ELEANOR SHARPSTON
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2011. október 27.[1]

C-113/10., C-147/10. és C-234/10. sz. egyesített ügyek

Zuckerfabrik Jülich AGkontraHauptzollamt AachenBritish Sugar plckontra Rural Payments Agency ésTereoskontra Directeur général des douanes et droits indirects

(A Finanzgericht Düsseldorf [Németország], a High Court of Justice of England and Wales [Egyesült Királyság], illetve a Tribunal de grande instance de Nanterre [Franciaország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelmek)

„Cukor — Termelési illetékek meghatározása — Export-visszatérítések — Tonnánkénti átlagos veszteség kiszámítása — Visszatérítések névértékének beszámítása a visszatérítések nélkül exportált mennyiségek vonatkozásában — Érvénytelenné nyilvánított rendeletek alapján beszedett összegek visszafizetése — Az alkalmazandó átváltási árfolyam — A kamat megítélése”

1. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelmek a cukorágazat 2001 és 2006 közötti gazdasági éveit érintik, amelyekben az Európai Unió (a továbbiakban: EU) fogyasztását meghaladó termelési többlet keletkezett, és az árak jelentősen magasabbak voltak, mint a világpiacon. Ennek egyik következményeként kvótákat vezettek be a termelők számára. A meghatározott kvótákon belüli termékmennyiséget termelési illetékekből finanszírozott visszatérítések mellett lehetett exportálni. Az illetékek kiszámításakor az „exportálható többlet” és a „tonnánkénti átlagos veszteség” szorzatát alkalmazták minden gazdasági évre nézve. Ezt az átlagos veszteséget úgy kapták meg, hogy a „visszatérítések teljes összegét” elosztották a gazdasági év során „teljesítendő exportkötelezettségek” tonnában számított teljes mennyiségével.

2. A jelen ügyekben a fő kérdés a „visszatérítések teljes összegének” fogalma ebben az összefüggésben. Bizonytalanság eredt abból a tényből, hogy az exportált feldolgozott termékekben foglalt bizonyos mennyiségek után igényelhető export-visszatérítéseket nem igényelték, és nem fizették ki.

3. A 2003 és 2006 közötti gazdasági évekre vonatkozó termelési illetékeket meghatározó rendeletekben a Bizottság ezeket a mennyiségeket az „exportálható többletbe” foglalta bele, nem pedig az „exportkötelezettségek teljesítéséhez szükséges” kategóriába. A Bíróság – miután ennek a számításnak az érvényességéről való döntést kérték tőle – 2008-ban, a Zuckerfabrik Jülich és társai ügyben hozott ítéletben (a továbbiakban: Jülich I-ügyben hozott ítélet[2]) megállapította, hogy valamennyi exportált mennyiséget mindkét esetben figyelembe kellett volna venni függetlenül attól, hogy a visszatérítéseket kifizették-e, vagy sem, és ezért a szóban forgó rendeletek érvénytelenek voltak. Ugyanakkor nem döntött arról, hogy a „visszatérítések teljes összegének” vajon ehhez hasonlóan minden lehetséges visszatérítést magában kellett volna-e foglalnia, függetlenül attól, hogy kifizették-e, vagy sem, vagy csak a ténylegesen kifizetett visszatérítéseket.

1 — Eredeti nyelv: angol.

2 — A C-5/06. és C-23/06-C-36/06. sz. egyesített ügyekben hozott ítélet (EBHT 2008., I-3231. o.).

4. A Bizottság 2009-ben egy új rendeletet fogadott el az érvénytelennek nyilvánított rendeletek kijavítására. Számításaiban a „visszatérítések teljes összegébe" valamennyi elérhető visszatérítést beleszámított, tekintet nélkül arra, hogy azt kifizették-e, vagy sem. Az újra kiszámított illetékek kismértékben eltérnek az eredetileg rögzítettektől, de magasabbak, mint abban az esetben, ha a „visszatérítések teljes összege" csak a ténylegesen kifizetett visszatérítéseket foglalta volna magában.

5. Számos termelő vitatta mind a számítást, mind az új rendelet elfogadásának jogalapját, és három nemzeti bíróság kérte a Bíróságot, hogy döntsön annak érvényességéről. E bíróságok egyike arra is választ vár az esedékes visszatérítésekkel kapcsolatban, hogy melyik időpont szerinti valutaárfolyamot kell alkalmazni, és hogy jár-e kamat?

Jogi és eljárási háttér

A saját forrásokra vonatkozó szabályozás

6. Az Európai Közösségek saját forrásait az alapeljárás tényállása idején a 2000/597 tanácsi határozat [3] (a továbbiakban: a saját forrásokról szóló határozat) és az 1150/2000 tanácsi rendelet [4] (a továbbiakban: a saját forrásokról szóló rendelet) szabályozta.

7. A saját forrásokról szóló határozat 2. cikke (1) bekezdésének a) pontja szerint a többek között „a cukorágazat piacának közös szervezése keretein belül nyújtott hozzájárulások[ból] és egyéb vámok[ból]" álló bevételek saját forrásnak minősülnek az EU költségvetésében.

8. A 2. cikk (3) bekezdése szerint: „A tagállamok beszedési költségek címén megtartják az (1) bekezdés a) […] pontjában említett összegek 25%-át".

9. A 6. cikk kimondta: „A 2. cikkben említett bevételt minden, a költségvetésben szereplő kiadás finanszírozására való megkülönböztetés nélkül használják fel. […]"

10. A határozat 8. cikkének (1) bekezdése szerint: „A Közösségek a 2. cikk (1) bekezdésének a) […] pontjában említett saját forrásait a tagállamok a nemzeti törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezések alapján szedik be […]".

11. A saját forrásokról szóló rendelet 9. cikkének (1) bekezdése szerint minden tagállamnak számlát kellett nyitni a Bizottság nevében az államkincstárnál vagy az általuk kijelölt testületnél, és a saját forrásokat ezen a számlán kell jóváírnia.

12. A rendelet 11. cikkének (1) bekezdése kimondta: „A 9. cikk (1) bekezdésben említett számlára történő elszámolás késedelme esetén az érintett tagállamnak kamatot kell fizetnie" [5].

3 — Az Európai Közösségek saját forrásainak rendszeréről szóló, 2000. szeptember 29-i 2000/597/EK, Euratom tanácsi határozat (HL 2000. L 253., 42. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 3. kötet, 200. o.), ennek a helyébe lépett az Európai Közösségek saját forrásainak rendszeréről szóló, 2007. június 7-i 2007/436/EK, Euratom tanácsi határozat (HL 2007. L 163., 17. o.).

4 — A Közösségek saját forrásainak rendszeréről szóló [2007. június 7-i 2007/436/EK, Euratom határozat] végrehajtásáról szóló, 2000. május 22-i 1150/2000/EK, Euratom tanácsi rendelet (HL 2000. L 130., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 3. kötet, 169. o.).

5 — Módosította a Közösségek saját forrásainak rendszeréről szóló 94/728/EK, Euratom határozat végrehajtásáról szóló 1150/2000/EK, Euratom rendelet módosításáról szóló, 2004. november 16-i 2028/2004/EK, Euratom tanácsi rendelet (HL 2004. L 352., 1. o., helyesbítés: HL L 105., 2006.4.13., 64. o.). A 11. cikk eredeti változatában nem voltak számozott bekezdések, de ugyanezt a rendelkezést tartalmazta, amit az alkalmazandó kamatráták részletei követtek.

Az alaprendelet

13. Az 1260/2001/EK tanácsi rendelet[6] (a továbbiakban: alaprendelet) szabályozta a cukor piacának közös szervezését a 2001/2002 gazdasági évtől a 2005/2006 gazdasági évig. 2006. július 1-jei hatállyal helyezték hatályon kívül.[7]

14. A rendelet preambuluma többek között kimondta:

„(9) Azok az okok, amelyek a Közösséget eddig […] termelési kvótarendszer elfogadására ösztönözték, továbbra is érvényesek. A szóban forgó rendszert azonban [úgy] igazították, hogy így a Közösség számára olyan eszközöket biztosítsanak, amelyek méltányosan, de hatékonyan gondoskodnak arról, hogy maguk a termelők állják teljes mértékben a Közösség fogyasztáson túli termelési többleteinek értékesítési költségeit […]

[…]

(11) A cukorágazat piacának közös szervezése egyrészt azon az elven alapul, hogy a termelőknek teljes körű pénzügyi felelősséget kell vállalniuk minden gazdasági év során a kvóta alá eső közösségi termelés azon részének elhelyezéséből származó veszteségekért, amely a Közösség belső fogyasztását meghaladó többlet […]

(12) […] Az ágazat termelési illetékeken keresztül megvalósuló önfinanszírozási rendszerét és a termelési kvóta rendszerét fenn kell tartani.

(13) Ily módon, a termelőknek továbbra is pénzügyi felelősséget kell vállalniuk az A és B cukor[8] teljes termelésére kivetett termelési alapilleték – amely azonban fehércukornál az intervenciós ár 2%-ára korlátozódik – és a szóban forgó ár 37,5%-os határértékét meg nem haladó, a B cukor termelésére kivetett B illeték kifizetésével. […] Az illetékek felső határának a fent leírt módon történő meghatározása azt jelenti, hogy bizonyos gazdasági években a cukortermelés nem teljesen önfinanszírozó. A szóban forgó esetekben kiegészítő illetéket kell kivetni.[9]

(14) […] a Közösség egészére nézve együtthatót kell rögzíteni, amely megegyezik – a szóban forgó gazdasági év tekintetében – a teljes jegyzett veszteség és a teljes, az érintett termelési illetékek által létrehozott bevétel közötti aránnyal. […]”

15. A rendelet tehát termelési illetékek révén hárította a termelőkre az EU-nak a termelési többlet értékesítésével kapcsolatban felmerült költségeit.

16. A 7. cikk (3) bekezdése termelési visszatérítéseket nyújtott a tagállamokból származó vagy a tagállamokban szabad forgalomban levő azon cukor vonatkozásában, amelyet bizonyos vegyipari termékek gyártására használnak. A visszatérítés összegét a világpiacon történő szállítás esetén felmerülő költség figyelembevételével kellett rögzíteni.

6 — A cukorágazat piacának közös szervezéséről szóló, 2001. június 19-i 1260/2001/EK tanácsi rendelet (HL 2001. L 178., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 33. kötet, 17. o. helyesbítés: magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 45. kötet, 282. o.). A cukorágazat a cukor, az izoglükóz és inulinszirup termelését foglalja magában. Mivel a jelen kérelem szempontjából nem tehető jelentőséggel bíró különbség a különböző termékek között, ezért a cukortól eltérő termékekre vonatkozó minden további hivatkozást kihagyok.

7 — A cukorágazat piacának közös szervezéséről szóló, 2006. február 20-i 318/2006/EK tanácsi rendelet (HL 2006. L 58., 1. o., helyesbítés: HL L 235., 2006.8.30., 23. o.), ez utóbbit hatályon kívül helyezte és a helyébe lépett a mezőgazdasági piacok közös szervezésének létrehozásáról, valamint egyes mezőgazdasági termékekre vonatkozó egyedi rendelkezésekről szóló, 2007. október 22-i 1234/2007/EK tanácsi rendelet (az egységes közös piacszervezésről szóló rendelet) (HL 2007. L 299., 1. o., helyesbítés: HL L 63., 2010.3.12., 30. o.).

8 — A szóban forgó időben három termelési osztály volt a cukorágazatban. Az A és B termelés kvóták keretei között zajlott, főszabály szerint a belső piaci szükségletnek, illetve a cukortöbblet export-visszatérítésekkel történő exportjainak megfelelően. A C cukrot ezeken a kvótákon kívül termelték, és nem lehetett vele szabadon kereskedni az EU-n belül, a cukoripar költségén visszatérítés nélkül kellett exportálni.

9 — A későbbiekben a termelési alapilletékre, a B illetékre és a kiegészítő illetékre együttesen a „termelési illetékek” kifejezéssel fogok hivatkozni.

17. A 27–29. cikk – tükrözve a világpiaci és az uniós árak közötti különbséget – a meghatározott exportált cukortermékek utáni visszatérítéseket szabályozta. A 33. cikk viszont arról rendelkezett, hogy exportlefölözés alkalmazható, ha a cukor világpiaci ára magasabb az intervenciós árnál. A gyakorlatban a világpiaci árak mindig alacsonyabbak voltak, így az A és B cukor valamennyi exportja után jártak visszatérítések, és nem került sor exportlefölözés alkalmazására.

18. A termelési illetékek kiszámítását illetően a 15. cikk különösen a következőket írta elő:[10]

„(1) Minden egyes gazdasági év vége előtt meg kell állapítani:

a) az adott gazdasági évre vonatkozó A és B cukor […] termelésére vonatkozó előrejelzést;

b) az adott gazdasági év során a Közösségben történő fogyasztásra értékesített cukor […]mennyiségeire[11] vonatkozó előrejelzést;

c) a b) pontban meghatározott mennyiségnek az a) pontban meghatározott mennyiségből történő levonásával kapott exportálható többletet;

d) a folyó gazdasági év során az exportkötelezettségek teljesítéséhez szükséges cukor tonnánkénti átlagos veszteségére vagy bevételére vonatkozó becslést.[12]

Ez az átlagos veszteség vagy bevétel egyenlő a visszatérítések teljes összege és a szóban forgó exportkötelezettségek tonnában számított teljes mennyisége lefölözéseinek teljes összege[13] közötti különbséggel;

e) a c) pontban említett többlet d) pontban említett átlagos veszteséggel vagy bevétellel történő megszorzásával kapott teljes veszteségre vagy bevételre vonatkozó becslést.

(2) A 2005/2006-os gazdasági év vége előtt […] a 2001/2002-től 2005/2006-ig terjedő gazdasági évekre összesítve kell megállapítani:

a) az A és B cukor […] tényleges termelése és a fogyasztás céljából a Közösségen belül elhelyezett cukor […] tényleges mennyisége alapján megállapított exportálható többletet;

b) a cukor tonnánkénti, az összes érintett exportkötelezettségekből fakadó, átlagos veszteségét vagy bevételét, amelyet a fenti (1) bekezdés d) pontjának második albekezdésében ismertetett módszer alkalmazásával számítanak ki;

c) az a) pontban említett többlet b) pontban említett átlagos veszteséggel vagy bevétellel történő megszorzásával kapott teljes veszteséget vagy bevételt;

d) a felszámított alaptermelési díjak és B díjak végösszegét [helyesen: a felszámított termelési alapilletékek és B illetékek végösszegét].

