenne megfelelő az előzetes döntéshozatali eljárás keretében erről a ténykérdésről határozni. Ez olyan kérdés, amelyet a kérdést előterjesztő bíróságnak kell eldöntenie. Ha ezen elemzést követően a kérdést előterjesztő bíróság arra a következtetésre jutna, hogy a Fonterra Group vagy annak egy része erőfölényes helyzetben van az érintett piacon, például az új-zélandi vaj közösségi exportjának piacán, a második kérdés az lenne, hogy az adott vállalkozás vajon visszaélt-e ezzel a helyzettel. Ismétlem, az érintett piac meghatározása nélkül a Bíróság nincs abban a helyzetben, hogy végleges elemzést adjon ebben a kérdésben.[38] E tekintetben az alábbi kiegészítő megjegyzést tenném. A kérdést előterjesztő bíróságnak az erőfölényes helyzettel való visszaélés megvalósulásának elemzésekor figyelembe kell vennie a jelenlegi importrendszernek a Közösségen belül felmerülő, nézetem szerint súlyosan káros, versenyellenes hatásait. Az

38 – Mindazonáltal feltételezve azt a megállapítást, hogy a Fonterra Group (egy része) erőfölényben van a(z új-zélandi) vaj (közösségi) exportjának piacán, lehetséges kiindulási pontként a BM ügyben 1991. február 13-án hozott, a 28. lábjegyzetben hivatkozott ítéletre hivatkoznék. Ebben az ügyben a Bíróság megállapította, hogy azon intézkedések, amelyek elősegítik az erőfölényben lévő vállalkozást abban, hogy erőfölényét valamely szomszédos piacra kiterjessze, ellentétesek az EK 82. cikk (1) bekezdésével együtt olvasott EK 86. cikk (1) bekezdésével. Ezen alapelv, nézetem szerint, szintén alkalmazandó lenne a piaci erőnek a termelési vagy forgalmazási láncban lejjebb lévő piacra való kiterjesztése esetén, mint amilyen a közösségi import piaca. Ismételten, az elfogadott piac meghatározástól függően újabb hivatkozási pont lehet az elmélet, amely a szolgáltatásnak az új vevők számára azon esetekben történő megtagadására vonatkozik, amikor a vevő versenyre való képességéhez nélkülözhetetlen a szolgáltatás. Analógiaként lásd a 311/84. sz., Télémarketing (CBEM) ügyben, 1985. október 3-án hozott ítéletet (EBHT 1985., 3261. o.).

új-zélandi vaj importengedélyei esetében fennálló monopólium által okozott legfőbb kár, amely elsősorban a Közösségen belül érzékelhető, kettős jellegű.

piacain, mivel a viszonteladók kénytelenek a Fonterra Logistics magas árai miatt megnövekedett költségeiket áthárítani. Összegezve, a közösségi fogyasztók ezen abszolút monopóliumból származó (közvetlen és közvetett) kárai potenciálisan igen súlyosak.

59. Először is: a közösségi fogyasztók többet fizetnek a termékért, valamint azon, a termelési vagy forgalmazási láncban lejjebb lévő piaci termékekért, amelyeknek e termék az alapanyaga. Miután versenyre csak akkor kerülhet sor, ha a termék már szabad forgalomba került, a monopolhelyzetben lévő importőr képes versenytársaitól, a vevőktől és végeredményben a fogyasztóitól is függetlenül viselkedni,[39] amikor a vámeljárást követően megállapítja eladási árait. A magasabb árakat ezt követően továbbhárítják a fogyasztókra. Másodszor: egyetlen társaság részesedik a termék eladásából származó monopolprofitból. Jelen ügyben, ahogyan azt fentebb kifejtettem, az új-zélandi szabályozás kifejezett célja az, hogy maximalizálja az új-zélandi vaj közösségi exportjából származó gazdasági előnyt, és biztosítsa, hogy ezen előnyök, amennyire lehetséges, a Fonterrán keresztül visszajussanak az új-zélandi tejiparhoz. Ez azt jelenti, hogy nem csupán arról van szó, hogy minden potenciális importőrt kizárnak a termék importjából, hanem ráadásul a Fonterra Logistics (és esetlegesen a forgalmazást végző, a Közösségen belüli testvérvállalatai is) jelentős előnynyel bírnak az új-zélandi vaj viszonteladási

60. Ha a kérdést előterjesztő bíróság arra a következtetésre jutna, hogy a Fonterra Group (egy része) visszaélt erőfölényes helyzetével, például oly módon, hogy erőfölényét kiterjesztette a termelési vagy forgalmazási láncban lejjebb lévő piacra, vagy azzal, hogy visszaélésszerűen megtagadta a felperes számára a vaj import előtti értékesítését, akkor a végső kérdés az lenne, hogy ezen visszaélés az új-zélandi szabályozás elkerülhetetlen következménye volt-e. E tekintetben igaz, hogy elméletben az NZBD-nek lehetősége lenne arra, hogy a közösségi piacra szánt vajat és az ahhoz tartozó IMA 1 bizonyítványokat más importőröknek is értékesítse, mint a Fonterra Logistics. Így, ahogyan azt a kérdést előterjesztő bíróság megjegyezte, a felperes által a vaj értékesítése tárgyában az NZBD-hez intézett kérelem elutasításának oka mindössze az volt, hogy a Fonterra Group üzletpolitikája az volt, hogy a közösségi vámeljárást megelőzően csak a Fonterra Logistics számára értékesíti a vajat. Ezért lehet úgy érvelni, hogy az EK 8. cikknek az NZBD általi bármiféle megsértése nem annak elkerülhetetlen következménye, hogy az új-zélandi szabályozás kizárólagos jogokat biztosított az NZBD számára.[40] Ezen érvelés azonban mesterkélt. Különösen mivel elmulasztja figyelembe venni, hogy az IMA 1 bizonyítványok kibocsátása rendszerének megalkotásakor az új-zélandi szabályozás

