VERICA TRSTENJAK
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2010. január 21.[1]

Tartalomjegyzék

I – Bevezetés ..... I - 4345

II – Jogi háttér ..... I - 4346

A – A 318/2006 rendelet ..... I - 4346

B – A 290/2007 rendelet ..... I - 4349

III – A tényállás, az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések ..... I - 4350

IV – A Bíróság előtti eljárás ..... I - 4351

V – A felek érvei ..... I - 4352

A – Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés ..... I - 4352

B – Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés ..... I - 4353

VI – A jogi értékelés ..... I - 4356

A – Előzetes észrevételek ..... I - 4356

B – Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés ..... I - 4357

C – Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés ..... I - 4362

1. Az arányosság elvének megsértésére vonatkozó kifogás ..... I - 4362

a) A vizsgálati kritérium ..... I - 4362

b) Az arányosság vizsgálata ..... I - 4366

1 – Eredeti nyelv: német.

2. A hátrányos megkülönböztetés tilalmának megsértésére vonatkozó kifogás ... I - 4371

a) A kifogásolt jogsértés határozott kifejtésének hiánya az előzetes döntéshozatal iránti kérelemben ..... I - 4371

b) A vizsgálati kritérium ..... I - 4373

c) A hátrányos megkülönböztetés tilalmának megsértésére vonatkozó kifogás vizsgálata ..... I - 4374

VII – Végkövetkeztetések ..... I - 4377

I – Bevezetés

1. A jelen előzetes döntéshozatali eljárásban a Bíróság az osztrák Verwaltungsgerichtshof (a továbbiakban: kérdést előterjesztő bíróság) a cukorágazat piacának közös szervezéséről szóló, 2006. február 20-i 318/2006/EK tanácsi rendelet [2] 16. cikkének értelmezésére és adott esetben érvényességére vonatkozó előzetes döntéshozatalra előterjesztett két kérdésével foglalkozik.

2. E kérelmet az Agrana Zucker GmbH (a továbbiakban: felperes) és a Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (osztrák mezőgazdasági, erdészeti, környezetvédelmi és vízügyi szövetségi minisztérium, a továbbiakban: alperes) közötti jogvita keretében terjesztették elő, amelynek tárgya egy, a 318/2006 rendelet 16. cikke alapján meghozott hatósági határozat érvényessége, amelyben a 2007/2008. gazdasági évben fizetendő termelési díjat 4 869 748,80 euró összegben állapították meg, és a felperest ezen összeg megfizetésére szólították fel.

3. A kérdést előterjesztő bíróság az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésével lényegében azt szeretné megtudni, hogy a cukorgyártó vállalkozás által fizetendő – a 318/2006 rendelet 16. cikke szerinti – termelési díj mértékét az e vállalkozásnak kiosztott teljes cukorkvóta alapján, vagy a kivonás révén a piacról kivont mennyiség levonása után ténylegesen rendelkezésre álló kvóta alapján, illetve az e kvóta szerint ténylegesen megtermelt cukormennyiség alapján kell-e meghatározni. Arra az esetre, ha a termelési díj mértékét a kiosztott teljes kvóta alapján kell kiszámítani, a kérdést előterjesztő bíróság az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésével kiegészítésképpen lényegében arra keresi a választ, hogy a 318/2006 rendelet – a 318/2006 rendelet 19. cikkével és a 318/2006/EK tanácsi rendelet 19. cikkében

2 – HL L 58., 1. o.

említett százaléknak a 2007/2008. gazdasági évre történő meghatározásáról szóló 290/2007/EK rendelet [3] 1. cikkével összefüggésben értelmezett – 16. cikke ebben az esetben összeegyeztethető-e a magasabb szintű közösségi joggal, különösen az arányosság elvével és a hátrányos megkülönböztetés tilalmával.

II – Jogi háttér

A – *A 318/2006 rendelet*

4. A cukor piaca közös szervezésének (PKSZ) reformja keretében a Tanács 2006. február 20-án kibocsátotta a 318/2006 rendeletet.

5. E rendelet (19) preambulumbekezdése előírja, hogy „[t]ermelési díjat kell bevezetni, amely hozzájárul a cukor [PKSZ] keretében felmerülő kiadások finanszírozásához".