Az (1) bekezdés e) pontjában említett teljes veszteségre vagy bevételre vonatkozó becslést a c) és d) pontban említett összegek közötti különbséggel ki kell igazítani.

10 — A megszövegezés ugyanakkor lényegében változatlan maradt a cukorágazat piacainak közös szervezéséről szóló, 1981. június 30-i 1785/81/EGK tanácsi rendelet (HL 1981. L 177., 4. o.) 28. cikke óta.

11 — Az ilyen mennyiségek fogalmát illetően lásd a lenti 21. és 32. pontot.

12 — Az ilyen kötelezettségek fogalmát illetően lásd a lenti 22. és 32. pontot. A „kötelezettségek” kifejezés használata azt a tényt tükrözi, hogy a 22. cikk (1) bekezdése szerint az exportengedélyhez biztosítékot kellett letétbe helyezni a meghatározott időszakon belüli exportálás garantálására.

13 — Mivel exportilletékek kivetésére soha nem került sor, „a visszatérítések teljes összege és a […] lefölözése[k] teljes összege közötti különbség” egyszerűen a visszatérítések teljes összegét adta.

(3) […] amennyiben az (1) bekezdés alapján megállapított és a (2) bekezdés alapján kiigazított értékek előre látható összveszteséget eredményeznének, akkor e veszteséget el kell osztani a folyó gazdasági évre vonatkozó A és B cukor […] becsült termelésével. Az így keletkező összeget, mint az A és B cukor- […] termelésük után kivetett alaptermelési díjat [helyesen: kivetett termelési alapilletéket], ki kell róni a gyártókra […]

[…]

(4) Amennyiben a megengedett maximális alaptermelési díj [helyesen: maximális termelési alapilleték] nem fedezi teljes mértékben a (3) bekezdés első albekezdésében említett összveszteséget, a nem fedezett egyenleget el kell osztani az adott gazdasági évre vonatkozó, becsült B cukor- […] termeléssel. Az így keletkező összeget, mint a B cukor- […] termelésükre vonatkozó B díjat [helyesen: B illetéket], ki kell róni a gyártókra.

[…]

(5) Amennyiben az (1) bekezdés alapján megállapított számok azt mutatják, hogy a folyó gazdasági évre előre látható összveszteséget a várható, az alaptermelési díj [helyesen: a termelési alapilleték], valamint az (3) és (4) bekezdésben rögzített B díj [helyesen: B illeték] felső határa miatt a díjakból [helyesen: az illetékekből] származó bevétel valószínűleg nem fedezi, akkor a (4) bekezdés első francia bekezdésében említett maximális százalékot az összveszteség fedezéséhez szükséges mértékben, a 37,5%-ot nem meghaladva, ki kell igazítani.

[…]

(6) Az (1) bekezdés e) pontjában említett összveszteség kiszámításakor minden, a termelési visszatérítéseknek a 7. cikk (3) bekezdése alapján történő nyújtásából származó veszteséget figyelembe kell venni.

(7) Ezen cikkben említett díjakat [helyesen: illetékeket] a tagállamok szedik be.

(8) Az e cikk alkalmazására vonatkozó részletes szabályok[at] kell elfogadni, [melyek] különösen a következőkre vonatkoznak:

– a beszedendő díjak [helyesen: illetékek] összege,[…]”

19. A 16. cikk szerint kiegészítő illetéket kellett kiróni, ha a 15. cikk (3), (4) és (5) bekezdése szerinti illetékek nem fedezik teljes mértékben az adott év veszteségét. A 16. cikk (5) bekezdése szerint részletes szabályokat kellett elfogadni e kiegészítő illeték alkalmazására vonatkozóan.

A végrehajtási rendelet

20. A Bizottság többek között az alaprendelet 15. cikkének (8) bekezdése és 16. cikkének (5) bekezdése alapján fogadta el a 314/2002 rendeletet[14] (a továbbiakban: végrehajtási rendelet), amely meghatározta (többek között) az alaprendelet 15. cikke (1) bekezdésének b) pontja és (2) bekezdésének a) pontja szerinti Közösségen belül fogyasztás céljából eladott cukormennyiségek fogalmát, és az alaprendelet 15. cikke (1) bekezdésének d) pontja szerinti teljesítendő exportkötelezettségek fogalmát.

14 — A cukorágazatban a kvótarendszer alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, 2002. február 20-i 314/2002/EK bizottsági rendelet (HL 2002. L 50., 40. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 35. kötet, 190. o.), ezt módosította részben a 2003. június 27-i 1140/2003/EK bizottsági rendelet (HL 2003. L 160., 33. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 39. kötet, 172. o.). Ezt 2006. július 1-jei hatállyal hatályon kívül helyezte és a helyébe lépett a cukor belső piaca és a kvótarendszer irányítása tekintetében a 318/2006/EK tanácsi rendelet alkalmazásának részletes szabályairól szóló, 2006. június 29-i 952/2006/EK bizottsági rendelet (HL 2006. L 178., 39. o.).

21. A módosított végrehajtási rendelet 6. cikkének (4) bekezdése szerint a Közösségen belül fogyasztás céljából eladott mennyiségeket a következőképpen kellett kiszámítani: i. a gazdasági év elején tárolt teljes mennyiségek, az A és B kvóta keretein belül termelt mennyiségek, a természetes állapotban behozott mennyiségek és a behozott feldolgozott termékekben tartalmazott mennyiségek együttesen mínusz ii. a természetes állapotban kivitt teljes mennyiségek, a kivitt feldolgozott termékekben tartalmazott mennyiségek, a gazdasági év végén tárolt mennyiségek, és azon mennyiségek, amelyek vonatkozásában az alaprendelet 7. cikke (3) bekezdésében megjelölt módon termelési visszatérítési igazolást állítottak ki – az utóbbi mennyiségeket valójában a vegyipar használja fel.

22. A végrehajtási rendelet 6. cikkének (5) bekezdése „a folyó gazdasági év során teljesítendő exportkötelezettségeket” lényegében a következőképpen határozta meg: a) az adott gazdasági évre meghirdetett pályázati eljárás során rögzített export-visszatérítéssel vagy illetékkel, természetes állapotában kivitelre került minden mennyiség; b) az adott gazdasági év folyamán kiadott kiviteli engedélyek alapján rögzített export-visszatérítéssel vagy illetékkel, természetes állapotában kivitelre került minden mennyiség; c) az adott gazdasági év folyamán e célból rögzített export-visszatérítéssel vagy illetékkel, feldolgozott termék formájában előreláthatóan kivitelre kerülő minden mennyiség; d) mennyiségek, amelyekre az alaprendelet 7. cikkének (3) bekezdésében említett termelési visszatérítési igazolást a szóban forgó gazdasági év folyamán kiállították; és e) az élelmiszersegély.

23. A végrehajtási rendelet 6. és 7. cikke a termelési illetékeknek a gazdasági év vége előtt, becslés alapján, előre történő megfizetéséről is rendelkezett. Ezt a (7) preambulumbekezdés a következőképpen magyarázta: „Az [alaprendelet] 15. cikkében foglalt termelési illetékeket csak a gazdasági év végét követően lehet meghatározni, ugyanis az exportkötelezettségek jelentős része a gazdasági év második felében keletkezik, és a termelési illeték meghatározására szolgáló adatok csak ekkortól állnak rendelkezésre. Ennek következtében a termelők pénzügyi kötelezettségeinek mielőbbi teljesítése érdekében a becslések alapján számított illetékeket előre meg kell fizetni, jóval a gazdasági év vége előtt. […] Az illetékeket csak akkor indokolt megállapítani és beszedni, amikor már rendelkezésre állnak a lehető legpontosabb adatok, különösen a fogyasztásra vonatkozóan”.

A számítási módszer összegzése

24. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelmek a termelési illetékek kiszámításának kiindulópontját, nevezetesen a gazdasági évenkénti „teljes veszteség” fogalmát érintik.

25. A fent idézett rendelkezések értelmében az adott év „átlagos vesztesége” az „exportálható többlet” és a „tonnánkénti átlagos veszteség” szorzata.

26. Az „exportálható többlet” lényegében az A és B cukor termelése mínusz az EU fogyasztása volt. Ezért ez csak *az A és B cukor termelése éves többletét* képviseli. Továbbá nemcsak az került meghatározásra, hogy a C cukrot (az A és B kvótákon kívüli uniós termelés) visszatérítés *nélkül* kellett exportálni, hanem az is, hogy az A és B készleteket, valamint az importált cukor egyes kategóriáit visszatérítés*sel* lehetett exportálni.

27. Az EU fogyasztását úgy számították ki, hogy az el nem fogyasztottként ismert teljes mennyiséget (lényegében: az exportok, a vegyiparban felhasznált mennyiségek és a gazdasági év végén maradt A és B cukorkészlet) kivonták a fogyasztásra szolgálóként ismert mennyiségből (lényegében: a gazdasági év elején fennálló A és B cukorkészlet, A és B termelés az év során és importok).

28. A „tonnánkénti átlagos veszteséget” úgy nyerték, hogy a „visszatérítések teljes összegét” elosztották az „exportkötelezettségek tonnában számított teljes mennyiségével”. Így ez egy olyan törtszám volt, amelynek a „visszatérítések teljes összege” volt a számlálója és az „exportkötelezettségek tonnában számított teljes mennyisége” volt a nevezője.

29. A jelen ügyekben az a fő kérdés, hogy a törtszám számlálója („visszatérítések teljes összege”) magában foglalja-e azokat a visszatérítéseket is, amelyekre bizonyos exportok jogosultságot teremtettek, melyeket ugyanakkor nem igényeltek; az nem vitatott, hogy a nevező („exportkötelezettségek tonnában számított teljes mennyisége”) magában foglal minden visszatérítésre feljogosító mennyiséget, függetlenül attól, hogy a visszatérítést igényelték-e, vagy sem.

Az eredetileg rögzített illetékek és ezek változásai

30. 2003-tól kezdve a Bizottság az illetékek évenkénti rögzítésekor az „exportkötelezettségeket” úgy értelmezte, hogy az csak azokat a mennyiségeket tartalmazta, amelyek vonatkozásában a visszatérítéseket ténylegesen kifizették (és azokat nem, amelyek vonatkozásában visszatérítésre volt lehetőség, de mégsem került sor kifizetésre). Ez csökkentette a 28. pontban leírt törtszám nevezőjét, és növelte ezáltal a „tonnánkénti átlagos veszteséget”. Ezzel egyidejűleg azonban a Bizottság az EU fogyasztására szolgáló mennyiségből levont az exportált feldolgozott termékek által tartalmazott minden mennyiséget (függetlenül attól, hogy a visszatérítéseket ténylegesen megfizették-e). Ennek következményeként a fenti 26. és 27. pontban bemutatott számítások kisebb „közösségi fogyasztásra szolgáló előre látható mennyiségeket” és nagyobb „exportálható többletet” eredményeztek, mint egyébként. Ha ezután az „exportálható többletet” megszorozták a „tonnánkénti átlagos veszteséggel”, az „átlagos veszteség” így nagyobb volt, ami viszont növelte a termelési illetékeket. A hatás láthatóan jelentős volt, ugyanis a cukortermelők sok esetben nem igényeltek export-visszatérítéseket az exportált feldolgozott termékekben foglalt cukor vonatkozásában.

31. A 2001/2002-es, 2002/2003-as, 2003/2004-es és a 2004/2005-ös gazdasági évekre vonatkozó termelési illetékeket az 1837/2002, 1762/2003, 1775/2004, illetve 1686/2005 rendelet [15] állapította meg külön-külön. Az ezen illetékek kiszámításának vitatása számos esetben a Bíróság előzetes döntéshozatalához vezetett.

32. A Bíróság 2008. május 5-én ítéletet hozott a Jülich I-ügyben. Megállapította, hogy az alaprendelet 15. cikke (1) bekezdésének c) és d) pontja értelmében a cikk hatálya alá tartozó exportált termékek teljes mennyiségét figyelembe kell venni mind az „exportálható többlet” (annak a fogyasztásból történő kivonásakor), mind a „tonnánkénti átlagos veszteség” kiszámításakor, függetlenül attól, hogy ténylegesen fizettek-e visszatérítést utánuk, vagy sem.

33. A Bíróság megjegyezte, hogy az „exportálható többlet” az A és B cukor uniós termelése és az uniós cukorfogyasztás különbözete. Ebbe a fogyasztásba tehát nem kívántak semmilyen exportált terméket beleszámítani, függetlenül attól, hogy export-visszatérítést nyújtottak-e utánuk, vagy sem. Ha a visszatérítések nélküli exportált mennyiségeket beleszámítanák az uniós fogyasztásba, akkor azt túlértékelnék, míg az exportálható többletet alulbecsülnék, és ez azzal a kockázattal járna, hogy nem érik el azt a célt, hogy a termelők állják a többletek értékesítésének költségeit. [16]

34. A „tonnánkénti átlagos veszteség” tekintetében a Bíróság úgy vélte, hogy a „teljesítendő exportkötelezettségek” fogalmát (a fenti 28. pontban hivatkozott törtszám nevezője, amelynek fogalmát az alaprendelet 15. cikke (1) bekezdésének d) pontja határozza meg) nem lehetne a rendelet 22. cikke (1) bekezdésével összhangban értelmezni (amely az export feltételéül exportengedély bemutatását írta elő, utóbbit pedig biztosíték nyújtásához kötötték annak érdekében, hogy az exportra az engedély

15 — A cukorágazatban a 2001/2002-es gazdasági évre a termelési illetékek összege, valamint a kiegészítő illeték meghatározásáról szóló, 2002. október 15-i 1837/2002/EK bizottsági rendelet (HL 2002. L 278., 13. o.); a cukorágazatban a 2002/2003-as gazdasági évre a termelési illetékek összegének meghatározásáról szóló, 2003. október 7-i 1762/2003/EK bizottsági rendelet (HL 2003. L 254., 4. o.); a cukorágazatban a 2003/2004-es gazdasági évre a termelési illetékek összegének meghatározásáról szóló, 2004. október 14-i 1775/2004/EK bizottsági rendelet (HL 2004. L 316., 64. o.) és a cukorágazatban a 2004/2005-ös gazdasági évre a termelési illetékek összege, valamint a kiegészítő illeték meghatározásáról szóló, 2005. október 14-i 1686/2005/EK bizottsági rendelet (HL 2005. L 271., 12. o.).