39 – Lásd az erőfölény klasszikus meghatározását egyebek között a 27/76. sz., United Brands kontra Bizottság ügyben 1978. február 14-én hozott ítélet (EBHT 1978., 207. o.) 65. pontjában.

40 – Lásd a C-323/93. sz., Centre d'Insémination de la Crespelle ügyben 1994. október 5-én hozott ítéletet (EBHT 1994., I-5077. o.).

célja az volt, hogy az új-zélandi vaj vámkontingensek szerinti exportjánál Új-Zéland számára maximalizálja a gazdasági hasznot, és ezen előnyöket továbbadja az új-zélandi tejiparnak. Úgy tűnik, hogy a rendszernek az a kifejezett szándéka, hogy az NZBD továbbra is csak a Fonterra Logistics számára értékesítse a vaj közösségi importját. Ennek eredményeként az NZBD részéről annak megtagadása, hogy a Fonterra Logisticson kívül más szereplőnek is értékesítsen, reálisan úgy tekintendő, hogy ez az új-zélandi szabályozási rendszer elkerülhetetlen következménye.

C – *A harmadik kérdésről*

61. Harmadik kérdésével a Verwaltungsgericht arra keres választ, hogy meg kell-e állapítani a 2535/2001 rendelet 25. cikke (1) bekezdésének és 35. cikke (2) bekezdésének érvénytelenségét, tekintettel arra, hogy e rendelkezések ellentétesek 1. a GATT XVII. cikke (1) bekezdésének a) pontja szerinti, az állami vállalatokra vonatkozó hátrányos megkülönböztetést tiltó szabályokkal és/vagy 2. a GATT importengedélyezési eljárásokról szóló megállapodása 1. cikkének (3) bekezdése szerinti, az importengedélyezési eljárások semlegességének és tisztességének kötelezettségével. Mivel az 1994-es GATT-egyezmény és a GATT importengedélyezési eljárásokról szóló megállapodása ugyanazon, a WTO-megállapodáshoz mellékelt megállapodás részei, ezen kérdés ismételten felveti, hogy a közösségi jog mennyiben vizsgálható felül a WTO-rendelkezéseknek való megfelelés mértékét illetően.

1. Az alkalmazandó elvek

62. E tekintetben a Bíróság megállapította, hogy a WTO-egyezmények – tekintettel természetükre és szerkezetükre – alapvetően nem tartoznak azon szabályok körébe, amelyek alapján a Bíróságnak felül kell vizsgálnia a közösségi intézmények által hozott intézkedések jogszerűségét. [41] Mindazonáltal ezen elvhez két kivétel is kapcsolódik. Az első az, amikor a megtámadott közösségi szabály kifejezetten hivatkozik valamely GATT-rendelkezésre (az ún. Fediol-kivétel). [42] Mint azt a jelen ügy beavatkozói is elismerik, ez a kivétel nem alkalmazandó ebben az eljárásban. A 2535/2001 rendelet nem hivatkozik a GATT XVII. cikke (1a) bekezdésének egyik pontjára, vagy akár a GATT importengedélyezési eljárásokról szóló megállapodása 1. cikkének (3) bekezdésére. A második eset az, amikor a megtámadott jogszabály elfogadásakor a Közösség valamilyen, a WTO keretében őt terhelő kötelezettséget kívánt átültetni (az ún. Nakajima-kivétel). [43] Ez az a kivétel, amelyre a jelen ügyben hivatkoztak.

41 – Lásd például a C-149/96. sz., Portugália kontra Tanács ügyben 1999. november 23-án hozott ítélet (EBHT 1999., I-8395) 47. pontját.

42 – Lásd a 70/87. sz., Fediol kontra Bizottság ügyben 1989. június 22-én hozott ítélet (EBHT 1989., 1781. o.) 19-22 pontját.

43 – Lásd a C-69/89. sz., Nakajima kontra Tanács ügyben 1991. május 7-én hozott ítélet EBHT 1991., 2069. o.) 31 pontját.

2. Újra kell-e gondolnia a Bíróságnak a Nakajima kivételt?