6. E rendelet (22) preambulumbekezdése értelmében „[a] Bizottság irányítása alatt működő, új piaci eszközöket kell bevezetni". Ezzel összefüggésben „ahhoz, hogy a cukorpiacok szerkezeti egyensúlyát a referenciaárhoz közeli árszinten lehessen tartani, lehetővé kell tenni a Bizottság számára, hogy döntsön arról, hogy cukrot von ki a piacról addig, amíg a piac egyensúlya helyre nem áll".

7. E rendelet (40) preambulumbekezdése értelmében „[a] Bizottságot fel kell hatalmazni arra, hogy a szükséghelyzetben felmerülő, egyedi gyakorlati problémák megoldásához szükséges intézkedéseket fogadjon el".

8. A 318/2006 rendelet 1. cikkének (2) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Az (1) bekezdésben felsorolt termékek tekintetében a gazdasági év október 1-jén kezdődik és a következő év szeptember 30-án ér véget.

[…]"

9. A 318/2006 rendelet 2. cikkének 5. pontja értelmében „»kvótacukor«, »kvótaizoglükóz« és »kvóta-inulinszirup«: az érintett vállalkozás kvótája alapján egy adott gazdasági

3 – HL L 78., 20. o.

évnek tulajdonított cukor-, izoglükóz-, illetve inulinszirup-termelés mennyisége”.

10. A 318/2006 rendelet 16. cikke a termelési díj meghatározását és kirovását szabályozza. E rendelkezés részletesen a következőket írja elő:

„Termelési díj

(1) A 2007/2008. gazdasági évtől kezdve a cukrot, izoglükózt, illetve inulinszirupot gyártó vállalkozások birtokában lévő cukorkvótára, izoglükózkvótára, illetve inulinszirup-kvótára termelési díjat kell kivetni.

(2) A termelési díj mértéke 12,00 EUR a kvótacukor, illetve kvóta-inulinszirup tonnájára vetítve. Az izoglükóz esetében a termelési díj mértéke a cukorra alkalmazandó díj 50%-a.

(3) A (1) bekezdésnek megfelelően fizetett teljes termelési díjat a tagállam a területén található vállalkozásokra az adott gazdasági év folyamán rendelkezésükre álló kvóta szerint rója ki.

A díj megfizetését a vállalkozások legkésőbb az adott gazdasági év februárjának végéig teljesítik.

(4) A közösségi cukor- és inulinszirup-gyártó vállalkozások megkövetelhetik, hogy a cukorrépa-, illetve cukornádtermelők vagy a cikóriatermelők az adott termelési díj 50%-át viseljék.”

11. A cukor kivonását a 318/2006 rendelet 19. cikke szabályozza, amely a következőképpen rendelkezik:

„A cukor kivonása

(1) Annak érdekében, hogy a piac szerkezeti egyensúlyát a referenciaárhoz közeli árszinten lehessen megőrizni, figyelembe véve a Közösségnek a Szerződés 300. cikkével összhangban kötött megállapodásokból eredő kötelezettségeit, a kvótacukor, kvótaizoglükóz, illetőleg kvóta-inulinszirup egy bizonyos – valamennyi tagállamban megegyező – százalékát a

következő gazdaság év kezdetéig ki lehet vonni a piacról.

Ilyen esetben az e rendelet 29. cikkének (1) bekezdésében említett, a behozott nyerscukor finomításához szükséges szokásos ellátási szükségletet az érintett gazdasági év tekintetében azonos százalékkal kell csökkenteni.

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

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

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

– olyan többlet cukornak, többlet izoglükóznak, illetve többlet inulinszirupnak tekintsék, amely ipari cukorrá, ipari izoglükózzá, illetve ipari inulinsziruppá alakításra rendelkezésre áll,

vagy

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

(4) Ha a Közösségben a cukorellátás nem megfelelő, a 39. cikk (2) bekezdésében említett eljárással összhangban döntés hozható arról, hogy a kivont cukor, izoglükóz, illetve inulinszirup egy bizonyos mennyisége a közösségi piacon a kivonás időtartamának vége előtt eladható legyen.”

B – *A 290/2007 rendelet*

12. A százalékos kivonási arány 2007/2008. gazdasági évre történő meghatározására a Bizottság 2007. március 16-án kibocsátotta a 290/2007 rendeletet.