16 — Lásd különösen az ítélet 37. és 44. pontját.

érvényességi ideje alatt sor kerüljön [17]), ha az csak azokra korlátozódna, amelyek vonatkozásában ténylegesen fizettek export-visszatérítéseket. Elutasította a Bizottság azon érvét, hogy valamely ilyen korlátozás a termelési illetékek szintjének megemelésével visszatarthatná a többlet termelését, hangsúlyozva, hogy a számítás nem mehet túl a termelők méltányos önfinanszírozásának célján. [18]

35. A Bíróság ezért megállapította, hogy az 1762/2003 rendelet és az 1775/2004 rendelet érvénytelen, mert a „tonnánkénti átlagos veszteség" kiszámításakor csak azokat az exportokat vette figyelembe, amelyek visszatérítéseket vontak maguk után. Az 1837/2002 rendelet vizsgálata ugyanakkor nem tárt fel olyan tényezőt, amely befolyásolná a rendelet érvényességét, mivel az figyelembe vette a feldolgozott termékek formájában exportált teljes mennyiséget, függetlenül attól, hogy ezek az exportok ténylegesen részesültek-e visszatérítésekben, vagy sem.

36. A Bíróság nem döntött arról (nem is kérték erre), hogy a „visszatérítések teljes összegét" is a feldolgozott termékek formájában exportált teljes mennyiség figyelembevételével kellett volna-e kiszámítani, függetlenül attól, hogy a visszatérítéseket ténylegesen kifizették-e.

37. Ezután a SAFBA és társai ügyben hozott végzésben (a továbbiakban: SAFBA-ügyben hozott végzés) [19] a Bíróság úgy döntött, hogy egyrészt a végrehajtási rendelet 6. cikkének (4) bekezdése nem érvénytelen annyiban, amennyiben a termelési illetékek számítására tekintettel nem zárta ki az „exportálható többletből" az exportált feldolgozott termékekben foglalt azon mennyiségeket, amelyek után nem adtak export-visszatérítést, és másrészt az 1686/2005 rendelet érvénytelen, mert nem veszi figyelembe a Jülich I-ügyben jóváhagyott számítási módszert.

A vitatott rendelet

38. A Bizottság nem fogadott el közvetlenül ezt követően új szabályt a Bíróság döntéseinek való megfelelés végett. Az érvénytelenné nyilvánított rendeletek alapján kifizetett illetékek visszatérítése iránt számos eljárást indítottak különböző nemzeti bíróságok előtt. Az esetek egy részében határozatokat hoztak a túlzott mértékben kivetett illetékek összegeinek visszafizetéséről. A Bizottság e határozatok ismeretében úgy ítélte meg, hogy a nemzeti bíróságok és hatóságok helytelen következtetéseket vontak le a Jülich I-ügyben hozott ítéletből. 2009 januárjában tájékoztatta a tagállamokat, hogy egy új rendelet tervezetén dolgozik, amely meghatározná a szóban forgó gazdasági évekre irányadó illetékek helyes összegeit, és hogy időben értesítést fog adni a teendőkről. Ezt a tervezetet az illetékes igazgatási bizottság 2009 szeptemberében és októberében megvitatta. Ugyanakkor a bizottság vonakodott a Bizottság által alkalmazott számítások elfogadásától, és számos tagállam az elnökség által javasolt más számok használatát kérte.

39. A Bizottság a „visszatérítések teljes összegét" lényegében úgy számította ki, hogy a valamennyi vonatkozó exportból adódó értéket (akár fizettek visszatérítést, akár nem) megszorozta az ilyen exportok után fizethető visszatérítés átlagos összegével; a fenti 28. pontban hivatkozott törtszám számlálója és nevezője így a visszatérítésre *feljogosító* exportok teljes összegét tükrözte. Az elnökség számításában ezzel ellentétben a számláló csak a kifizetett visszatérítések *tényleges* összegét tartalmazta, míg a nevező ugyanaz maradt. E számítás alapján mind az „összveszteség", és következésképpen mind a termelési illetékek mértéke alacsonyabb volt. [20]

17 — Lásd a fenti 12. lábjegyzetet.

18 — Lásd különösen az ítélet 48–60. pontját.

19 — A C-175/07–C-184/07. sz. egyesített ügyekben 2008. október 6-án hozott végzés (az EBHT-ban nem tették közzé).

20 — A következő volt a szavazás eredménye az igazgatási bizottságban: 37 szavazat a Bizottság javaslata mellett (hat tagállam), és 281 szavazat ellene (tizenhét tagállam), 27 tartózkodással (négy tagállam). Ritkán fordul elő ennyi ellenszavazat.

40. A Tanács ugyanakkor nem volt képes egy másik rendeletet elfogadni a megkívánt határidőn belül. [21] Következésképpen a Bizottság a tervezetet a javasolt formában fogadta el 1193/2009 rendeletként [22] (a továbbiakban: vitatott rendelet), új termelési illetékeket rögzítve mind az érvénytelenné nyilvánított rendeletek által érintett évekre nézve, mind a 2005/2006-os gazdasági évre, amelyre ugyanazt a számítási módszert alkalmazta. [23]

41. A vitatott rendelet által a preambulumában hivatkozott jogalap az EK-Szerződés és az alaprendelet volt, különösen az utóbbi 15. cikke (8) bekezdésének első francia bekezdése és 16. cikkének (5) bekezdése.

42. A vitatott rendelet (5) és (6) preambulumbekezdése szerint:

„(5) A C-5/06. sz. és C-23/06–C-36/06. sz. egyesített ügyekben hozott ítéletben a Bíróság megállapította, hogy a 2001/2002-es gazdasági évre a cukorágazatban a termelési illetékek, valamint a kiegészítő illeték összegének meghatározásáról szóló, 2002. október 15-i 1837/2002/EK bizottsági rendelet vizsgálata nem fedett fel a rendelet érvényességének megkérdőjelezésére alkalmas tényezőket. E gazdasági év tekintetében függetlenül attól, hogy jogosult-e a termék visszatérítésre, a Bizottság a termelési illeték megállapításakor az átlagos veszteséget a feldolgozott termék formájában kivitelre kerülő teljes cukormennyiség alapján számolta.

(6) Következésképpen helyénvaló, hogy a Bizottság a termelési illetékeket, illetve, amennyiben szükséges, a kiegészítő illeték meghatározására szolgáló együtthatót a 2001/2002-es gazdasági évben használt számítási módszert alkalmazva határozza meg.”

43. A vitatott rendelet 1–4. cikke a vonatkozó rendeletek által korábban meghatározottak helyett új illetékeket rögzítenek. A 21 érintett illetékből 12 változatlan maradt, 6 kismértékben alacsonyabb, míg 3 kismértékben magasabb lett, mint a korábban kiszámított összegek.

44. A vitatott rendelet 6. cikke szerint az 1–4. cikket azon rendeletek hatálybalépésének időpontjától kell alkalmazni, amelyek rendelkezései helyébe lépnek.

A vitatott rendelet vitatása és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

A C-113/10. sz. Zuckerfabrik Jülich ügy

45. A Zuckerfabrik Jülich AG (a továbbiakban: Jülich) egy német cukortermelő. A 2002/2003-as, 2004/2005-ös és 2005/2006-os gazdasági évekre az 1762/2003, 1686/2005 és 164/2007 rendelet alapján meghatározott illetékek általa történő vitatása vezetett a Jülich I-ügyben hozott ítélethez. A vitatott rendelet elfogadását követően a nemzeti ügynökség új termelési illetékeket állapított meg a szóban forgó gazdasági évekre nézve. A Jülich ezt követően megtámadta az ezen illetékeket meghatározó közleményeket a Finanzgericht Düsseldorf előtt, azzal érvelve, hogy a vitatott rendelet érvénytelen.

21 — Az alkalmazandó igazgatási eljárás szerint – lásd az alaprendelet 42. cikkét és a Bizottságra ruházott végrehajtási hatáskörök gyakorlására vonatkozó eljárások megállapításáról szóló, 1999. június 28-i 1999/468/EK tanácsi határozat (HL 1999. L 184., 23. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 3. kötet, 124. o., a továbbiakban: komitológiai határozat) 4. cikkét – a Bizottság által előterjesztett tervezettől *eltérő* jogszabályt a Tanácsnak egy hónapon belül, az EK 205. cikk (2) bekezdésében meghatározott minősített többséggel (a szavazatok és a tagállamok többsége) kellett volna elfogadni. Ez lehetetlennek bizonyult, jóllehet éppen ilyen többség ellenezte a Bizottság tervezetét.

22 — Az 1762/2003/EK, az 1775/2004/EK, az 1686/2005/EK és a 164/2007/EK rendelet helyesbítéséről és a cukorágazatban termelési illetékként fizetendő összegeknek a 2002/2003-as, 2003/2004-es, 2004/2005-ös, 2005/2006-os gazdasági évekre történő megállapításáról szóló, 2009. november 3-i 1193/2009/EK bizottsági rendelet (HL 2009. L 321., 1. o.).

23 — A cukorágazatban termelési illetékként fizetendő összegeknek a 2005/2006-os gazdasági évre történő megállapításáról szóló, 2007. február 19-i 164/2007/EK bizottsági rendelet (HL 2007. L 51., 17. o.).

46. Ez a bíróság megjegyzi, hogy a Bizottság újra kiszámította a visszatérítések teljes összegét a szóban forgó gazdasági évekre nézve, a fiktív visszatérítéseket beleszámítva azon exportok vonatkozásában, amelyek vonatkozásában nem fizettek ki visszatérítést. Ez kérdésessé teszi azt, hogy egy ilyen felülvizsgálat összeegyeztethető-e a visszaható hatály tilalmának uniós jogi elvével, amennyiben túlmegy a Jülich I-ügyben hozott ítéletben előírt feltételeken, és olyan gazdasági évekre is alkalmazandó, amelyeket már lezártak.

47. A Finanzgericht Düsseldorf ezért a következő kérdést terjeszti a Bíróság elé előzetes döntéshozatalra: „Érvényes-e a [vitatott rendelet]?”

A C-147/10. sz. British Sugar ügy

48. A British Sugar plc (a továbbiakban: British Sugar) cukortermékeket gyárt, és azon termelési illetékek összegének kamatokkal együtt történő visszafizetését kéri, amelyeket az illetékes nemzeti ügynökség a 2002/2003–2005/2006-os gazdasági évek során alaptalanul vetett ki rá. A Jülich I-ügyben hozott ítélet alapján úgy számol, hogy ez az összeg mintegy 12 531 000 euró kamatok nélkül. Elsősorban azt állítja, hogy a vitatott rendeletnek ugyanaz az alapvető hibája, mint az 1762/2003, 1775/2004 és 1686/2005 rendeletnek. A számítási módszer, különösen a „tonnánkénti átlagos veszteség” tekintetében elvileg igényelhető, azonban ténylegesen soha ki nem fizetett export-visszatérítéseket tükröző feltételes veszteségeken alapul. Az „összveszteség” ezért túl magas. Másrészt a vitatott rendelet érvénytelen, amennyiben megköveteli, hogy a nem euróban történő visszafizetésekre a visszafizetés időpontja helyett az illeték eredeti kiszámításának idején alkalmazandó átváltási árfolyamokon kerüljön sor. Végül a British Sugar kamatot kért a visszafizetendő összegek után. Ezért eljárást indított a High Court of Justice of England and Wales (legfelsőbb bíróság [Anglia és Wales]) előtt.

49. A nemzeti ügynökség szerint a vitatott rendelet tartalmazza most a British Sugar részére járó visszatérítés kiszámításához szükséges jogi módszert, és az jogilag kötelező. E számítás szerint az esedékes összeg 366 590,79 font. Az ügynökség azzal érvel, hogy a Bíróság jóváhagyta az 1837/2002 rendeletben használt módszert, mivel a rendeletet nem találta érvénytelennek. A vitatott rendelet ugyanezt a módszert követi, ezért ugyanúgy érvényes. Az a megfelelő átváltási árfolyam, amelyet az eredeti termelési illetékek kiszámításakor alkalmaztak. Végül a British Sugarnak nem jár kamat. A Bizottság minden visszatérítést kiegyenlít az ügynökség számára az EU saját forrásokra vonatkozó szabályozása szerint. A saját forrásokra vonatkozó szabályozásban nincs olyan jogalap, amely alapján a tagállam kamatot követelhetne a Bizottságtól, és ugyanezt az elvet kell alkalmazni a British Sugar részére járó visszatérítésre is.

50. A High Court ezért a következő kérdéseket terjeszti elő előzetes döntéshozatalra:

„1. Érvénytelen-e a [vitatott] rendelet, tekintettel a [Jülich I-ügyben hozott ítéletre, illetve a SAFBA-ügyben hozott végzésre]?

2. Érvénytelen-e egyébként a [vitatott] rendelet, tekintettel elfogadásának jogalapjára, nevezetesen [az alaprendeletre]?

3. A cukortermelési illetékek 2002/2003-as, 2003/2004-es, 2004/2005-ös és 2005/2006-os gazdasági években történt túlfizetésére tekintettel fizetendő kompenzáció kiszámítása során az alkalmazandó átváltási árfolyam és az átváltási időpont olyan kérdés-e, amelyet [az uniós] jog alapján kell meghatározni? Amennyiben igen, úgy értelmezhető-e akként a [vitatott] rendelet 6. cikke, hogy kompenzációt az akkor érvényes átváltási árfolyam alapján kell fizetni, amikor a túlfizetett illetéket eredetileg kiszámították? Amennyiben igen, érvényes-e a [vitatott] rendelet 6. cikke?

4. A kamatokhoz kapcsolódóan:

   i. Kizárja-e az [uniós] jog, hogy a felperesével azonos helyzetben lévő személy az érvénytelen bizottsági rendelet következtében túlfizetett összegek után járó kamatot visszakövetelje a termelési illetékek beszedésére hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságtól akkor, ha a termelési illetékek beszedésére hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóság számára kizárt a részére visszafizetendő megfelelő összegek után járó kamatok visszakövetelése a Bizottságtól?

   ii. Amennyiben a fenti i. pontban feltett kérdésre igenlő választ kell adni, a saját forrásokról szóló [uniós] szabályozás (a 2000/597/EK, Euratom tanácsi határozat és a végrehajtásáról szóló 1150/2000/EK, Euratom tanácsi rendelet) helyes értelmezése a jelen ügy körülményei között kizárja-e a termelési illetékek beszedésére hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóság számára a részére visszafizetendő összegek utáni kamatok Bizottságtól való visszakövetelését?

   iii. Amennyiben a fenti i. pontban feltett kérdésre nemleges választ kell adni, kizárja-e [az uniós] jog, hogy a nemzeti bíróságok vagy nemzeti hatóságok mérlegelési jogkörükben eljárva ne ítéljenek meg kamatot akkor, ha a felperessel azonos helyzetben lévő személy részére kompenzációt ítélnek meg?”