63. Mielőtt megvizsgálnánk, hogy ezen kivétel alkalmazható-e a jelen ügyben, megjegyzem, hogy a Bizottság azt kérte a Bíróságtól, hogy vizsgálja felül a fent hivatkozott joggyakorlatát, amelyben meghatározta azon körülményeket, amelyek fennállása esetén a közösségi jog a WTO-szabályoknak való megfelelés szempontjából vizsgálható. A Bizottság érvei szerint a Bíróságnak a Nakajima-kivételt megalapozó érvelése megfelelőbben lenne alkalmazható a közösségi jognak a nemzetközi joggal összhangban történő „következetes értelmezése" elve mentén. [44] A Bizottság megjegyzi, hogy a Nakajima-kivétel egyoldalú jellege ellentmond a viszonosság WTO jogi kereteiben megjelenő egyensúlyának, és figyelmeztet arra, hogy a Nakajima-kivétel gyakorlati következménye az lehet, hogy a közösségi jogalkotó azon igyekezetében, hogy kikerüljön a kivétel hatálya alól, a közösségi jogi aktus preambulumában nem hivatkozik majd a WTO jogára.

64. Mindazonáltal ezen a ponton megjegyezném, hogy nézetem szerint a Bizottság nem állt elő meggyőző érvvel arra nézve, hogy a Bíróságnak miért kellene jelen ügyben felülbírálnia (vagy eltörölnie) a régóta fennálló Nakajima-kivételt. Először is világos, hogy a Bíróság legfontosabb ítéleteiben teljesen tudatában volt a WTO-megállapodások viszonos jellegének, és figyelembe is vette őket, amikor megállapította azon körülményeket, amelyek esetén a WTO-szabályok alapot adhatnak a közösségi intézkedések felülvizsgálatára. Így például a Portugália kontra Bizottság ügyben a Bíróság emlékeztetett arra, hogy a WTO-egyezmény „hasonlóképp az 1947-es GATT-egyezményhez, szintén a „viszonosságon alapuló és kölcsönösen előnyös megállapodások megkötésére" irányuló tárgyalások alapelvén nyugszik [...]". [45] A Bíróság azonban ezekben az ügyekben megerősítette a Fediol-kivételt és a Nakajima-kivételt azon általános szabállyal szemben, hogy a közösségi intézkedések nem vizsgálhatóak felül a WTO-jog alapján. Ezen túlmenően a kivételek léte szerintem nem áll szemben az általános szabály elsődleges logikájával, nevezetesen azzal, hogy ha közvetlen hatályt tulajdonítanánk a WTO-szabályoknak, az „megfosztaná a Közösség jogalkotó és végrehajtó szerveit azon cselekvési rugalmasságtól, amelyet a Közösség kereskedelmi partnereinek hasonló szervei élveznek". [46] Olyan ügyben, amelyben világos, hogy a közösségi intézkedés kifejezetten valamely WTO-jogon alapuló kötelezettség teljesítését célozta, a közösségi jogalkotó lényegében úgy döntött, hogy korlátozza a tárgyalásokon meglévő saját cselekvési szabadságát azzal, hogy saját maga „illeszti be" a kérdéses kötelezettséget a közösségi jogba.

44 – Ez az alapelv, amikor a másodlagos közösségi jogszabály szövegezése egynél több értelmezésre is lehetőséget ad, a Közösség által kötött nemzetközi megállapodásoknak a másodlagos közösségi jogszabályokkal szembeni elsőbbsége azt jelenti, hogy – amennyiben lehetséges – azokat úgy kell értelmezni, hogy megfeleljenek ezen megállapodásoknak. Lásd a C-61/94. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 1996. szeptember 10-én hozott ítélet (EBHT 1996., I-3989. o.) 52. pontját.

45 – Lásd például a Portugália kontra Tanács ügyben hozott, a 41. lábjegyzetben hivatkozott ítélet 42–43. pontját, ahol a Bíróság kifejezetten megállapította, hogy „egyes szerződő felek, amelyek a Közösség legfontosabb kereskedelmi partnerei közé tartoznak, a WTO megállapodások tárgyából és céljából arra következtettek, hogy azok nem tartoznak azon szabályok közé, amelyeket az ő bírói fórumaik alkalmazni kötelesek a nemzeti jog jogszerűségének vizsgálatakor".

46 – Uo., 46. pont.

65. Ami a Bizottságnak a Nakajima-kivétel eltörlésére irányuló másik érvét illeti, nevezetesen hogy a gyakorlatban az oda vezethet, hogy a közösségi jogalkotó a joganyagokban kerülni fogja a WTO-rendelkezésekre való hivatkozást, szerintem nem vonzó, és nem is releváns érv. Nem vonzó, mivel a közösségi jogalkotó arra irányuló kifejezett kísérletére utal, hogy kikerülje a kötelező erejű WTO-rendelkezések bírósági végrehajthatóságát olyan helyzetben, ahol a közvetlen hatály feltételei megvalósulnak, és ez a jogszerűség elvének megkerülésére irányuló kísérletként értékelhető. És az érv irreleváns, ahogyan azt lentebb kifejtem, mert a Nakajima-kivétel alkalmazhatóságának elemzése nem korlátozódik arra a formai vizsgálatra, hogy az adott intézkedés szövege kifejezetten utal-e a WTO-jogra.

66. Hozzátenném, hogy pusztán az a tény, hogy a Nakajima-kivétel alkalmazási köre a Bíróság ítélkezési gyakorlatában a mai napig nem kristálytiszta, önmagában nem ok arra, hogy létezését általában véve tagadjuk. Ezen okok miatt elutasítandó a Bizottság azon kérése, hogy a Bíróság vizsgálja felül ítélkezési gyakorlatát, és törölje a Nakajima-kivételt.