13. A 290/2007 rendelet 1. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) A 2007/2008. gazdasági évre vonatkozóan a 318/2006/EK rendelet 19. cikkének (1) bekezdésében említett százalék 13,5%-ban kerül megállapításra.

(2) Az (1) bekezdéstől eltérve:

a) az említett bekezdésben megállapított százalék nem vonatkozik azokra a vállalkozásokra, amelyek termelése a 2007/2008. gazdasági évben nem éri el kvótájuk 86,5%-át;

b) azon vállalkozások esetében, amelyek termelése a 2007/2008. gazdasági évben egyenlő kvótájuk 86,5%-ával, vagy azt meghaladja, a 86,5%-os küszöb feletti mennyiségeket ki kell vonni;

c) az (1) bekezdésben előírt százalék nem vonatkozik az azokban a tagállamokban megtermelt mennyiségekre, ahol 2006. július 1-jétől a nemzeti cukorkvóta legalább 50%-a felszabadult annak következtében, hogy a kvótákról a 320/2006/EK rendelet 3. cikke értelmében lemondtak.

Azon tagállamokban, ahol 2006. július 1-jétől számítva a nemzeti cukorkvóta kevesebb mint 50%-a szabadult fel annak eredményeképpen, hogy a kvótákról a 320/2006/EK rendelet 3. cikke értelmében lemondtak, az (1) bekezdésben előírt százalékos kivonási arányt a felszabadult kvóta arányában kell csökkenteni.

Az e pont értelmében alkalmazandó százalékos arányt a melléklet határozza meg.

[…]

(4) A (2) bekezdés b) pontja és a (3) bekezdés értelmében kivont mennyiségeket a

2007/2008. gazdasági év vonatkozásában ipari cukorrá vagy izoglükózzá való átalakításra rendelkezésre álló többletcukornak vagy többletizoglükóznak kell tekinteni.

(5) A 318/2006/EK rendelet 6. cikkének (5) bekezdésében foglalt kötelezettség, amelynek értelmében legalább a minimálárnak megfelelő árat kell fizetni, kizárólag az (1) és a (2) bekezdés alkalmazását követően kvóta szerint megtermelt cukorrépa-mennyiségre vonatkozik."

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

14. Az alperes által a cukor gyártására odaítélt kvóta – a 2006/2007-es és 2014/2015-ös gazdasági évek közötti időszakra vonatkozó – kiosztása tárgyában hozott 2006. június 26-i határozat és a kiegészítő cukorkvóta kiosztása tárgyában hozott 2006. december 18-i határozat a felperesnek összesen 405 812,4 tonna cukorkvótát ítélt oda. 2007. április 5-i határozatával az alperes a 290/2007 rendelet 1. cikke (1) bekezdésének és (2) bekezdése b) pontjának megfelelően a 2007/2008-as gazdasági év vonatkozásában a kvótacukor gyártására vonatkozó, a cukorkvóta 86,5%-ának és így 351 027,73 tonnának megfelelő termelési küszöbértéket állapított meg a felperes tekintetében.

15. 2008. január 28-i határozatával a Vorstand für den Geschäftsbereich I der Agrarmarkt Austria (Ausztria agrárpiaca I. sz. gazdasági területének igazgatósága; közjogi jogi személy, amelyet az alperes a támogatások lebonyolítására hozott létre, a továbbiakban: AMA) a felperes által a 2007/2008-as gazdasági évben fizetendő cukortermelési díjat 4 869 748,80 euró összegben állapította meg, és felszólította a felperest ezen összegnek az AMA részére legkésőbb 2008. február 29-ig történő megfizetésére. Az AMA az indokolásban hivatkozott az összesen 405 812,4 tonna mértékben kiosztott cukorkvótára, és a 318/2006 rendelet 16. cikkére hivatkozva ezt alapul véve számította ki a termelési díj összegét.

16. A felperes fellebbezést nyújtott be ezen határozattal szemben. 2008. március 25-i határozatával – amelynek jogszerűségéről a kérdést előterjesztő bíróságnak az alapeljárásban döntenie kell – az alperes megalapozatlanság miatt elutasította a fellebbezést.

17. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzésből kitűnik, hogy a közigazgatási peres eljárásban az a kérdés vitás, hogy a 318/2006 rendelet 16. cikke szerinti termelési díjat a főszabály szerint rendelkezésre álló 405 812,4 tonna mértékű kvóta alapján kell-e kiszámítani, vagy ezt a kvótát a megállapított termelési küszöbértékre és az ahhoz kapcsolódó kivonásra tekintettel csökkenteni kell.

18. Az alapeljárásban részt vevő felek által képviselt eltérő jogi véleményekre tekintettel a közösségi jog helyes alkalmazása nem tűnik nyilvánvalónak a kérdést előterjesztő bíróság számára. Az értelmezéssel kapcsolatos nehézségek elsősorban azon kérdés megválaszolásához kötődnek, hogy mi alapján kell kiszámítani a 318/2006 rendelet 16. cikke szerinti termelési díjat. A kérdést előterjesztő bíróság véleménye szerint ezenfelül az is kérdéses, hogy e termelési díjnak az eredetileg kiosztott cukorkvóta alapján történő kiszámítása összeegyeztethető-e a magasabb szintű elsődleges joggal.

19. E körülményeket figyelembe véve a Verwaltungsgerichtshof felfüggesztette eljárását, és előzetes döntéshozatal céljából az alábbi kérdéseket terjesztette a Bíróság elé:

„1. Úgy kell-e értelmezni a cukorágazat piacának közös szervezéséről szóló, 2006. február 20-i 318/2006/EK tanácsi rendelet 16. cikkét, hogy a termelési díj számításának a 318/2006/EK tanácsi rendelet 19. cikkében említett százaléknak a 2007/2008-as gazdasági évre történő meghatározásáról szóló, 2007. március 16-i 290/2007/EK bizottsági rendelet 1. cikke szerinti megelőző kivonás következtében nem kihasználható cukorkvóta is a részét képezi?

2. Az 1. kérdésre adott igenlő válasz esetén:

Összeegyeztethető-e a 318/2006 rendelet 16. cikke az elsődleges joggal, különösen az arányosság elvével és az EK 34. cikkből levezethető hátrányos megkülönböztetés tilalmával?”

IV – A Bíróság előtti eljárás

20. A 2008. július 4-én kelt előzetes döntéshozatalra utaló végzés 2008. augusztus 11-én érkezett a Bíróság Hivatalához. Az írásbeli eljárás során a Tanács, a Spanyol Királyság, a Litván Köztársaság, valamint a Lengyel Köztársaság kormánya, az alapeljárás felperese, valamint a Bizottság nyújtott be észrevételeket. A 2009. november 19-i tárgyaláson az alapeljárás felperesének a képviselője, valamint a Tanács és a Bizottság képviselője vett részt.

V – A felek érvei

A – *Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés*

21. A Tanács, a Bizottság és a Lengyel Köztársaság álláspontja szerint a termelési díjat a 318/2006 rendelet 16. cikke szerint a vállalkozásnak kiosztott teljes cukorkvóta alapján kell kiszámítani.

22. A Tanács és a Bizottság véleménye szerint ez közvetlenül következik a 318/2006 rendelet 16. cikke (1) és (3) bekezdésének egyértelmű szövegéből, amelynek értelmében a termelési díjat a cukorgyártó vállalkozások „birtokában lévő", illetve „rendelkezésére álló" cukorkvótára kell kivetni. Zavart csak e rendelkezés (2) bekezdésének pontatlan megfogalmazása okozhat, amely értelmében a termelési díj mértéke 12 euró a „kvótacukor" tonnájára vetítve. A rendszertani összefüggésből és a 16. cikk által követett célból mindazonáltal az következik, hogy a (2) bekezdés szóhasználata esetében szerkesztési hibáról van szó.

23. Ez a 318/2006 rendelet 16. cikkének (2) bekezdésében tetten érhető szerkesztési hiba a fizetendő díj félrevezető „termelési díj" elnevezésével függ össze. Ezt az elnevezést a cukorágazat piacának közös szervezéséről szóló, 2001. június 19-i 1260/2001/EK tanácsi rendeletből[4] vették át, jóllehet az új díj a régi „termelési díjtól" gyökeresen különbözik. Találóbb lett volna a „kvótadíj" elnevezés. A „kvótadíjként" történő minősítést az támasztja alá, hogy a 318/2006 rendelet 16. cikke (3) bekezdésének második albekezdése értelmében a díj megfizetését a vállalkozásoknak legkésőbb az adott gazdasági év februárjának végéig, és így olyan időpontban kell teljesíteniük, amikor a vállalkozások adott gazdasági évbeli termelési mennyisége még nem ismert. A Tanács és a Bizottság végezetül arra is utal, hogy a szabályozás célja állandó sajátforrás-bevétel biztosítása a Közösségek számára.