A C-234/10. sz. Tereos-ügy

51. A Tereos nevű francia cukortermelő abban a hitben, hogy az 1686/2005 rendelet alapján túlzott mértékű illetéket vetettek ki rá, 2007. május 2-án az illetékes nemzeti ügynökségnél részleges visszafizetés iránti kérelmet terjesztett elő. Mivel nem kapott választ, keresetet nyújtott be a Tribunal de grande instance de Nanterre-hez (nanterre-i általános hatáskörű elsőfokú bíróság) arra hivatkozással, hogy az 1686/2005 rendelet érvénytelen, és 11 600 782 EUR visszafizetését kérte. A vitatott rendelet elfogadását követően a Tereos arra kérte a nemzeti bíróságot, hogy terjesszen elő előzetes döntéshozatal iránti kérelmet annak érvényességét illetően az alaprendelet 15. cikke tükrében, és hogy rendelje el a kereset szerinti összeg kamattal együtt történő visszafizetését a Tereos számára.

52. A nemzeti bíróság megjegyzi, hogy a Bizottság a vitatott rendeletben nem az alaprendelet 15. cikke szerinti számítási módszer szigorú alkalmazásával számította ki újra az illetéket, amint azt a Bíróság magyarázta a Jülich I-ügyben, hanem a már a 2001/2002-es gazdasági évre alkalmazott módszert használta, mivel a Bíróság kimondta, hogy az 1837/2002 rendelet vizsgálata nem tárt fel olyan tényezőt, amely befolyásolná annak érvényességét.

53. Ezért a következő kérdéseket terjesztett a Bíróság elé előzetes döntéshozatalra:

„1. Úgy kell-e értelmezni [az alaprendelet] 15. cikke (1) bekezdésének d) pontját, hogy az átlagos veszteség kiszámítása érdekében a cukor minden kivitt kategóriájára vonatkozóan el kell osztani a tényleges költségeket a kivitt mennyiségekkel, függetlenül attól, hogy e mennyiségek után ténylegesen fizettek-e visszatérítést, vagy sem?

2. Érvénytelen-e a [vitatott rendelet] [az alaprendelet] 15. cikkére tekintettel annyiban, amennyiben a cukortermelési illetéket az átlagos veszteségből kiindulva állapítja meg, amely számításának részét képezi a feldolgozott termékekben kivitt cukrot illetően az e termékekre vonatkozó export visszatérítés egységnyi összege és a teljes kivitt mennyiség szorzata, beleértve a visszatérítésben nem részesülő kivitt mennyiségeket is, de nem értve bele a ténylegesen felmerült költségek és a visszatérítésben részesülő, illetve nem részesülő kivitt mennyiségek teljes összege közötti hányadost?”

A Bíróság előtti eljárás

54. A szóbeli szakasz lefolytatása és az ítélethozatal céljából a Bíróság egyesítette a három előzetes döntéshozatal iránti kérelmet.

55. Írásbeli észrevételeket terjesztettek elő a felperesek mindhárom eljárásban, a német, a spanyol, a francia, a litván, az osztrák kormány, az Egyesült Királyság Kormánya és a Bizottság. A 2011. június 30-i tárgyaláson a három felperes, a német és a francia kormány, valamint a Bizottság terjesztett elő észrevételt. Az észrevételeket tevők közül – a Bizottságtól és bizonyos mértékig az Egyesült Királyságtól eltérően – valamennyien úgy vélik, hogy a vitatott rendelkezés érvénytelen.

A Törvényszék előtti egyidejű megsemmisítési eljárások

56. A Jülich, a British Sugar és néhány más cukortermelő továbbá kereseteket indított a Törvényszék előtt a vitatott rendelet megsemmisítése iránt, és a Lengyel Köztársaság keresetet indított e rendelet 3. cikkének megsemmisítése iránt.[24] Az eljárást valamennyi ügyben felfüggesztették a jelen eljárás befejezéséig.

Értékelés

57. Mindhárom ügyben az a központi kérdés, hogy a Bizottságnak a vitatott rendelet szerinti számítása érvényes-e annyiban, amennyiben a „visszatérítések teljes összege” magában foglalja azokat a visszatérítéseket, amelyekre az exportőrök ugyan jogosultak, de amelyeket ténylegesen nem igényeltek.

58. Ugyanakkor a vitatott rendeletet – különösen a formális érvényességét illetően – azon az alapon is támadják, hogy a jogalapjául hivatkozott alaprendeletet az elfogadása előtt hatályon kívül helyezték. Úgy tűnik számomra, hogy logikai szempontból ezt a kérdést kell elsőként érinteni. Ezután meg kell vizsgálnom a számítás érvényességét, számos további ponton vizsgálva a Jülich I-ügyben hozott ítélettel való összeegyeztethetőségét.

59. A British Sugar ügyben előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelemben ezenfelül két további kérdést tettek fel: az eurótól különböző pénznemekben visszafizetendő összegek átváltási árfolyamának meghatározásához alkalmazott helyes viszonyítási időpont, és az ezen összegek utáni kamat lehetősége. Ezekkel a végén kell foglalkoznom, kezdve a kamat lehetőségével, amely kérdés valamennyi tagállamot érinti, és megelőzi a változó átváltási árfolyam kérdését.

Formális érvényesség – jogalap

60. Az alaprendelet 15. cikkének (8) bekezdése és 16. cikkének (5) bekezdése az e két cikk alkalmazására vonatkozó részletes szabályok 42. cikk (2) bekezdésében említett eljárásnak megfelelő elfogadásáról rendelkezett, amely viszont a komitológiai határozatra[25] utalt. Egy szóval, ezek adtak jogalapot arra, hogy a Bizottság az egyes gazdasági évekre vonatkozó termelési illetékeket rögzítő rendeleteket fogadjon el az igazgatási bizottsági eljárással összhangban.

61. Ugyanakkor a 318/2006 rendelet[26] 2006. július 1-jei hatállyal hatályon kívül helyezte az alaprendeletet.

24 — A T-66/10. sz., Zuckerfabrik Jülich kontra Bizottság ügy, a T-86/10. sz., British Sugar kontra Bizottság ügy, a T-100/10. sz., Nordzucker kontra Bizottság ügy, a T-101/10. sz., Lengyelország kontra Bizottság ügy és a T-102/10. sz., Südzucker és társai kontra Bizottság ügy.

25 — A fenti 21. lábjegyzetben hivatkozott határozat.

26 — A fenti 7. lábjegyzetben hivatkozott rendelet.

62. Következésképpen az utóbbi már nem volt hatályban akkor, amikor a vitatott rendeletet 2009. november 3-án elfogadták. A hivatkozott jogalap mégis elsődlegesen az EK-Szerződés, másodlagosan az alaprendelet „és különösen annak 15. cikke (8) bekezdésének első francia bekezdés[…]e, illetve 16. cikk[ének] (5) bekezdés[…]e”.

63. A Bizottság elismeri, hogy 2009. november 3-án az alaprendeletet hatályon kívül helyezték, és egy új jogszabály lépett a helyébe, amely eltérő szabályozást vezetett be a cukorágazatra nézve, és nem szolgáltatott jogalapot az illetékeknek a korábbi szabályozás szerinti rögzítéséhez. Álláspontja szerint ugyanakkor az EK 233. cikk (jelenleg EUMSZ 266. cikk) megköveteli a szükséges intézkedések megtételét a Jülich I-ügyben hozott ítéletben és a SAFBA-ügyben hozott végzésben foglaltak teljesítése végett. A Bizottság állítása szerint ez az ítélet, illetve ez a végzés „orvosolta a jogalap látható hiányát”, és „új életet adott az alaprendelet 15. cikke (8) bekezdésének és 16. cikke (5) bekezdésének annyiban, amennyiben szükséges volt a Bíróság által feltárt jogellenességek kiküszöbölése”.

64. Nem értek egyet ezzel. Minden joghatás kiváltására irányuló aktus a kötelező erejét az ezen aktus jogi formáját előíró uniós jogi rendelkezésből kell, hogy származtassa, amelyet az aktusban jogalapként kifejezetten meg kell jelölni.[27] Valamely jogi aktus jogalapját képező és az uniós intézményt az adott jogi aktus meghozatalára jogosító rendelkezésnek a jogi aktus elfogadásának időpontjában hatályosnak kell lennie.[28] Egy hatályon kívül helyezett rendelkezés nem felel meg ezeknek a követelményeknek. A Bíróság ítélete sem képes a hatályon kívül helyezett jogszabályt újra életre kelteni másként, mint hogy érvénytelennek nyilvánítja azt a jogszabályt, amely hatályon kívül helyezte azt.

65. Ez ugyanakkor nem jelenti azt, hogy a Bizottság semmi esetre sem tudta megtenni a Jülich I-ügyben hozott ítéletben és a SAFBA-ügyben hozott végzésben foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket, amint azt az EK 233. cikk megkövetelte. Legalább két módja volt erre.

66. Egyrészt a Bizottság felkérhette volna a Tanácsot arra, hogy biztosítson a számára hatáskört arra, hogy a szóban forgó gazdasági évekre vonatkozó új illetékeket rögzítő rendeletet fogadjon el. Nem meggyőző a Bizottság azon előadása, hogy egy ilyen kérés értelmetlen lett volna, mert a helyes számítást illetően eltérés volt a két intézmény álláspontja között. A szükséges intézkedés csak a Bizottságnak az illetékek újból történő rögzítésére vonatkozó formális hatáskörét érintette volna, nem pedig azt a módszert, ahogyan ezeket az illetékeket ki kell számítani.

67. Másrészt amint arra a felperesek rámutattak, a rendelet elfogadása a teljesítés elérésének csak az egyik módja.[29] A visszafizetések kérdése elsősorban a cukortermelők és a nemzeti ügynökségek (adott esetben a nemzeti bíróságok) közötti viszonylatban merül fel.[30] A Jülich I-ügyben hozott ítélet alapján egyértelműen az a kívánatos, hogy az EU következetesen szabályozza az illetékeket. Ennek érdekében a Bizottság kibocsáthatott volna egy iránymutatást a megfelelő számításokra vonatkozóan. Ezen iránymutatással kapcsolatban kérdést lehetett volna a Bíróság elé terjeszteni előzetes döntéshozatalra, amint az a jelen ügyekben is megtörtént (bár nem lett volna lehetőség megsemmisítés iránti kereset indítani a Törvényszék előtt).

68. Ugyanakkor mivel a vitatott rendelet az EK-Szerződésre is a jogalapjaként hivatkozott, felmerül a kérdés, hogy az EK 37. cikk, vagy az EK 233. cikk (jelenleg EUMSZ 43. cikk, illetve EUMSZ 266. cikk) nem biztosíthatott volna-e hatáskört a Bizottságnak. Álláspontom szerint nem.

27 — Lásd például a C-370/07. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben 2009. október 1-jén hozott ítélet (EBHT 2009., I-8917. o.) 39. pontját.

28 — A C-201/09. P. és C-216/09. P. sz., ArcelorMittal Luxembourg kontra Bizottság és Bizottság kontra ArcelorMittal Luxembourg és társai egyesített ügyekben 2011. március 29-én hozott (EBHT 2011., I-2239. o.) 75. pontja. Bár a Bíróság ebben az ügyben megállapította, hogy a Bizottság határozata formailag érvényes, a körülmények eltértek a jelen ügyben fennállóaktól, ebben az ügyben volt egy új eljárási szabály, amely felhatalmazta a Bizottságot arra, hogy ilyen jellegű határozatot hozzon.

29 — Lásd analógia útján a 76/79. sz., Könecke kontra Bizottság ügyben 1980. március 5-én hozott ítélet (EBHT 1980., 665. o.) 14. és 15. pontját.

30 — Lásd például a C-351/04. sz. Ikea Wholesale ügyben 2007. szeptember 27-én hozott ítélet (EBHT 2007., I-7723. o.) 67. és 68. pontját. Lásd továbbá a fenti 10. pontban hivatkozott, saját forrásokra vonatkozó határozat 8. cikkének (1) bekezdését.

69. Egyrészt a Közös gyakorlati útmutató a közösségi jogszabályok szerkesztéséhez [31] kimondja: „Ha a jogi aktus közvetlen jogalapja a Szerződés valamely rendelkezése, az általános bevezető hivatkozást az »és különösen« szavak kísérik, amelyeket az adott cikk követ […] Ha ezzel szemben a jogi aktus közvetlen jogalapja másodlagos jogszabályban található […], az érintett jogi aktusra a második bevezető hivatkozásban kell hivatkozni, a vonatkozó cikkel együtt és az »és különösen« szavak után”. Ezért feltételezve, hogy a Bizottság követte a saját útmutatóját a vitatott rendelet közvetlen jogi alapjaként nem hivatkoztak a Szerződés valamely rendelkezésére. Csak az alaprendelet 15. cikkének (8) bekezdésére és 16. cikkének (5) bekezdésére hivatkoztak.

70. Másrészt az EK 37. cikk nem adott más jogalkotói hatáskört a Bizottságnak a mezőgazdaság területén, mint hogy javaslatot tegyen a Tanácsnak. Az ezen az alapon elfogadott bármely jogszabályt a Tanácsnak kellett volna elfogadnia.

71. Harmadrészt az EK 233. cikk, míg megkövetelte a Jülich I-ügyben hozott ítéletben foglaltak teljesítését, addig maga nem biztosított jogalapot a Bizottság számára egy olyan rendelet elfogadásához, amelyhez nem állt fenn egyéb felhatalmazás a Szerződésben vagy a másodlagos jogban, legalábbis ha – amint a jelen ügyben – a megfelelés egyéb útjai is elérhetőek voltak.

72. Ezért azon az álláspontón vagyok, hogy a vitatott rendelet formálisan érvénytelen, mivel az elfogadása idején hiányzott a hatályos jogalap.