3. A Nakajima-kivétel alkalmazása: a kivétel alkalmazási köre

67. A következő megfontolandó kérdés, hogy vajon a Nakajima-kivétel alkalmazandó-e jelen ügyben. Vajon a közösségi jogalkotónak szándékában állt-e a 2535/2001 rendelet 25. cikkének (1) bekezdése és 35. cikkének (2) bekezdése esetében a WTO kereteiből származó valamely kötelezettség átültetése? E kérdés a Nakajima-kivétel pontos alkalmazási körének körültekintő vizsgálatát kívánja.

68. Azzal a megjegyzéssel kezdeném, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlata ezen a területen nézetem szerint meglehetősen homályos. A Bíróság a mai napig nem állapított meg olyan világos, következetes és védhető alapelvet, amely révén megkülönböztethetőek azok az esetek, amelyekben a Nakajima-kivétel alkalmazandó és azok, amelyekben nem. Meglátásom szerint ez a helyzet elfogadhatatlan, különös tekintettel arra, hogy magának a közvetlen hatály elméletének az alkalmazási köre forog kockán. Mielőtt a jelen ügy tényeire alkalmaznánk a kivételt, először az elv tisztázására koncentrálok.

69. Az első lépés annak azonosítása, hogy a Bíróság eddig milyen helyzetekben alkalmazta a kivételt. Lényegében antidömpinggel kapcsolatos ügyekről van szó, ideértve magát a Nakajima-ügyet, valamint a Petrotub-ügyet, amelyekben a Bíróság döntött,[47] illetőleg számos hasonló ügyet, amelyben az

47 – A Nakajima kontra Tanács ügyben hozott, a 43. lábjegyzetben hivatkozott ítélet, valamint a C-76/00. sz,. Petrotub és Republica kontra Tanács ügyben 2003. január 9-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-79. o.). Megjegyzem, hogy a Petrotub-ügy esetében az Európai Bíróság nemcsak a Nakajima-kivételre hivatkozott, hanem a konzisztens alkalmazás alapelvére is.

Elsőfokú Bíróság hozott ítéletet.[48] Ezen ügyek mindegyike a közösségi antidömpingszabályozás érvényességét érintette a WTO antidömpingre vonatkozó szabályainak fényében.[49] Egy másik ügy, amelyben a Bíróság alkalmazta a kivételt, a C-352/96. sz., Olaszország kontra Tanács ügy.[50] Ebben az ügyben a Bíróság a rizs és a törmelékrizs behozatalára vonatkozóan egyes vámkontingensek megnyitásáról és kezeléséről szóló, 1996. július 24-i 1522/96/EK rendelet (HL L 190., 1. o.) jogszerűségét vizsgálta a GATT-egyezmény XXIV. cikke (6) bekezdésének és a GATT XXIV. cikkének értelmezésére vonatkozó megállapodás (5) és azt követő bekezdései alapján. Tekintettel arra, hogy a rendeletet a GATT XXIV. cikkének (6) bekezdése alapján a nem GATT-tagállamokkal zajló tárgyalások alapján fogadták el,[51] a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a Nakajima-kivétellel összhangban annak jogszerűségét ezen cikknek megfelelően kell vizsgálni. Mischo főtanácsnok megjegyezte, hogy jóllehet a felperes nem állította, hogy egyéb GATT-cikkeket is megsértettek az ügyben, azt alapjában véve semmi nem zárta ki.[52] Végezetül a C-377/98. sz., Hollandia kontra Parlament ügyben Jacobs főtanácsnok arra alkalmazta a Nakajima-kivételt, hogy megállapítsa, hogy a biotechnológiai találmányok jogi oltalmáról szóló 98/44 irányelv felülvizsgálható a TRIPS-egyezménynek és a kereskedelem technikai akadályairól szóló megállapodásnak való megfelelés szempontjából.[53] Ítéletében a Bíróság kifejezetten nem vizsgálta ezt a kérdést.[54]

70. Ezzel szemben a Bíróság számos ügyben elutasította a Nakajima-kivétel alkalmazását.[55] Számos ügy ezek közül a banánpiac közös piacszervezésének területén hozott közösségi intézkedéseknek a WTO-szabályok alapján történő felülvizsgálatára vonatkozott. Legutóbb, a Van Parys-ügyben a Bíróság megállapította, hogy a Közösségnek nem állt szándékában egy rendelet bizonyos, a banánszektorra irányuló, harmadik államokkal való közös kereskedelmi rendszer felállítására vonatkozó részének a WTO vitarendezési testület (DSB) döntését követő módosításakor egy adott WTO-kötelezettséget felvállalni. Azon tény ellenére, hogy a rendelet egyik preambulumbekezdése szerint a módosításra azért került sor, hogy a rendelet megfeleljen „a Közösség nemzetközi

48 – Lásd például a T-256/97. sz., BEUC kontra Bizottság ügyben 2000. január 27-én hozott ítéletet (EBHT 2000., II-101. o.), valamint a T-162/94. sz., NMB France és társai kontra Bizottság ügyben 1996. június 5-én hozott ítéletet (EBHT 1996., II-427. o.).

49 – Ez a GATT VI. cikkének alkalmazásáról szóló megállapodás (HL 1994. L 336., 103. o.).