24. A 318/2006 rendelet 16. és 19. cikkének nyelvtani és rendszertani értelmezése a Lengyel Köztársaság véleménye szerint is csak arra az eredményre vezethet, hogy a 318/2006 rendelet 19. cikke értelmében vett kivonás következtében az adott gazdasági évben nem kihasználható cukorkvóta-résznek is részét kell képeznie az e rendelet 16. cikke értelmében vett termelési díj alapjának.

4 – HL L 178., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 33. kötet, 17. o.

25. A felperes álláspontja szerint ellenben a 318/2006 rendelet 16. cikke (2) bekezdésének egyértelmű megszövegezésére kell támaszkodni, amely a termelési díj mértékét 12 euróban állapítja meg a „kvótacukor" tonnájára vetítve. A „termelési díj" elnevezésből következik továbbá, hogy csak a ténylegesen megtermelt kvótacukorra gondolhattak. Hasonló eredményre jut a Spanyol Királyság, amelynek véleménye szerint a tényleges termelést kell a 318/2006 rendelet 16. cikke szerinti termelési díj alapjául venni.

B – *Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés*

26. Rendszertani szempontból mind a felperes, mind a Spanyol Királyság kiemeli, hogy egy más típusú megközelítés azzal a következménnyel járna, hogy abban az esetben, ha a vállalkozás a részére kiosztott cukorkvótát nem meríti ki, a termelési díjat a gyakorlatilag nem létező cukor után is meg kellene fizetnie, miáltal éppen a kevesebb cukrot termelő vállalkozásokat sújtanák magasabb összegű díjjal. Ezenfelül a piacról kivont kvótacukor után, amelyet a 318/2006 rendelet 19. cikke (3) bekezdésének megfelelően tárolnak, és a következő gazdasági évben a kvóta alapján elsőként termelt mennyiségként könyvelnek el, kétszer kellene termelési díjat fizetni.

27. Végezetül, a Litván Köztársaság azt az álláspontot képviseli, hogy a 318/2006 rendelet 16. cikkét úgy kell értelmezni, hogy a „kvóta" fogalom azt a kvótát jelenti, amely a vállalkozásoknak az adott gazdasági év folyamán ténylegesen rendelkezésére áll. Ennélfogva a százalékos kivonási aránnyal csökkentett cukorkvótát kell a termelési díj alapjául venni.

28. A felperes, valamint a Litván Köztársaság véleménye szerint a 318/2006 rendelet 16. cikkének a termelési díj kiszámítása során a kiosztott teljes cukorkvótát alapul vevő értelmezése ellentétes az arányosság elvével, valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalmával. A Lengyel Köztársaság az arányosság elve megsértését megvalósultnak tekinti. A Bizottság és a Tanács véleménye szerint ellenben a 318/2006 rendelet 16. cikkének olyan értelmezése, amely alapján a termelési díjat a kiosztott teljes cukorkvóta alapján kell kiszámítani, összeegyeztethető az arányosság általános elvével és a hátrányos megkülönböztetés tilalmával.

29. A felperes véleménye szerint esetében az arányosság elvének a termelési díj kiosztott teljes cukorkvóta alapján történő kiszámítása tekintetében történő megsértését különösen

az alapozza meg, hogy a 2007/2008. gazdasági évben ténylegesen 13,5%-kal, illetve 54 784,67 tonnával kevesebb kvótacukrot termelt, és a termelési díj teljes cukorkvótára vetített kiszámítása következésképpen a tonnánként 12 euró mértékű díj egy gyakorlatilag nem létező 54 784,67 tonnányi cukormennyiségre történő kivetését eredményezné. Más oldalról megközelítve ez azzal jár, hogy még a 351 027,73 tonna kvótacukornak megfelelő termelési küszöbérték teljes kihasználása esetén is 13,87 euró mértékű díjat vetnének ki a kvótacukor tonnájára vetítve. A díj ilyenfajta kivetése aránytalan.