73. Ez ugyanakkor nem jelenti azt, hogy a Bíróságnak tartózkodnia kellene annak vizsgálatától, hogy a vitatott rendelet alapját képező számítás összeegyeztethető-e az alaprendelettel. Még ha az előbbi formálisan érvénytelen is, az igények címzettjeiként a nemzeti ügynökségeknek, és jogvita esetén a nemzeti bíróságoknak a termelési illetékeket – a Bizottság további iránymutatásával vagy anélkül – a Jülich I-ügyben hozott ítélet figyelembevétele érdekében ki kell igazítaniuk. E kiigazításnak meg kell felelnie az alaprendelet – Bíróság által értelmezett – követelményeinek, és nem lenne értelme halogatni ezt az értelmezést addig, amíg a jövőben elő nem kerül egy Jülich III-ügy.

A számítás érvényessége

74. A kérdés lényege egyszerű: az alaprendelet 15. cikke (1) bekezdésének d) pontja által megkövetelt számítás elvégzésekor a Bizottságnak bele kellett volna-e értenie a „visszatérítések teljes összegébe” azokat a visszatérítéseket, amelyeket igényelhettek volna az exportkötelezettségek tekintetében, de amelyeket ténylegesen soha nem igényeltek vagy fizettek ki.

75. Amint azt a jelen ügyek is mutatják, sajnos a használt kifejezést („visszatérítések teljes összege”) úgy is lehet érteni, hogy „az igényelhető visszatérítések teljes összege”, és úgy is, hogy „a kifizetett visszatérítések teljes összege”.

76. A pontosítás hiányából azt a leginkább nyilvánvaló következtetést lehet levonni, hogy a rendelkezés első megfogalmazásakor a jogalkotó nem ismerte fel a lehetséges kétértelműséget. Nehezen tudom elképzelni, hogy a jogalkotó a termelési illetékek számítási módszerének megszövegezésekor és megvitatásakor tudatában lehetett volna a „visszatérítések teljes összege” különböző értelmezéseinek, amelyek két különböző eredményre vezetnek a számítás elvégzésekor, annak pontosítása nélkül, hogy melyiket kell használni, vagy legalábbis anélkül, hogy melyiket kell választani a végrehajtási szabályokban.

31 — Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság közös gyakorlati útmutatója a közösségi intézményeknél a jogszabályszerkesztésben résztvevők számára, 2003, frissítve 2009-ben, 9.4. és 9.5. pont.

77. Az egyik kézenfekvő magyarázat szerint a jogalkotó azt feltételezte, hogy valamennyi igényelhető visszatérítést ténylegesen igényelnek és kifizetnek. Ha a „visszatérítés” szót további minősítés nélkül használjuk, és a szövegkörnyezet sem sugall mást, akkor az egyetlen természetes értelmezés az az, hogy a szó a ténylegesen kifizetett visszatérítésekre vonatkozik.

78. Ezért úgy tűnik számomra, hogy kiindulópontnak azt az erős, de nem feltétlenül cáfolhatatlan feltevést kell venni, hogy a „visszatérítések teljes összege” alatt csak azokat a visszatérítéseket kell érteni, amelyeket ténylegesen kifizettek, kizárva azokat a tisztán feltételes visszatérítéseket, amelyeket soha nem igényeltek vagy fizettek ki.

79. Ugyanakkor a Bizottság számos érvet adott elő amellett, hogy a kifejezés magában foglalja valamennyi lehetséges visszatérítést, és ezeket is meg kell vizsgálni. Összefoglalva: i. ezen az értelmezésen alapult az 1837/2002 rendelet, amelyet a Bíróság a Jülich I-ügyben nem talált érvénytelennek; ii. összhangban van azon exportkötelezettségeknek a törtnevezőjébe történő beleszámításával, amelyekkel kapcsolatban nem igényeltek visszatérítést; iii. összhangban van az alaprendelet 15. cikkében található, az előre látható mennyiségekre és összegekre történt hivatkozásokkal; iv. biztosítja azt, hogy a termelők fedezzék az export-visszatérítések költségeit. Sorjában meg kell vizsgálnom ezeket az érveket.

Az érvényesnek talált értelmezéssel való összhang

80. A Bizottság azzal érvel, hogy pusztán ugyanazt a számítási alapot használta a vitatott rendeletben, mint a Bíróság által a Jülich I-ügyben vizsgált és érvényesnek talált 1837/2002 rendelet esetében. Az alaprendelet által lefedett öt gazdasági évre vonatkozóan az összhang biztosítása végett a vitatott rendeletben vissza kellett térnie ehhez a módszerhez. Továbbá a korábbi gazdasági évekre vonatkozó különböző rendeletekben – anélkül, hogy azt a cukortermelők vitatták volna – ugyanezt a számítási alapot használta lényegében az alaprendeletben szóban forgó számítási alappal azonos megszövegezéssel.

81. Nem tudom elfogadni ezt az érvelést, még akkor sem, ha ezekben a korábbi években a számításokban a „visszatérítések teljes összegébe” és az „exportkötelezettségek tonnában számított teljes mennyiségébe” is külön-külön beleszámították azokat a visszatérítéseket, amelyeket igényelhettek volna, de mégsem igényeltek, illetve azokat az exportkötelezettségeket, amelyek után igényelhettek volna visszatérítéseket, de mégsem igényeltek. [32]

82. A Jülich I-ügyben azt kérték a Bíróságtól, hogy az alaprendeletet a teljes számítás két elemét tekintve értelmezze: a „tonnánkénti átlagos veszteség” további kiszámításakor használt „exportálható többlet” és az „exportkötelezettségek tonnában számított teljes mennyisége” fogalmát. Nem kérték tőle, így nem is döntött az utóbbi számítás másik elemének, nevezetesen a „visszatérítések teljes összegének” a helyes értelmezéséről. Következésképpen az a megállapítása, miszerint „az 1837/2002 rendelet vizsgálata során nem merült fel az annak érvényességét befolyásoló körülmény” nincs kihatással arra, hogy a Bizottság miként értelmezi ebben a rendeletben a „visszatérítések teljes összege” kitételt. Még ha – amint azt a Bizottság állítja – bemutatták is a számításban használt valamennyi elemet a Bíróságnak, az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések és következésképpen azoknak a Bíróság általi vizsgálata ezek közül csak meghatározott elemekre korlátozódtak. Azok nem foglalták magukban az itt szóban forgó elemet.

32 — A feltételezést formálisan nem támadták, azonban a tárgyaláson hivatkoztak arra, hogy sem a cukortermelők, sem a tagállamok nem voltak olyan helyzetben, hogy ellenőrizzék azt.

83. Annak sincs semmi jelentősége, hogy az ágazatra vonatkozó és lényegében hasonló szabályokat tartalmazó korábbi rendeletek szerint a Bizottság a „tonnánkénti átlagos veszteség” kiszámításakor következetesen alkalmazta a „visszatérítések teljes összegének” azonos értelmezését. Még ha ezt az alapot ténylegesen használták is, és nem kifogásolták, a jogszerűségének nem az ismételt alkalmazástól és hallgatólagos beleegyezéstől kell függenie, hanem az azt lehetővé tevő vonatkozó szabályozás helyes értelmezésétől.

84. Elfogadom, hogy a Bizottság a Bíróság által helytelennek tartott számítás helyesbítésekor indokoltnak tarthatta, hogy egy olyan korábbi módszerhez térjen vissza, amelyet nem nyilvánítottak helytelennek. Ugyanakkor az a tény, hogy az 1837/2002 rendelet szerinti „visszatérítések teljes összegére” vonatkozó értelmezését korábban nem támadták, vagy következésképpen azt a Bíróság nem vizsgálta felül, nem jelenti azt, hogy az érvénytelennek nyilvánított rendeletekben használt egyéb értelmezés helytelen volt. Azt sem vitatták, illetve azt sem vizsgálta felül a Bíróság.

85. Azt is elfogadom, hogy – minden egyéb körülmény azonossága esetén – a lényegében azonos rendelkezéseket következetesen kellene értelmezni. Ugyanakkor az alaprendelet olyan szabályozást vezetett be a cukorágazatra nézve, amely jelentősen eltért mind az elődjétől, mind az utódjától. Az összefüggések folytonosságának hiányában nem volt döntő szükség az értelmezés folytonosságára minden tekintetben. Továbbá az alaprendelet által lefedett öt gazdasági év tekintetében a Bizottság – azt feltételezve, hogy megfelelő jogalap áll rendelkezésre – helyesbíthette volna következetesen mind az öt termelési illetékeket rögzítő rendeletet, ha ezt követelte volna meg a Jülich I-ügyben hozott ítélet. Úgy tűnik ugyanakkor, hogy nem gondolt erre a lehetőségre.

86. Arra a következtetésre jutok, hogy az a tény, hogy a „visszatérítések teljes összege” kifejezést a Bizottság korábban (és rendszeresen) úgy értelmezte, hogy az magában foglalja azokat a visszatértéseket, amelyeket igényelhettek volna, de nem igényeltek, nincs kihatással arra, hogy miként kellett volna értelmezni ezt a kifejezést az alaprendelet 15. cikke (1) bekezdésének d) pontjával összefüggésében.

A számláló és a nevező közötti összhang

87. A Bizottság szerint a „tonnánkénti átlagos veszteség” (a „visszatérítések teljes összege” osztva az „exportkötelezettségek tonnában számított teljes mennyiségével”) meghatározásakor logikailag az a következetes, ha *mind* a törtszám számlálója („visszatérítések teljes összege”), *mind* a törtszám nevezője („exportkötelezettségek tonnában számított teljes mennyisége”) vonatkozásában úgy tekintjük, hogy *vagy* mindegyik magában foglal valamennyi olyan esetet, amikor visszatérítés lett volna adható, függetlenül attól, hogy azokat ténylegesen kifizették-e, vagy sem, *vagy* mindegyik csak azokat az eseteket foglalja magában, amelyekben a visszatérítéseket ténylegesen kifizették. Hiányozna az összhang, ha a számláló csak azokat az eseteket foglalná magában, amelyekben a visszatérítéseket ténylegesen kifizették, míg a nevező valamennyi olyan esetet, amikor visszatérítés lett volna adható, függetlenül attól, hogy azokat ténylegesen kifizették-e, vagy sem. Mivel a Jülich I-ügyben hozott ítélet nyomán a nevezőnek magában kell foglalnia valamennyi olyan esetet, amikor visszatérítés lett volna adható, ugyanennek igaznak kell lennie a számlálóra is.

88. Ez a látszólag vonzó érv végeredményben nem meggyőző.

89. Ha a „tonnánkénti átlagos veszteséget” csak az exportkötelezettségek azon tonnában számított mennyiségével kapcsolatban kellett volna meghatározni, amelyek vonatkozásában ténylegesen fizettek visszatérítéseket, akkor mind a számláló, mind a nevező azokra az esetekre korlátozódott volna, amelyekben a visszatérítéseket kifizették. Ez volt az érvénytelennek nyilvánított rendeletekben alkalmazott megközelítés, azonban a Bíróság úgy döntött, hogy a nevezőnek magában kell foglalnia az exportált termékek *valamennyi* mennyiségét, függetlenül attól, hogy fizettek-e ki visszatérítéseket, vagy sem.

90. Ezzel együtt és hacsak a „tonnánkénti átlagos veszteség” kifejezésnek nem kell az általános szóhasználattól eltérő jelentést tulajdonítani,[33] az aktuális veszteségek teljes összegét (azaz az aktuális visszatérítésekét) el kell osztani az aktuálisan exportált össztonnaszámmal. Még pontosabban megfogalmazva: az exportált tonnánként fizetett visszatérítés összege kiszámolható lenne (néha nulla), és az átlag ezen összegek összeadásával és a tonnák számával történő elosztásával (ideértve azokat is, amelyek után nulla összeget térítettek vissza) meghatározható lenne. A nulla összegek névértékekkel történő helyettesítése épp ellentétes a logikai összhanggal.

91. Amint azt a Tereos jogi képviselője a tárgyaláson előadta, ha egy kereskedő négy kiló cukrot kínál három áráért, akkor a vevő által fizetendő kilónkénti átlagos árat úgy kapjuk meg, hogy az árat elosztjuk néggyel, nem pedig hárommal. Ha az árat hárommal osztanánk el, akkor ez azt jelentené, hogy figyelmen kívül hagynánk a negyedik, „ingyenes” kilót a törtszám nevezőjében. Ezt az elemzést az alaprendelet 15. cikke (1) bekezdésének d) pontjában foglalt számításra vonatkoztatva arra jutnánk, hogy figyelmen kívül maradnának azok az exportált mennyiségek, amelyek után nem fizettek visszatérítéseket – ez ellentétes volna a Jülich I-ügyben hozott ítélettel.

92. A Bizottság nem teljesen ezt a megközelítést alkalmazta a vitatott rendeletben, a számláló bővítésével mégis majdnem ugyanarra az eredményre jutott. Ha (a „négyet három áráért” példában) egy kiló normál árát hozzáadjuk a számlálóhoz, akkor az eredmény ugyanaz lesz, mint amikor a negyedik kilót kihagyjuk a nevezőből. A Bizottság megközelítése nagymértékben semlegesítette a nevezőnek a Jülich I-ügyben hozott ítéletben megkövetelt módosítását – ez nagymértékben magyarázza, hogy az ebben a rendeletben rögzített új illetékek miért kismértékben térnek el a Bíróság által érvénytelenné nyilvánított korábbi rendeletekben meghatározottaktól.

93. Nem látom azt, hogy a számláló e módosítását milyen módon irányozhatta volna elő az elvégzendő osztás elemeinek meghatározása során szükséges belső összhang gondolata.

Az „előre látható” összveszteséggel való összhang

94. A Bizottság felhívta a figyelmet arra a tényre, hogy az alaprendelet 15. cikke ismétlődően mennyiségekre és összegekre vonatkozó előrejelzésre[34] és „teljesítendő” kötelezettségekre hivatkozik. Különösen a 15. cikk (3) bekezdésében található, előbb az egyes gazdasági évekre nézve megbecsült, majd az érintett öt évre összesített egész tükrében kiigazított adatokat használó számítás is „előre látható összveszteségre” hivatkozik, még a kiigazítás után is. A Jülich I-ügyben hozott ítéletében a Bíróság továbbá kimondta, hogy „a teljes veszteségre vonatkozó becslés kiszámításának módja mindenesetre a közösségi termelési többlet értékesítéséből adódó veszteségeknek a jövőre vonatkozóan és konvencionális módon történő megállapítására irányul”[35]. A Bizottság arra következtet, hogy a számítások során figyelembe veendő összegeknek és mennyiségeknek nem valamennyi információ megszerzése után véglegesen meghatározott, valóságos adatoknak kell lenniük, hanem inkább tükrözniük kell a költségvetés ráfordításai és bevételei előre tervezhetőségének szükségességét. Következésképpen, folytatja érvelését a Bizottság, a számítások keretében figyelembe kell venni valamennyi kifizethető visszatérítést, nem csak a ténylegesen kifizetetteket, függetlenül attól, hogy a végleges adatokat később megállapították-e.