50 – A C-352/96. sz., Olaszország kontra Tanács ügyben 1998. november 12-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-6937. o.).

51 – E cikkek utalnak a nem tagállamokkal az egyes vámtételek emelkedése miatti kompenzációs kiegészítésekről való megegyezés érdekében folytatandó tárgyalásokra.

52 – Mischo főtanácsnoknak a C-352/96. sz., Olaszország kontra Tanács ügyben (hivatkozás az 50. lábjegyzetben) ismertetett indítványának a 24–25. pontja.

53 – Jacobs főtanácsnoknak a C-377/98. sz., Hollandia kontra Parlament ügyben ismertetett indítványa (az ügyben 2001. október 9-én hoztak ítéletet [EBHT 2001., I-7079. o.]).

54 – A Bíróság az 55. pontban eltérő és eredeti módon alakította át az irányelv WTO-jognak való megfelelése szempontjából való vizsgálatának az alapját: „[a vizsgálandó keresetet] úgy kell értelmezni, mint amelynek nem annyira a közösség nemzetközi kötelezettségeinek közvetlen megsértésére, hanem a tagállamok számára az irányelvben előírt azon kötelezettségre irányul, amely alapján a tagállamoknak meg kell szegniük a nemzetközi jogból fakadó kötelezettségeiket [...]".

55 – Nyilvánvaló példa a Portugália kontra Tanács ügyben hozott, a 41. lábjegyzetben hivatkozott ítélet, lásd továbbá a Hollandia kontra Tanács ügyben hozott, a 16. lábjegyzetben hivatkozott ítéletet.

vállalásainak", amelyeket a WTO keretében tett, a Bíróság úgy érvelt, hogy ha a DSB valamely döntése közvetlen hatállyal bírna, az aláaknázná a Közösség tárgyalási pozícióját valamely vita kölcsönösen elfogadható megoldásának kereséskor. [56]

71. Éppen ezen ítéletet megelőzően az Elsőfokú Bíróság hasonló következtetésre jutott a Chiquita-ügyben. Megállapította, hogy a Bizottságnak a közösségi banánimportra vonatkozó részletes szabályokat megállapító rendelete nem vizsgálható felül egyebek között a GATT XIII. cikkének való megfelelés szempontjából (mennyiségi korlátozások megkülönböztetésmentes alkalmazása). A GATT XIII. cikke jellegét tekintve általános jellegű volt, szemben például a dömpingellenes szabályok részletességével. Emellett míg a kérdéses rendelet megalkotásakor a Közösség annak érdekében, hogy fenntartsa az e szerződésben részes felek jogainak és kötelezettségeinek egyensúlyát, igyekezett megfelelni a WTO kötelezettségeinek, nem szándékozott a WTO-megállapodásból származó szabályokat alkalmazni, vagy ezeket a közösségi jogba átültetni. [57]

72. Nem könnyű ezen precedensek alapján a Nakajima-kivétel koherens határainak meghatározása. [58] Mindazonáltal az alábbi megjegyzéseket tenném.

73. Először is: ami azon követelmény értelmezését illeti, amely szerint az intézkedésnek valamely „meghatározott" GATT-kötelezettséget kell átültetnie, e követelmény pusztán arra utal, hogy az intézkedésnek valamely GATT-rendelkezésre vagy ilyen rendelkezések egy csoportjára kell vonatkoznia. Nem értek egyet az Elsőfokú Bíróság Chiquita-ügyben tett értelmezésével, amely szerint különbséget kell tenni az „általános" (adott ügyben a GATT-nak a mennyiségi korlátozások hátrányos megkülönböztetéstől mentes alkalmazásáról szóló XIII. cikke) és a „meghatározott" természetű rendelkezések között. Figyelmen kívül hagyva a tényt, hogy igen nehéznek tűnik ezen a módon következetes határvonalat húzni a kötelezettségek típusai között, (az Elsőfokú Bíróság nem határozta meg, hogy ez hogyan történjék), úgy tűnik számomra, hogy a Nakajima-kivétel logikája ugyanígy vonatkozik az olyan kötelezettségre, amelyet a közösségi jogba átültettek, de például nem csupán egy adott területre vonatkozik, mint például az antidömping.

74. Másodszor: a Nakajima-kivétel hatóköre meghatározásának elsődleges problémája annak megítélése, hogy a közösségi jogalkotó

56 – A C-377/02. sz. Van Parys-ügyben 2005. március 1-jén hozott ítélet (EBHT 2005., I-1465. o.) 51. pontja, lásd továbbá a C-307/99. sz., OGT Fruchthandelsgesellschaft ügyben 2001. május 2-án hozott végzést (EBHT 2001., I-3159. o.), valamint a T-52/99. sz., T. Port ügyben 2001. március 20-án hozott ítélet EBHT 2001., II-981. o.) 44–60 pontját.