30. Ezenfelül, az érintett vállalkozások által a termelési küszöbértéken felül kvótacukorként termelt cukor a 290/2007 rendelet 1. cikkének (4) bekezdése értelmében többletcukornak minősül, amelyből ipari cukor készül, vagy pedig azt kvótacukorként a következő gazdasági évre vihetik át. A termelési díj többletcukorra történő kivetése mindkét esetben aránytalan lenne. Mivel az ipari cukor a kvótacukorra megállapított referenciaárnak körülbelül csak a feléért adható el, az ipari cukorként használt többletcukorra kivetett nominálisan változatlan tonnánkénti 12 euró mértékű termelési díj végeredményben kétszer olyan magas, mint a kvótacukorra kivetett termelési díj. Ha ellenben a többletcukrot a következő gazdasági évre vinnék át, a többletcukorra, amelyre a termelési díjat végeredményben két gazdasági évben vetették ki, kettős terhet rónának.

31. A termelési díjból származó bevételek továbbá meghaladják a cukor-PKSZ keretében felmerülő kiadásokat, és így a termelési díj ténylegesen igénybe nem vett kvótákra történő kivetése nem szükséges, és nem is kívánatos.

32. A 318/2006 rendelet 16. cikke a Lengyel Köztársaság és a Litván Köztársaság véleménye szerint is ellentétes az arányosság elvével annyiban, amennyiben a termelési díjat az e rendelkezés alapján a piacról kivont kvótacukorra is ki kell vetni. A Lengyel Köztársaság és a Litván Köztársaság ezzel kapcsolatban többek között kifejti, hogy a piacról kivont kvótacukor nem keletkeztet az Európai Közösség számára a cukor-PKSZ keretében felmerülő kiadásokat. Mivel a 318/2006 rendelet (19) preambulumbekezdése értelmében a termelési díj célja, hogy hozzájáruljon a cukor-PKSZ keretében felmerülő kiadások finanszírozásához, aránytalan a piacról kivont

költségmentes kvótacukrot is díjjal sújtani. A Lengyel Köztársaság kiemeli továbbá e cukor többletcukorként történő kezelésének, illetve kvótacukorként a következő gazdasági évre történő átvitelének – szerinte elfogadhatatlan – pénzügyi következményeit. A Litván Köztársaság szintén kifejti, hogy aránytalan pénzügyi tehernek vannak kitéve azok a cukorgyártók, akiknek a kvótáját csökkentették, mert a már elvégzett termelésből nem tudnak nyereségre szert tenni. E vállalkozások ezenfelül jelentős nehézségekkel küzdenek a megelőző kivonás okán csökkentett kvótán felüli cukormennyiség értékesítése során. A Lengyel Köztársaság véleménye szerint a 318/2006 rendelet 16. cikke végső soron technikai jellegű szabály, és így a közösségi jogalkotót e téren nem illeti meg széles mérlegelési jogkör.

33. A felperes és a Litván Köztársaság álláspontja szerint a hátrányos megkülönböztetés tilalmának a termelési díj kiosztott teljes cukorkvóta alapján történő kiszámítása tekintetében történő megsértését különösen az alapozza meg, hogy a 318/2006 rendelet – a 290/2007 rendelet 1. cikke (2) bekezdésének c) pontjával összefüggésben értelmezett – 19. cikke szerinti százalékos kivonási arány az egyes tagállamokban eltérő mértékű, és így a vállalkozásokat terhelő termelési díj a honosságuk szerinti tagállamok szerint különbözik.

34. A Bizottság és a Tanács véleménye szerint nem férhet kétség ahhoz, hogy a 318/2006 rendelet 16. cikkének olyan értelmezése, amely alapján a termelési díjat a kiosztott teljes cukorkvóta alapján kell kiszámítani, összeegyeztethető az arányosság és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának általános elveivel. A Bizottság és a Tanács azzal az indokolással, hogy a kérdést előterjesztő bíróság egyetlen érvvel sem támasztotta alá a 16. cikknek a hátrányos megkülönböztetés közösségi jogi tilalmával való összeegyeztethetőségét illető kétségét, írásbeli észrevételeiben az arányosság elvének megsértésére vonatkozó kifogás vizsgálatára szorítkozott.