95. Az alaprendelet valóban jövőbe tekintő terminológiát használ. Ez elkerülhetetlennek tűnik, ha – amint azt a rendelet előírja – a számokat (a 15. cikk (1) bekezdése alapján) minden egyes gazdasági év vége előtt egyenként rögzítik, vagy (a 15. cikk (2) bekezdése alapján) az ötéves időszak vége előtt

33 — Nem hivatkoztak arra, hogy az „átlagos” itt nem „számtani középarányt” jelent.

34 — Bár az angol és néhány egyéb nyelvi változat különböző kifejezéseket használ (az angol a „forecast”, az „estimate” és a „forseeable” kifejezéseket), más nyelvi változatok ugyanazt a kifejezést használják végig (például a francia a „prévisible”, a német pedig a „voraussichtlich” kifejezést), és úgy tűnik, hogy nincs szándékos különbségtétel.

35 — Az ítélet 43. pontja.

összesítik. Ez ugyanakkor nem jelenti azt, hogy a végleges számokat nem kell használni akkor, amikor azok elérhetővé válnak, sőt, a 15. cikk (2) bekezdésének a) pontja (amely a 15. cikk (2) bekezdésében foglalt összes számítást érinti annak ellenére, hogy az ötéves időszak vége előtt kell azokat előadni) a „tényleges” kifejezést használja, míg a (14) preambulumbekezdés „teljes jegyzett veszteséget” említ.

96. Azt is megjegyzem, hogy a vitatott rendeletet 2009 novemberében, több mint három évvel az utolsó érintett gazdasági év vége után fogadták el, és nem állították, hogy a ténylegesen kifizetett export-visszatérítésekre vonatkozó végleges adatok nem voltak elérhetőek ekkorra. (Sőt, a vitatott rendelettel helyesbített valamennyi rendeletet több mint három hónappal a vonatkozó gazdasági év vége után fogadták el.) Továbbá maga a Bizottság által elfogadott végrehajtási rendelet (7) preambulumbekezdése is azt mutatja, hogy az volt a szándék, hogy a becslések alapján számított termelési illetékeket előre meg kelljen fizetni, majd az illetéket akkor kelljen véglegesen megállapítani, ha a pontos adat már elérhető volt.

97. Ha az lett volna a szándék, hogy a számítást csak az előre látható export-visszatérítésekre korlátozzák, függetlenül attól, hogy kifizették-e azokat, vagy sem, illetve annak ellenére, hogy a végleges adatok elérhetők voltak, akkor azt vártam volna, hogy a szabályozás kifejezett rendelkezést tartalmazzon e tekintetben. A jelenlegi szöveg, összefüggéseit tekintve, nem utal ilyen szándékra.

98. Ezért álláspontom szerint a Bizottság érve nem cáfolja meg azt a feltételezést, hogy a „visszatérítések teljes összege” csak a ténylegesen kifizetett visszatérítéseket jelenti, kizárva a soha nem igényelt, illetve ki nem fizetett tisztán fiktív visszatérítéseket.

Pontosabb eredmény

99. A Bizottság a Bírósághoz intézett észrevételeiben csatolt egy táblázatot, amely az alaprendelet által szabályozott mind az öt gazdasági évre nézve bemutatta: i. a cukortermelők részére kifizetett visszatérítések összegét;[36] ii. a vitatott rendeletben kiszámított illetékeket; és iii. az alapeljárások felperesei által előnyben részesített módszernek megfelelően újra kiszámított illetékeket. Ezek az adatok azt mutatják, hogy az ötéves időszak alatt a vitatott rendelettel kiszabott illetékek 60 millió euróval kevesebb összeget tettek ki, míg a felperesek módszerével meghatározott illetékek 346 millió euróval kevesebb összeget tennének ki a kifizetett visszatérítésekhez képest. Így a Bizottság szerint még a vitatott rendelet szerinti illetékek sem fedezik a visszatérítések költségét, a felperesek módszere pedig még jobban kedvezne a termelőknek.

100. A Bizottságnak a teljesített visszatérítések összegére vonatkozó adatait erősen vitatták. Különösen azt állították, hogy azok ténylegesen ki nem fizetett export-visszatérítéseket[37] és/vagy termelési visszatérítéseket foglaltak magukban. A felperesek a tárgyaláson más számokat mutattak be, amelyek azt mutatták, hogy az ötéves időszak alatt a vitatott rendelettel kiszabott illetékek 325 millió euró és 328 millió euró közötti összeggel meghaladták a teljesített visszatérítéseket, míg a felperesek módszerével meghatározott illetékek 39 millió euró és 53 millió euró közötti összeggel haladnák meg a visszatérítéseket. (Továbbá úgy vélem, hogy a teljesített visszatérítések összegeinek egyike sem vonatkoztatható megfelelően az igazgatási bizottságnak a Bizottság és az elnökség által összeállított dokumentumaiban megadott adatokra – és úgy tűnik, hogy e dokumentumok is eltérnek egymástól a szóban forgó összegeket illetően.)

36 — Ezen oszlop pontos címzése változó a különböző ügyekben felmerülő változatoknak megfelelően. Az egyikben úgy kerül meghatározásra, hogy a visszatérítések export-visszatérítések, a másikban pedig mint a termelők részére „kifizetett” visszatérítések. Az adatok ugyanakkor mind azonosak.

37 — Megjegyzem, hogy *ha* (és csak akkor, ha) a „teljesített visszatérítések” összessége ilyen visszatérítéseket is magában foglal, akkor abból az következik, hogy magasabb termelési illetékek szükségesek azok fedezésére, és a magasabb termelési illetékek elérésének egyik módja, ha a szóban forgó törtszám számlálója magában foglalja a ténylegesen ki nem fizetett azonos visszatérítéseket.

101. Amint arra a német kormány képviselője a tárgyaláson utalt, *„Judex non calculat”*. Ennyire különböző adatok előadása esetén valóban tanácsos, ha a Bíróság tartózkodik attól, hogy számtani megoldásra tegyen kísérletet.

102. A Bíróság elé terjesztett mindkét adatból ugyanakkor egy dolog világosan kitűnik. Egyik javasolt számítás sem eredményez egyenlőséget az export-visszatérítések és a termelési illetékek között. Mindkét összeg lehet magasabb a másiknál, és bármelyik módszert is használjuk, az eltérés évről évre változik (például a termelési illetékek mindkét módszer alapján alacsonyabbak az export-visszatérítéseknél a 2002/2003-as gazdasági évre nézve, és magasabbak a 2003/2004-es gazdasági évre nézve).

103. Egyértelműen kívánatos lenne akként értelmezni az alaprendeletet, hogy az eltérés a lehető legkisebb legyen. Az előterjesztett adatok eltérőségének mértéke ugyanakkor erősen azt sugallja, hogy nem garantálható egy ilyen eredmény, függetlenül attól, hogy a „visszatérítések teljes összege” magában foglalja vagy kizárja-e a ténylegesen ki nem fizetett esetleges visszatérítéseket. Ez abból adódhat, hogy a végeredményt az alaprendelet 15. cikkének (1) bekezdésében foglalt számítástól független egyéb tényezők is befolyásolják. Bármi is legyen a magyarázat, az nem igazolja ugyanakkor azt, hogy a számítás paramétereit egy meghatározott eredmény elérése érdekében torzítsák.

104. A saját erőforrásokra vonatkozó határozat [38] 2. cikkének (3) bekezdéséből és 6. cikkéből kiemelem továbbá azt, hogy a beszedett termelési illetékek összegének csak a 75%-át fizetik be az uniós költségvetésbe, és nincs előirányozva, hogy mire költik a befizetett összeget. Következésképpen az illetékek és visszatérítések közötti pontos egyenlőség keresése kevéssé igazolható.

105. Ezért azt javaslom, hogy a Bíróság inkább azt gondolja át, hogy az alaprendelet miként *kívánja* biztosítani azt, hogy a termelési illetékek fedezzék az export-visszatérítések költségét, mint azt, hogy speciális számítások miként térhetnek el az ideálisnak vélt eredménytől.

106. Az alaprendeletnek az a célja, hogy „a termelőknek teljes körű pénzügyi felelősséget kell vállalniuk minden gazdasági év során a kvóta alá eső közösségi termelés azon részének elhelyezéséből származó veszteségekért, amely a Közösség belső fogyasztását meghaladó többlet” [39]. Az eredményt ugyanakkor „méltányosan, de hatékonyan” [40], és nem pusztán a veszteségeket a többlettel egyszerűen elosztó szigorú számtani művelettel kell elérni. [41]

107. Segítségünkre lehet, ha a számítás egyes lépéseit nem az alaprendelet 15. cikkének (1) bekezdésében meghatározott rend szerint vizsgáljuk meg.

108. A termelési illetékek által fedezendő „összveszteség” nem az EU-nak az exportokkal kapcsolatban a gazdasági év során kifizetett valamennyi visszatérítés vonatkozásában felmerült összes vesztesége. Az összveszteség sokkal inkább csak az a része ennek a veszteségnek, amely az „exportálható többlethez” rendelhető. Az „exportálható többlet” az A és B kvótákon belüli uniós termelésnek az a része, amely a belső fogyasztáshoz képest többlet. Egy ilyen többlet léte a ténylegesen exportált meghatározott cukormennyiségektől függetlenül szükségessé teszi az exportot, és következésképpen alapot teremt az export-visszatérítések fizetésére. Ugyanakkor, ha a termelés nem haladja is meg a fogyasztást, egyes exportok attól még visszatérítésre jogosítanak fel. Ezért logikus (és az alaprendelet alapját képező önfinanszírozási elvvel teljes mértékben összhangban van), ha az export-visszatérítések költségének csak azon részét rendeljük az exportálható többlethez, amely csak a többlet léte miatt merült volna fel, és a termelési illetékeket arra a szintre korlátozzuk, amely az összes költségnek csak ezt a részét fedezi.

38 — Lásd a fenti 7. és 8. pontot.

39 — Az alaprendelet (11) preambulumbekezdése.

40 — Az alaprendelet (9) preambulumbekezdése.

41 — Lásd a Jülich I-ügyben hozott ítélet 42. és 43. pontját.

109. Az összes költségnek az exportálható többlethez rendelendő részét arányosan kell kiszámítani. Az adott gazdasági évben az exportkötelezettségek tonnában számított teljes mennyiségének a visszatérítések megfelelő teljes összege felel meg. Ez a teljes összeg (számláló) elosztva a tonnában számított teljes mennyiséggel (nevező) megadja a tonnánkénti átlagos visszatérítést, amelyet aztán meg kell szorozni az exportálható többlet tonnában számított mennyiségével ahhoz, hogy megkapjuk az e többlethez rendelendő összeget – az „összveszteséget", amely majd meghatározza a termelési illetékek összegét.

110. A fenti 89. és azt követő pontokban kifejtettem, hogy miért tűnik számomra valóban logikusnak, hogy a „tonnánkénti átlagos veszteség" meghatározása végett a törtszám nevezőjébe kell beleszámítani valamennyi exportált mennyiséget, míg a számlálóba csak a ténylegesen kifizetett visszatérítéseket. De összhangban van-e ez az álláspont az „összveszteség" számításának természetével és fogalmával, amelynek alapján a termelési illetékeket meghatározzák. Úgy hiszem, hogy igen.

111. Az „exportálható többlet" nem felel meg minden visszatérítésre feljogosító exportált mennyiségnek (ha jól értettem a Bizottságot a tárgyaláson, akkor az e mennyiségeknek mintegy a felével egyenlő). A belső fogyasztást részben importokból vagy a korábbi gazdasági évből áthozott készletekből elégítik ki. Következésképpen az A és B kvótán belüli termelésből egy adott gazdasági évben bizonyos mennyiségeket elfogyasztanak az EU-ban, bizonyos mennyiségeket exportálnak, és bizonyos mennyiségeket elraktároznak a következő gazdasági évre történő átvitel céljából. Az arányok ugyanakkor nem felelnek meg a belső fogyasztás és az exportálható többlet közötti, az alaprendelet 15. cikke (1) bekezdése szerinti felosztásnak.

112. Az „exportálható többletnek" az „összveszteség" meghatározása egyik lépéseként történő azonosításával elérni kívánt cél tehát nem az, hogy meg lehessen becsülni a tonnánként ténylegesen kifizetett visszatérítések összegét. Inkább annak meghatározására szolgál, hogy milyen mértékben nő a visszatérítések teljes összege az exportálható többlet alapján. A ténylegesen exportált mennyiségek a természetes állapotban exportált és a feldolgozott termék formájában exportált mennyiségekből tevődnek össze, és az utóbbi magában foglal olyan mennyiségeket, amelyek után fizettek visszatérítéseket, és olyanokat, amelyek után nem. Ésszerűnek tűnik azt feltételezni, hogy a vonatkozó arányok valamennyi teljesített exportkötelezettségre alkalmazandók, akár az exportálható többlethez rendelhetőek, akár nem. Ezért ezeket az arányokat vissza kell tükrözni a többlethez rendelt „tonnánkénti átlagos veszteségben". Ez az eredmény akkor érhető el, ha az alaprendelet 15. cikke (1) bekezdésének d) pontja szerinti „visszatérítések teljes összegéből" kizárjuk a ténylegesen ki nem fizetett visszatérítéseket, nem pedig beleszámítjuk azokat.

113. Ezért, ismétlem, nem tartom indokoltnak eltérni attól a feltevéstől, amelyet a rendelkezés megfogalmazásából a fenti 74. és azt követő pontokban levezettem. Ezért úgy vélem, hogy a „visszatérítések teljes összegének" az alaprendelet 15. cikke (1) bekezdése d) pontja szerinti fogalma csak a ténylegesen kifizetett visszatérítéseket foglalja magában, és hogy a vitatott rendelet érvénytelen, amennyiben az érintett gazdasági évekre nézve rögzített illetékek kiszámítása keretében a rendelkezés szerinti „visszatérítések teljes összegébe" beleszámítja az olyan visszatérítéseket, amelyeket az exportkötelezettségek vonatkozásában igényelhettek volna, de ténylegesen soha nem igényeltek vagy fizettek ki.