57 – A T-19/01. sz., Chiquita Brands és társai kontra Bizottság ügyben 2005. február 3-án hozott ítélet (EBHT 2005., 315. o.) 156–171. pontja. Lásd továbbá a C-280/93. sz., Németország kontra Tanács ügyben 1994. október 5-én hozott ítéletet (EBHT 1994., I-4973. o.); ebben az ügyben Gulmann főtanácsnok arra az álláspontra helyezkedett, hogy „meghatározó [...], hogy [a Fediol kontra Bizottság és a Nakajima kontra Bizottság ügyben] a Bíróság arra a tényre alapította döntését [miszerint a WTO jog alapján felülvizsgálja a közösségi intézkedéseket], hogy az érintett GATT-szabályokra való hivatkozás a felülvizsgálat különleges indokául szolgált (147. pont). Indítványában kifejtette, hogy mivel a banánról szóló közösségi rendelet nem hivatkozott ily módon a GATT-ra, a Nakajima-kivétel nem volt alkalmazható. Az ítélet 111. pontjában a Bíróság ugyanerre az eredményre jutott, bár e pontot illetően nem adott indokolást.

58 – Hasonlóképp lásd Tizzano főtanácsnok a Van Parys-ügyben (hivatkozás az 56. lábjegyzetben) ismertetett indítványának a 84–105. pontját.

„szándéka" a megtámadott intézkedés meghozatalakor vajon egy meghatározott GATT-kötelezettség átültetésére vonatkozott-e. Jóllehet első pillanatban vonzónak tűnhet úgy értelmezni ezt a tesztet, mint amely pusztán a jogalkotó szubjektív szándékának vizsgálatát kívánja meg, nézetem szerint ez a megközelítés természeténél fogva hibás. Elsősorban: a Bíróság – és még inkább a jogaik terjedelméről meggyőződni kívánó személyek – számára szinte lehetetlen biztosan megállapítani a jogalkotónak az adott jogszabály elfogadásakor meglévő szubjektív szándékát. Jóllehet a kérdéses jogszabály preambuluma nyilvánvalóan jelzi a szubjektív szándékot, az nem minden esetben átfogó jellegű: egy szubjektív teszt alkalmazása esetén a bizonyítékok szinte végtelen forrását lehet elképzelni, amelyek egy része a nagyközönség számára nem elérhető. Másodsorban: a Bíróság a vizsgált közvetlen bizonyítékok relevanciáját illetően eddig maga sem volt következetes a közösségi jogalkotó szubjektív szándékának elemzésekor. Így egyes ügyekben, például a Van Parys-ügyben, elutasította a Nakajima-elv alkalmazhatóságát olyankor, amikor a közösségi jogalkotó szubjektív szándéka megjelent a preambulumban és a Bizottság tagjának a WTO kötelezettség átültetése idején tett nyilatkozataiban.

75. Mindezen okok miatt mesterkélt és a jogbiztonsággal ellentétes lenne annak megállapítása, hogy a Nakajima-kivétel alkalmazásának egyetlen tesztje a jogalkotó szubjektív szándékának vizsgálata.[59] Ehelyett az elemzésnek a közösségi jogalkotó céljának a megtámadott intézkedés objektív olvasatán alapuló vizsgálatára kellene hagyatkoznia. Míg a jogszabály preambulumának vizsgálata nyilvánvalóan releváns körülmény, a WTO-kötelezettség átültetésére a preambulumban való közvetlen utalás nézetem szerint nem döntő (ahogyan azt a Van Parys-ügy mutatja), és (a Bizottság és a Fonterra Logistics érveivel ellentétben) nem is szükséges.

76. Különösen, ahol ilyen hivatkozás nem jelenik meg a preambulumban, a Nakajima-teszt szerintem teljesül, ha egyfelől a megtámadott közösségi intézkedés, másfelől a meghatározott WTO-kötelezettség összevetéséből kitűnik, hogy az intézkedés ténylegesen a WTO-kötelezettség közösségi jogba való átültetését eredményezi. Ilyen esetben objektív elemzés alapján kellően világos, hogy a közösségi jogalkotó úgy döntött, hogy a WTO-vállalásokat beemeli a közösségi jogrendszerbe, azaz a közösségi szabály felülvizsgálható a WTO jogának való megfelelés szempontjából.

59 – Hozzátenném, hogy ezen következtetés analógia alapján egybeesik a közösségi joggal való visszaélés elvének elemzéskor alkalmazott megközelítéssel, lásd például az 53/81. sz. Levin-ügyben 1982. március 23-án hozott ítéletet EBHT 1982., 1035. o.), valamint a C-109/01. sz. Akrich-ügyben tett indítványom 102. és 174. pontját (az ügyben 2003. szeptember 23-án hoztak ítéletet [EBHT 2003., I-9607. o.]).

4. A Nakajima-kivétel alkalmazása jelen ügyben

77. Ezen tesztnek a jelen ügyben való alkalmazásakor az a kérdés, hogy a 2535/2001 rendelet 25. cikke (1) bekezdésének és 35. cikke (2) bekezdésének objektív célja-e a GATT XVII. cikke (1a) bekezdésének és az importengedélyezési eljárásokról szóló megállapodásnak a közösségi jogba való átültetése.