Egyéb felmerült érvénytelenségi okok

114. A fenti megfontolások elegendőnek tűnnek a vitatott rendelet formális és tartalmi érvényességével és az alaprendelet 15. cikke (1) bekezdése d) pontjának értelmezésével kapcsolatban a Bíróság elé terjesztett kérdések megválaszolására. Ugyanakkor az eljárás során számos egyéb kifogás merült fel a vitatott rendelet érvényességét illetően. Röviden érintem ezeket.

115. Valamennyi kifogás lényegében abból a tényből ered, hogy a Bizottság a vitatott rendeletben nem szorítkozott arra, hogy szigorúan végrehajtsa az alaprendeletnek a Jülich I-ügyben hozott ítéletben felvázolt értelmezését. Világossá tettem, hogy egyetértek az alapeljárások felpereseivel (és egy kivételével az észrevételeket előterjesztő kormányokkal) abban, hogy a „visszatérítések teljes összege" kiszámításának a vitatott rendeletben történő megváltoztatását nemcsak hogy nem követelte meg az ítélet, hanem az még összhangban sincs az ítélettel, mivel semlegesítette a döntés azon hatását, miszerint a „teljesítendő exportkötelezettségek" magukban foglaltak minden exportált mennyiséget, függetlenül attól, hogy fizettek-e utánuk visszatérítést, vagy sem. Az összhang ezen hiánya alapján hivatkoztak arra, hogy a vitatott rendelet megsértette a jogbiztonság, a visszaható hatály tilalma és a bizalomvédelem elvét; hogy a rendelet indokolása hiányos volt; és hogy a Bizottság visszaélt a hatáskörével.

116. Az első három elv állítólagos megsértésével kapcsolatban az állandó ítélkezési gyakorlat kimondja, hogy jóllehet a jogbiztonság elve általában nem teszi lehetővé, hogy valamely uniós aktus időbeli hatályának kezdő időpontját az aktus közzététele előtti időpontban állapítsa meg, kivételesen ettől eltérő megoldás is lehetséges, ha azt közérdekű cél követeli meg, és ha az érdekeltek jogos bizalmát megfelelően tiszteletben tartják. [42] E feltételek mellett tehát el kell fogadni, hogy amennyiben a Bíróság meghatározott hiányosságok miatt érvénytelenné nyilvánított valamely bizottsági rendeletet, akkor a Bizottság életbe léptethet visszaható hatályú szabályozást e hiányosságok kiküszöbölésére, ha az érvénytelenségből eredő helyzet szintén nem egyeztethető össze az uniós joggal, és ez nem orvosolható új szabályozás nélkül.

117. Amint arra rámutattam, [43] a jelen ügyben az új szabályozás bevezetése a helyzet kezelésének csupán az egyik lehetséges eszköze volt. Ezért nem biztos, hogy az elérendő cél ténylegesen egy új szabályozás elfogadását követelte meg. Akárhogy is legyen azonban, a Jülich I-ügyben hozott ítélet sem kifejezetten, sem hallgatólagosan nem követelte meg a „visszatérítések teljes összege" számítási módszerének megváltoztatását. Ebben a vonatkozásban a Bíróság nem értékelte a számítás e szempontját, valamennyi érintett azt a jogos elvárást támaszthatta, hogy nem kerül sor a visszamenőleges megváltoztatásra. Ezért egyetértek azzal, hogy a vitatott rendelet megsértette a jogbiztonság, a visszaható hatály tilalma és a bizalomvédelem elvét.

118. A „visszatérítések teljes összege" számítási módszerének megváltoztatását illetően a Bizottságot terhelő indokolási kötelezettség vonatkozásában el kell ismerni, hogy a vitatott rendelet preambuluma tartalmaz egy magyarázatot (bár álláspontom szerint helytelent) arra, hogy miért tér vissza az 1837/2002 rendeletben használt számítási módszerhez. Az is egyértelmű, hogy a Bizottság részletes számításait és az ezek alapjául szolgáló számokat elérhetővé tették a tagállamok számára az igazgatási bizottságban. Továbbá nem tűnik úgy, hogy a cukortermelők számára nehézséget jelentett ezen adatok abból a célból való kellő időben történő megszerzése, hogy megsemmisítés iránti kereseteket nyújtsanak be a Törvényszékhez, és a jelen Bírósághoz a releváns dokumentumokat számos észrevétel mellékleteként benyújtották. Ilyen körülmények között vonakodnék a vitatott rendeletet pusztán azon okból érvénytelennek tekinteni, hogy nem tartalmazta teljes egészében az alapjául szolgáló indokokat.

119. Végül a hatáskörrel való állítólagos visszaélésre kétféleképpen hivatkoztak a Bíróság előtt. Általánosabb formában azzal érveltek, hogy a Bizottságnak az új szabályozás elfogadására vonatkozó hatásköre nem terjed ki a „visszatérítések teljes összege" számítási módszerének megváltoztatására. Ugyan egyetértek ezzel a felvetéssel, azonban nem gondolom úgy, hogy azt szükségszerűen önálló érvénytelenségi oknak kell tekinteni. Konkrétabban arra hivatkoztak, hogy a Bizottság megközelítését nem az alaprendelet 15. cikkével való összhang biztosítása motiválta, hanem az a tudat, hogy a saját források költségvetésében nem lenne elegendő keret valamennyi akkor szükséges visszafizetésre, ha a „visszatérítések teljes összege" vonatkozásában nem kerülne sor változtatásra, ami további

42 — Lásd legújabban a C-256/07. sz. Mitsui & Co. Deutschland ügyben 2009. március 19-én hozott ítélet (EBHT 2009., I-1951. o.) 32. pontját.

43 — A fenti 66. pontban.

hozzájárulást tenne szükségessé a tagállamok részéről. Ha ez így lenne, akkor ez álláspontom szerint egyértelműen a hatáskörrel való visszaélésnek minősülne. Ugyanakkor a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelmek összefüggéseiben a Bíróság előtt nincs azon megállapítást alátámasztó bizonyíték, hogy erről van-e szó, vagy sem.

120. Most áttérek a kizárólag a British Sugar ügyben feltett két kérdésre, amelyek közül az egyik mindazonáltal jelentőséggel bír valamennyi hasonló eljárásban, míg a másik egyes más tagállamokban bírhat jelentőséggel.

A visszatérítések utáni kamat

121. Nyilvánvaló, hogy a termelési illeték egy bizonyos összegét alaptalanul fizették meg az érvénytelen uniós szabályozás alapján. Megfelelő igénylés esetén a nemzeti ügynökségeknek a beszedésük után néhány évvel vissza kell fizetni azokat a termelők számára (illetve az EU-nak a nemzeti ügynökségek számára). Egy ilyen visszafizetés iránt indított bármely eljárásban fontos tudni, hogy jár-e ezen összegek után kamat.

122. A British Sugar ügy alapeljárásában az angol jog alapján főszabály szerint elő lehet terjeszteni kamat iránti igényt, azonban a nemzeti ügynökség azzal érvel, hogy nem jár kamat, mivel ő maga sem kérheti vissza a kamatot az EU-tól. A nemzeti ügynökség a Bizottság által a vitatott rendelet alkalmazásával kapcsolatban a tagállamok számára kibocsátott útmutató [44] 4. pontjára hivatkozik, amely szerint lényegében a tagállamok által a termelők részére visszafizetett összegek utáni kamat nem vonható el az EU saját forrásaiból, mivel a vonatkozó szabályozás nem ad erre alapot.

123. A kérdést előterjesztő bíróság ezért arra vár választ, hogy az uniós jog kizárja-e a kamatfizetést a termelők számára abban az esetben, ha a nemzeti ügynökség nem kérhet ennek megfelelő kamatot az EU saját forrásaiból, illetve hogy ilyen kamat valóban nem kérhető-e, és hogy az uniós jog kizárja-e azt, hogy valamely nemzeti bíróság vagy ügynökség a nemzeti jog alapján mérlegelési jogkört gyakoroljon a kamatfizetés megtagadása tekintetében.

124. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az érvénytelenné nyilvánított uniós rendeletek alapján helytelenül kivetett illetékek visszatérítésére vonatkozó uniós jogi rendelkezések hiányában valamennyi járulékos kérdést (úgymint a kamat fizetését, ideértve a kamat számításának kezdő napját és mértékét) a nemzeti rendelkezésekkel összhangban kell megválaszolni. [45] A kérdést előterjesztő bíróság ugyanakkor nem biztos abban, hogy az uniós szabályok (különösen azok, amelyek a tagállam által az EU költségvetéséből megszerezhető kamat lehetőségére vagy kizártságára vonatkoznak) milyen mértékben korlátozhatják e nemzeti rendelkezések alkalmazását.

125. Úgy tűnik a számomra, hogy a kiinduló pontnak azt kell tekinteni, hogy mi is egyáltalán a kamat odaítélése mögött meghúzódó indok. Ez az indok a jogalap nélküli gazdagodás tilalmában található, amely közösségi jogi kifejezés, és az „igazságtalan” vagy egyes polgári jogi rendszerekben „indokolatlan” vagy jogtalan előnyt jelenti. [46]

44 — A Bíróság számára készült nem hivatalos dokumentum.

45 — Lásd a C-279/96., C-280/96. és C-281/96. sz., Ansaldo Energia és társai egyesített ügyekben 1998. szeptember 15-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-5025. o.) 28. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot; lásd továbbá a C-397/98. és 410/98. sz., Metallgesellschaft és társai egyesített ügyekben 2001. március 8-án hozott ítélet (EBHT 1998., I-1727. o.) 86. pontját és a C-470/04. sz. N-ügyben 2006. szeptember 7-én hozott ítélet (EBHT 2006., 7409. o.) 60. pontját.

46 — Újabb összehasonlító áttekintésként lásd Rebecca Williams Unjust enrichment and public law, a comparative study of England, France and the EU, Hart, 2010.

126. A Masdar-ügyben hozott ítéletben [47] a nagytanács kimondta: „A tagállamok jogában közös általános elvek szerint az a személy, akit olyan veszteség ért, amely valamely más személy vagyonát gyarapítja, anélkül hogy e gazdagodásnak bármilyen jogalapja lenne, főszabály szerint jogosult arra, hogy e veszteség erejéig a gazdagodott személytől megtérítést követeljen. […] [A] jogalap nélküli gazdagodásra alapított igényérvényesítésnek – ahogyan azt a legtöbb nemzeti jogrendszer szabályozza – nem feltétele, hogy a gazdagodott személy magatartása jogellenes vagy felróható legyen. […] Ezzel szemben […] alapvetően szükséges, hogy a gazdagodásnak ne legyen semmilyen jogalapja. […] Mivel a fentiek szerint meghatározott jogalap nélküli gazdagodás a tagállamok jogában közös, szerződésen kívüli kötelemkeletkeztető tényállást képez, a Közösség a saját vonatkozásában nem mentesülhet ugyanezen elv alkalmazása alól abban az esetben, ha valamely természetes vagy jogi személy azt kifogásolja vele szemben, hogy a Közösség e személy hátrányára jogalap nélkül gazdagodott.” Úgy tűnik, hogy ez az álláspont részben alkalmazható a jelen ügy körülményeire.

127. Ha az uniós költségvetés valamely gazdasági szereplőtől akár közvetlenül, akár közvetve olyan összeget kapott, amelyre nem volt jogosult, akkor jogalap nélkül gazdagodott. Az érintett alapösszeg visszafizetése bizonyos mértékig orvosolja ezt a helyzetet. Ugyanakkor az összeg a beszedés és a visszafizetés közötti időszakban az EU, nem pedig a gazdasági szereplő rendelkezésére állt. A pénz pedig annál kamatozik, akinek a rendelkezésére áll.

128. Ebben a helyzetben nem is annyira a pénzt birtokló fél esetleges jogalap nélküli gazdagodása számít, hanem a pénz birtoklásától megfosztott fél rendes gazdagodásának a lehetetlensége. Ez képezte a Bíróság által a Metallgesellschaft-ügyben hozott ítélet [48] 82–89. pontjának a logikai alapját, és arra vezetett, hogy az uniós joggal ellentétes, idő előtti adókivetés feljogosítja az adófizetőt arra, hogy kérje „az adó idő előtti esedékessé válása következtében rendelkezésre nem álló pénzösszeg után járó elmaradt kamatot”. A Masdar-ügyben hozott ítélettel összhangban ez az elv akkor is alkalmazandó, ha nem a tagállam, hanem maga az EU felelős az illeték hibás beszedéséért.

129. Következésképpen úgy vélem, hogy a jogalap nélküli gazdagodást kizáró általános elv megköveteli annak a lehetőségét, hogy az illetékes nemzeti ügynökség által beszedett és az uniós költségvetésbe befizetett illeték visszafizetésére jogosult cukortermelő kamatot kérjen az érintett összeg után arra az időszakra, amely alatt ezt az összeget nem használhatta.

130. Továbbá amennyiben az érintett összeg a tagállam helyett maga az uniós költségvetés számára volt elérhető, a kamat fizetésére kötelezett nemzeti ügynökségnek jogosultnak kell lennie arra, hogy az alapösszeggel együtt a kamatot is megkapja az uniós költségvetésből.

131. Az utóbbi tekintetben az ezirányú érvek nem győztek meg arról, hogy a saját forrásokra vonatkozó jogszabályok nem rendelkeznek ilyen kamatról. Nincs szükség kifejezett rendelkezésre ahhoz, hogy egy, a szóban forgóhoz hasonló általános elvet lehessen alkalmazni, és nem hivatkoztak olyan rendelkezésre, amely kizárhatná a kamat fizetését. Ezzel ellentétben a szóban forgó szabályozás [49] kifejezetten rendelkezik a tagállam kamatfizetéséről abban az esetben, ha késedelem van az esedékes összegek megfizetésében. Méltánytalan lenne, ha nem lenne lehetőség kamatra fordított esetben, amikor összegeket jogalap nélkül hiteleztek.

132. A Bizottság ugyanakkor azt állítja, hogy a termelési illetékeknek a tagállamok által „beszedési költségek címén” visszatartott 25%-a azt a célt szolgálná, hogy fedezze azt a kamatot, amelyet a nemzeti ügynökség a nemzeti jog alapján köteles fizetni. Abból indul ki, hogy a tagállamok által beszedett és az EU saját forrásaiba befizetett összegek esetében az adófizető és a tagállam közötti kapcsolat nem helyezhető ugyanarra az alapra, mint a tagállam és az EU közötti kapcsolat. Az esedékes illeték nemzeti ügynökség általi beszedésének elmulasztása nem menti fel a tagállamot azon

47 — – A C-47/07. P. sz., Masdar (UK) kontra Bizottság ügyben 2008. december 16-án hozott ítélet (EBHT 2008., I-9761. o.) 44–47. pontja.

48 — – A fenti 45. lábjegyzetben hivatkozott ítélet.

49 — A saját forrásokra vonatkozó rendelet 11. cikkének (1) bekezdése (lásd a fenti 12. pontot).

kötelezettsége alól, hogy az adott összeget a járulékos kamattal együtt megfizesse az uniós költségvetésbe.[50] Ugyanígy, abból a tényből, hogy a tagállam kötelezhető a jogalap nélkül beszedett saját források visszatérítése utáni kamatfizetésre, nem következik az, hogy ennek megfelelő joga van az EU-tól kamatot kérni a számlák kiegyenlítésével összefüggésben. A tagállamok által visszatartott 25%-ot arra szánták, hogy a beszedéssel kapcsolatos minden költséget fedezzen, ideértve a nemzeti bíróságok előtt a túlfizetések következményeivel kapcsolatban indított eljárások költségét. Mivel a kamatfizetést a nemzeti jog alapján egy ilyen nemzeti bíróság előtt indított eljárásban rendelik el, az beszedési költségnek minősül.

133. Nem vagyok erről meggyőződve. Ha az esedékes illeték beszedésének a nemzeti ügynökség általi elmulasztása nem menti fel a tagállamot az adott összegnek a járulékos kamattal együtt az uniós költségvetésbe történő befizetésére vonatkozó kötelezettsége alól, akkor az a logikus következtetés, hogy abban az esetben, ha az uniós jogalkotó jogellenesen ír elő a tagállamok által beszedett és az uniós költségvetésbe befizetett illetéket, és amelynek összegét a tagállamok kötelesek az adófizető részére kamattal együtt visszafizetni, akkor az EU ne legyen felmentve ezen összegeknek a megfelelő kamatokkal együtt a tagállamok részére történő visszafizetésére vonatkozó kötelezettsége alól.

134. A tagállamok által megtartott 25% vonatkozásában való igaz, hogy ez az arány a hatékonyság hiányának felettébb meglepő szintjére utal, ha csupán arra szánták, hogy fedezze a tényleges beszedési költségeket. Remélhetőleg ennek csak egy része szolgálja valóban ezt a célt. Ugyanakkor semmi sem utal a saját forrásokra vonatkozó szabályozásban arra, hogy a maradékot az érvénytelennek nyilvánított uniós rendeletek alapján jogalap nélkül beszedett összegek visszafizetése utáni kamat fedezetére szánták, ami nem esik a „beszedés” hétköznapi fogalmi körébe.

135. E vonatkozásban úgy tűnik a számomra, hogy a francia kormány által az észrevételeiben előadott megközelítés a leginkább kézenfekvő, miszerint az illeték teljes összegét egyszerűen elosztották az EU és a tagállamok között. Az illeték 75%-át befizették az uniós költségvetésbe, 25%-ot pedig megtartottak a tagállamok. Következésképpen a visszafizetendő összeg 75%-át az ezen arányhoz tartozó kamattal együtt az uniós költségvetésnek kell állnia, a maradékot a tagállamnak.

136. A High Court negyedik kérdésének első két részét e vonatkozásban akként kellene megválaszolni, hogy az uniós jog nem zárja ki azt, hogy a gazdasági szereplők egy érvénytelen rendelet alapján alaptalanul kifizetett összegek után kamatot kapjanak az illetékes nemzeti ügynökségtől, vagy hogy ez az ügynökség ennek megfelelő kamatot kapjon az uniós költségvetésből.

137. Megválaszolandó még a kérdés harmadik része: kizárja-e az uniós jog azt, hogy a nemzeti bíróság a nemzeti jog alapján esetlegesen fennálló mérlegelési jogkört gyakorolva teljesen mellőzze a kamat megítélését.

138. A kérdést előterjesztő bíróság szerint ilyen mérlegelési jogkört biztosít a Senior Courts Act 1981 35A. §-ának (1) bekezdése: „tartozás megfizetése iránti […] eljárásokban […] a megítélt összeg (a tartozás egésze vagy annak egy része) után az esedékesség és a [kifizetés, vagy ítélet] közötti időszak egészére vagy egy részére a bíróság által megfelelő mértékűnek tartott egyszerű kamat járhat”.

139. Az ítélkezési gyakorlat szerint az ilyen nemzeti rendelkezések alkalmazandók annak meghatározásakor, hogy a jelen ügyhöz hasonló esetekben jár-e kamat.

140. Ugyanakkor ez abban az esetben igaz, ha „nincsenek az érvénytelenné nyilvánított [uniós] rendeletek alapján helytelenül kivetett illetékek visszatérítésére vonatkozó egyéb [uniós] jogi rendelkezések”[51].

50 — Lásd a C-392/02. sz., Bizottság kontra Dánia ügyben 2005. november 15-én hozott ítélet (EBHT 2005., I-9811. o.) 63. pontját.

51 — A fenti 45. lábjegyzetben hivatkozott Ansaldo Energia és társai ügyben hozott ítélet 28. pontja.

141. A jelen ügyekben nem beszélhetünk ilyen uniós jogi „rendelkezésekről”, de úgy tűnik számomra, hogy az egyes nemzeti rendelkezések elsőbbségét át kell engedni egy olyan általános elvnek, amely a tagállamok jogrendszereiben közös, és amelyet az uniós jog alkalmazásában elismernek. Ezen elv értelmében kamatot kell fizetni az alaptalanul kivetett illetékek összegének használatától való megfosztás ellentételezésére. A nemzeti bíróság a nemzeti jog alapján esetlegesen fennálló mérlegelési jogkörével élve megfelelő indokkal csökkentheti a megítélendő kamat összegét (például a kérelmező magatartása okán). Ugyanakkor az a puszta tény, hogy az uniós költségvetés veszteséget szenvedhet el, az uniós jog alapján nem tekinthető ilyen megfelelő indoknak.

A megfelelő átváltási árfolyam

142. Az utolsó megválaszolandó kérdésnek csak akkor van jelentősége, ha a visszatérítést eurótól eltérő pénznemben kell teljesíteni. Ezért ez a kérdés a három alapeljárásból csak a British Sugar ügyet érinti, bár más tagállamok esetében is jelentőséggel bírhat. Mivel i. az alaptalanul kivetett összegeket eredetileg euróban fejezték ki, majd különböző időpontokban sterlingre váltották a beszedéskor, ii. az uniós költségvetésből a nemzeti ügynökség részére történő visszafizetéseket az euró és a sterling között egy későbbi dátummal kell átváltani, és iii. az érintett időszakban az átváltási árfolyam változott, felmerül a kérdés, hogy milyen időpont(ok)ból kell kiindulni a szükséges átváltások kiszámításakor?

143. A vitatott rendelet 6. cikke szerint az 1–4. cikket azon rendeletek hatálybalépésének időpontjától kell alkalmazni, amelyek rendelkezéseit pótolják. A Bizottság által a vitatott rendelet alkalmazásával kapcsolatban a tagállamokhoz intézett útmutató[52] 5. pontja szerint továbbá: „A beszedett cukorilletékek esetében azok a tagállamok, amelyek nem vezették be az eurót, átváltották a vonatkozó cukorrendeletekben euróban meghatározott összegeket a saját források számláján történő jóváírás végett. A következetesség okán, és mivel a helyesbítő rendelet visszaható hatállyal bír, a tagállamok által az eredeti cukorilleték kiszámításának idején használt átváltási árfolyamot kell alkalmazni a helyesbített illetékek átváltásakor is. Bár a jogalap nélkül kifizetett illetékek visszafizetéséről a nemzeti jog rendelkezik, úgy tűnik, hogy a történelmi átváltási árfolyam használata van összhangban a visszatérítés természetével és céljaival, és azzal a céllal, hogy elkerüljék a visszatérítések végrehajtásának esetleges eltérőségeit a különböző tagállamokban”. Az útmutató ezután emlékezteti a tagállamokat az évenkénti rendeletekre, amelyek minden egyes érintett gazdasági évre nézve rögzítették különösen a termelési illetékekre alkalmazandó átváltási árfolyamokat az eurótól eltérő pénznemű tagállamok vonatkozásában.

144. Angliában és Walesben az igénylő indokolt kérelemben kérheti az idegen pénznemben kifejezett pénzösszeget. Ennek sikere esetén ebben a pénznemben ítélik meg az összeget, „vagy a kifizetés időpontjában ezzel egyenértékű sterlingben”[53]. A British Sugar ezen az alapon azt kéri a nemzeti bíróságtól, hogy az alaptalanul kifizetett összeget euróban meghatározva és a kifizetés időpontjában alkalmazandó árfolyam szerinti sterlingre átváltva fizessék vissza.

145. A kérdést előterjesztő bíróság arra vár választ, hogy az uniós jog meghatározza-e az alkalmazandó árfolyamot; ha igen, akkor a vitatott rendelet 6. cikke az eredeti illeték kiszámításakor használt árfolyam alkalmazását követeli-e meg; és ha igen, érvényes-e a 6. cikk.

146. Korábban már arra a következtetésre jutottam, hogy a vitatott rendelet mint egész formailag érvénytelen, és az érvénytelenség oka lényegében az alapjául szolgáló meghatározott számítási módszer. Ennek tükrében irrelevánsnak tűnik tovább vizsgálni a 6. cikk értelmét és érvényességét, amely csupán a hatálybalépés időpontjait és általam érvénytelennek vélt rendelkezések alkalmazását érinti.

52 — Lásd a fenti 44. lábjegyzetet.

53 — A British Sugar e tekintetben a Practice Directions 16. szakaszának 9.1 pontjára és a Civil Procedure Rules 40B. szakaszának 10. pontjára hivatkozik.

147. Mivel azonban ugyanez a kérdés felmerül majd a vitatott rendelet helyébe lépő későbbi rendelettel kapcsolatban, ezért jelentőséggel bír az a kérdés, hogy az alkalmazandó átváltási árfolyam meghatározásakor irányadó időpont az uniós jog hatálya alá tartozik-e.

148. Az alkalmazandó átváltási árfolyam az ítélkezési gyakorlat[54] értelmében főszabály szerint „a visszatérítéshez képest járulékos kérdés”, és mint ilyet, a nemzeti rendelkezésekkel összhangban kell meghatározni.

149. Ugyanakkor, amint arra a Bizottság rámutat, ezeket a szabályokat nem vákuum veszi körül, és a nemzeti bíróság nem hagyhatja figyelmen kívül az uniós jogi szempontokat – különösen azt a tényt, hogy az egyes gazdasági évekre nézve rögzített átváltási árfolyamokat akkor alkalmazták, amikor a termelési illetékeket eredetileg beszedték. Egyetértek a Bizottsággal abban, hogy logikusnak tűnne, ha a termelő igényéről az *in integrum restitutio* alapján ezen átváltási árfolyamok figyelembevételével kellene dönteni. Mindazonáltal ha a nemzeti szabályok értelmében egy későbbi átváltási árfolyamot kellene alkalmazni, akkor az tűnne megfelelőnek, ha a nemzeti bíróság a kamat odaítélésekor megfontolás tárgyává tenné a váratlan nyereséget (vagy veszteséget).

Végkövetkeztetések

150. Valamennyi előbbi megfontolás tükrében véleményem szerint a Bíróságnak a következő válaszokat kell adnia a Finanzgericht Düsseldorf, a High Court of Justice of England and Wales és a Tribunal de grande instance Nanterre által előterjesztett kérdésekre:

– Az 1762/2003/EK, az 1775/2004/EK, az 1686/2005/EK és a 164/2007/EK rendelet helyesbítéséről és a cukorágazatban termelési illetékként fizetendő összegeknek a 2002/2003-as, 2003/2004-es, 2004/2005-ös, 2005/2006-os gazdasági évekre történő megállapításáról szóló, 2009. november 3-i 1193/2009/EK bizottsági rendelet formálisan érvénytelen, mivel jogalapjaként a cukorágazat piacának közös szervezéséről szóló, 2001. június 19-i 1260/2001/EK tanácsi rendeletre és különösen annak 15. cikke (8) bekezdésének első francia bekezdésére és 16. cikkének (5) bekezdésére hivatkozik.

– az 1193/2009 rendelet tartalmilag érvénytelen, mivel az érintett gazdasági évekre nézve rögzített illetékek kiszámítása keretében az 1260/2001 rendelet 15. cikke (1) bekezdésének d) pontjában meghatározott „visszatérítések teljes összege” olyan visszatérítéseket foglal magában, amelyeket az exportkötelezettségek vonatkozásában igényelhettek volna, de ténylegesen nem igényeltek és nem fizettek ki;

– az 1260/2001 rendelet 15. cikke (1) bekezdésének d) pontjában meghatározott „visszatérítések teljes összege” kifejezés csak ténylegesen kifizetett visszatérítéseket foglal magában;

– az uniós jog nem zárja ki, hogy a gazdasági szereplők valamely érvénytelen rendelet alapján alaptalanul beszedett összegek után kamatot kérjenek az illetékes nemzeti ügynökségtől, vagy hogy ez az ügynökség ennek megfelelő kamatot kérjen az uniós költségvetésből; ha a nemzeti bíróság ilyen körülmények között a nemzeti jog által biztosított mérlegelési jogkörével élve tartózkodik a kamat megítélésétől, tekintettel kell lennie arra a tényre, hogy az eredeti illeték jogellenessége az Európai Uniónak tudható be, és az uniós jog tiltja a jogellenes intézkedés eredményeként pénzének használatától megfosztott fél „jogtalan elszegényítését”;

– ha a nemzeti bíróság elrendeli, hogy a nemzeti ügynökség fizesse vissza az érvénytelen rendelet alapján alaptalanul kifizetett olyan összegeket, amelyeket eurótól eltérő pénznemben fizettek meg az ügynökségnek, majd az euróra átváltva fizette meg azt az uniós költségvetésbe, a járulékos

54 — Lásd a fenti 124. pontot.

kérdéseket, úgy mint a visszafizetés pénznemét és az alkalmazandó átváltási árfolyamra irányadó időpontot a nemzeti jog alapján kell meghatározni, tekintettel az uniós jognak az adott kérdésekkel, úgy mint a kamat megítélésével kapcsolatos esetleges szabályaira.