78. Nyilvánvaló, hogy ezen cikkek a CXL. listán meghatározott vámkoncesszió szerinti kedvezményezett közösségi tejimportra vonatkozó szabályrendszer részét képezik, amely listát, ahogyan azt a 2535/2001 rendelet preambuluma kifejti, a GATT XXIV. cikkének (6) bekezdése szerinti tárgyalásokat követően készítettek el.[60] Ebben az értelemben egyértelmű párhuzam vonható a C-352/96. sz., Olaszország kontra Tanács üggyel, amelyet már részleteztem. Mint abban az ügyben, itt is nyilvánvaló, hogy a 2535/2001 rendelet egy, a GATT XXIV. cikkének (6) bekezdése szerinti megállapodást alkalmaz a Közösségen belül. Az abban az ügyben hivatkozott ugyanilyen okokból következően a Közösség a 2535/2001 rendelet 25. cikke (1) bekezdésének és 35. cikke (2) bekezdésének elfogadásakor a WTO-kötelezettséget kívánta átültetni, tehát a Nakajima-kivétel jelen ügyben alkalmazandó. Megjegyzem, hogy jóllehet jelen ügyben nem a GATT XXIV. cikkének (6) bekezdése, hanem más GATT-rendelkezések megsértését állítják, egyetértek Mischo főtanácsnok fentebb idézett megjegyzésével, hogy ez nem változtatja meg az értékelést. Ha a felülvizsgálatot kizárólag a GATT XXIV. cikkének (6) bekezdésére korlátoznánk, akkor az nézetem szerint a közösségi jogalkotónak a megtámadott rendelkezések elfogadáskor meglévő objektív szándékának nem megfelelő értékelését eredményezné, és komolyan veszélyeztetné a Nakajima-kivétel jelen ügybeli hatékonyságát.

79. A fentiek miatt a 2535/2001 rendelet 25. cikkének (1) bekezdését és 35. cikkének (2) bekezdését felül kell vizsgálni a GATT XVII. cikkének (1a) bekezdése és az importengedélyezési eljárásokról szóló megállapodás 1. cikkének (3) bekezdése alapján.

5. A GATT XVII. cikkének (1a) bekezdése

80. A GATT XVII. cikkének (1a) bekezdése alapján minden egyes szerződő állam „kötelezi magát, hogy amennyiben bárhol állami vállalatot létesít vagy tart fenn, vagy bármilyen vállalatnak hivatalosan vagy gyakorlatilag kizárólagos vagy különleges jogokat ad, az ilyen vállalatnak mind az import, mind az export területén eszközölt vásárlásainál és eladásainál azoknak a hátrányos megkülön-

60 – Lásd a rendelet (4a) preambulumbekezdését és a rendelet 24. cikkének (1) bekezdését.

böztetéstől mentes bánásmódra vonatkozó általános elveknek megfelelően kell eljárnia, amelyeket a jelen Egyezmény a magánkereskedők által folytatott importra vagy exportra vonatkozó állami intézkedésekre nézve ír elő".

81. Ami jelen ügyben a 25. cikk (1) bekezdését illeti, a fentiekben általam már vizsgált érvek alapján világos, hogy a Bizottság által az új-zélandi vaj importjára megállapított rendszer a Fonterra Group számára tényleges kizárólagosságot biztosít az új-zélandi vaj közösségi importjára. Amint azt fentebb a közösségi jog hátrányos megkülönböztetésre vonatkozó alapelve kapcsán kifejtettem, hasonló okok miatt ugyancsak egyértelmű, hogy a Bizottság elmulasztotta biztosítani, hogy a Fonterra Group a XVII. cikk (1a) bekezdése értelmében diszkriminációmentesen járjon el. Itt különösen e cikk b) albekezdésére hivatkoznék, amely meghatározza, hogy „ezen bekezdés a) albekezdése úgy értelmezendő, mint amely megköveteli, hogy az ilyen vállalatoknak [...] megfelelő lehetőséget kell biztosítaniuk más szerződő felek vállalatai számára a szokásos üzleti gyakorlatnak megfelelően arra, hogy versenyezzenek az ezen vásárlásokban és eladásokban való részvételért". [61] Elegendő annyit mondani, hogy a jelen ügyben egyetlen más félnek sincs lehetősége, hogy bármilyen módon is versenyezzék az új-zélandi vaj közösségi importjáért. [62] Emiatt, nézetem szerint, a 2535/2001 rendelet 25. cikkének (1) bekezdését – mint a GATT XVII. cikkének (1a) bekezdésébe ütköző rendelkezést – érvénytelennek kell nyilvánítani.

82. Mindazonáltal nem osztom azt a véleményt, hogy a rendelet 35. cikkének (2) bekezdése is ütközik ezen szabállyal. A 25. cikk (1) bekezdésével ellentétben a 35. cikk önmagában nem ruház kizárólagos jogot a Fonterra Groupra, amely jog lehetővé tenné, hogy a vállalkozás diszkriminatív módon járjon el, csak annak előírására szorítkozik, hogy az importengedélyeket az Egyesült Királyságban kell kérni.

6. A GATT importengedélyezési eljárásokról szóló megállapodása 1. cikkének (3) bekezdése

83. Az importengedélyezési eljárásokról szóló megállapodás 1. cikkének (3) bekezdése szerint „az importengedélyezési eljárások alkalmazásukat illetően semlegesek, és azokat igazságos és méltányos módon működtetik". E tekintetben a WTO Fellebbezési Testülete megállapította, hogy a megállapo-

61 – Lásd továbbá a Fellebbviteli Testület Kanadáról szóló jelentését – búza export és gabona import (WT/DS276/AB/R, 2004).

62 – Lásd például Koreáról szóló bizottsági jelentést – különféle intézkedések a marhahúsra vonatkozóan (WT/DS161/R, WT/DS169/R, 2000).

dás nem szabályozza magukat az importengedélyezési eljárásokat, hanem csak az azokat alkalmazó és adminisztráló eljárásokat. [63] A „szabályok" és nem az eljárások esetére olyan példák hozhatók fel, mint a különféle tagállamokban létező eltérő engedélyezési rendszerek alkalmazása, [64] vagy az engedélyek elosztásakor az exporttal is foglalkozó importőrök előnyben részesítése. Jóllehet ezen elhatárolást esetenként nehéz lehet alkalmazni, jelen ügyben számomra úgy tűnik, hogy mind a 2535/2001 rendelet 25. cikkének (1) bekezdése, mind 35. cikkének (2) bekezdése a közösségi import engedélyezésére vonatkozó „szabálynak" tekintendő, nem pedig pusztán a szabályokat adminisztráló eljárásnak. Ezen ok miatt úgy vélem, hogy e rendelkezések nem sértik az importengedélyezési eljárásokra vonatkozó megállapodás 1. cikkének (3) bekezdését.

D – *Az időbeli hatály*

84. Amint az a fentiekből kitűnik, azon az álláspontón vagyok, hogy a 2535/2001 rendelet 25. cikkének (1) bekezdése és 35. cikkének (2) bekezdése ellentétes a közösségi joggal, és ezért meg kell állapítani e rendelkezések érvénytelenségét. Az utolsó megfontolandó kérdés ezen megállapítás időbeli hatályát érinti. Amint azt a Bíróság egyértelműen megállapította, a 231. cikk (2) bekezdése analógia alapján az előzetes döntéshozatali eljárásokban is alkalmazandó, ami a Bíróság számára lehetővé teszi annak mérlegelését, hogy a jogbiztonság megfontolásának súlya alapján a semmisnek nyilvánított közösségi jogi rendelkezések mely részeit kell fenntartani. [65]

85. A 2535/2001 rendelet 25. cikkének (1) bekezdése – különösen az új-zélandi vajra vonatkozó importengedély iránti kérelem előfeltételeként az IMA 1 bizonyítvány meglétét előíró követelmény – esetében világos, hogy annak azonnali eltörlése elfogadhatatlan következményekkel járna az import rendszerének biztonságára és a termék minőségének biztosítására nézve. Ennek eredményeként, nézetem szerint, a rendelkezést addig kell hatályban tartani, amíg a Bizottság új – a hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozó közösségi elvet és a közösségi versenyszabályokat nem sértő – rendelkezései hatályba nem lépnek. A 2535/2001 rendelet 35. cikkének (2) bekezdése esetében nem látok okot arra, hogy e rendelkezés időbeli hatályát miért kellene korlátozni. E rendelkezés megsemmisítése azzal a hatással jár, hogy – mint más, az IMA 1 bizonyítvány rendszerébe tartozó termékek esetében is – az importengedé-

63 – A Fellebbviteli Testület jelentése az Európai Közösségekről – a banán importjának, eladásának és forgalmazásának rendszere (WT/DS27/AB/R, 1997), 196. és azt követő pontok.

64 – Uo.

65 – Lásd például a 112/83. sz., Société de Produits de Maïs kontra Administration des Douanes ügyben 1985. február 27-én hozott ítélet (EBHT 1985., 719. o.) 16–18. pontját, a C-38/90. és C-151/90. sz., s és társai ügyben 1992. március 10-én hozott ítélet (EBHT 1992., I-1781. o.) 23. pontját, valamint a C-228/99. sz. Silos-ügyben 2001. november 8-án hozott ítélet (EBHT 2001., I-8401. o.) 35. pontját.

lyeket bármely tagállam kibocsátó hatóságánál lehet kérni. Az a tény, hogy az Egyesült Királyság kibocsátó hatósága a 2535/2001 rendelet 35. cikke (2) bekezdésének második albekezdése és 38. cikke alapján statisztikai okok miatt rendelkezik bizonyos kiegészítő, az IMA 1 bizonyítványokat érintő piacfigyelési kötelezettséggel, nézetem szerint nem elég erős indok arra, hogy e következtetést megváltoztassuk. Ráadásul a kibocsátó hatóságok együttműködése esetén nincs szükségszerű akadálya annak, hogy ezt a tevékenységet továbbra is az Egyesült Királyság hatósága lássa el.

V – Végkövetkeztetések

86. A fenti megfontolások alapján azt javaslom, hogy a Bíróság az alábbi válaszokat adja a Verwaltungsgericht Frankfurt am Main kérdéseire:

„1) A tejre és tejtermékekre vonatkozó behozatali szabályok és a vámkontingensek megnyitása tekintetében az 1255/1999/EK tanácsi rendelet alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 2535/2001/EK bizottsági rendelet 25. cikkének (1) bekezdése és 35. cikkének (2) bekezdése érvénytelen.

2) A 2535/2001 rendelet 25. cikke (1) bekezdésének hatálya az azt helyettesítő, a hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozó közösségi elvet és a közösségi versenyszabályokat nem sértő új rendelkezések hatálybalépéséig fennmarad."