35. A Bizottság és a Tanács ezzel összefüggésben mindenekelőtt a közösségi jogalkotót a közös agrárpolitika területén megillető széles mérlegelési jogkörre utal. Ennélfogva az e tárgyban hozott intézkedésnek a hatáskörrel rendelkező intézmény által követni szándékozott célra nyilvánvalóan alkalmatlan jellege lehet csak hatással az ilyen intézkedés jogszerűségére. Ilyen körülmények között az a mérvadó, hogy a termelési díjnak ugyan a cukor-PKSZ keretében felmerülő kiadások finanszírozásához kell hozzájárulnia, azt azonban nem kötötték meghatározott kiadásokhoz. Más szóval nem egy célhoz kötött bevételről van szó, és így a Bizottság véleménye szerint még az a körülmény sem releváns a 318/2006 rendelet 16. cikke jogszerűségének

megítélése szempontjából, hogy az adott gazdasági évben felmerülő kiadásoknál esetlegesen magasabb bevételek keletkeznek.

36. Ezenfelül a Bizottság és a Tanács a termelési díjnak a cukorgyártó vállalkozások teljes cukorkvótája alapján történő kiszámítását érdemben is szakszerűnek és célszerűnek tartja. A valamely konkrét évben végrehajtott kivonás ugyanis nem eredményezi a termelési kvóta végérvényes leszállítását. Továbbá, valamennyi gazdasági évet külön-külön kell vizsgálni, és így nem kerülhet sor arra, hogy a kvótacukorra kettős terhet rójanak. A piacról történő kivonással érintett cukormennyiségnek a termelési díj számítási alapjába történő bevonásának gazdasági hatásai is korlátozottak, kivált, hogy a kivonás éppen a kvótacukor árának általános emelkedését eredményezi. A Bizottság végezetül utal arra, hogy a 318/2006 rendelet (19) preambulumbekezdésében említett célt – a cukor-PKSZ keretében felmerülő kiadások finanszírozásához való hozzájárulást – úgy kell értelmezni, hogy a szóban forgó kiadások a cukorágazatban alkalmazott különböző intézkedésekből fakadó valamennyi költséget felölelik, ideértve a különféle támogatási intézkedések sokaságát is.

37. A tárgyaláson a Bizottság ezt az álláspontot annyival egészítette ki, hogy előadta, hogy a termelési díj a Közösség cukorágazatban felmerülő kiadásainak fedezéséhez történő hozzájárulásra szolgál, amely kiadások évente 1 500 millió euró feletti összegre becsülhetők, és így a termelési díjból származó bevételeket messze túlszárnyalják.

VI – A jogi értékelés

A – *Előzetes észrevételek*

38. A 318/2006 rendelettel, a közös agrárpolitika keretébe tartozó közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról és a mezőgazdasági termelők részére meghatározott támogatási rendszerek létrehozásáról szóló 1782/2003/EK rendelet módosításáról szóló, 2006. február 20-i 319/2006/EK tanácsi rendelettel [5] és a Közösségen belül a cukoripar szerkezetátalakítására szolgáló ideiglenes rendszer megállapításáról és a közös agrárpolitika finanszírozásáról szóló 1290/2005/EK rendelet módosításáról szóló, 2006. február 20-i 320/2006/EK tanácsi rendelettel [6] a közösségi jogalkotó az európai cukorpiaci rendtartás mélyreható reformját indította el. Ezen új szabályozással egy majd

5 – HL L 58., 32. o.
6 – HL L 58., 42. o.

40 évig messzemenően változatlan rendszert [7] vontak be a közös agrárpolitika (KAP) általános reformjába. [8]

39. A cukor-PKSZ-t érintő reform célja az intervenciós mechanizmus és a cukor intervenciós árának fokozatos eltörlése volt. A cukor intervenciós árát e célból egy referenciaárral váltották fel, amelyet a 2006/2007. gazdasági évtől a 2009/2010. gazdasági évig terjedő időszakban az intervenciós árhoz képest összesen 36%-kal csökkentettek. E referenciaárat főszabály szerint a cukor kínálatának az európai piacon keletkező hiánya útján kell elérni, aminek érdekében a szerkezetátalakítási alap keretében a kevésbé versenyképes cukortermelőket anyagilag a termelés felhagyására ösztönözték. A Közösség veszteséges termelési kapacitásainak leépítését szolgáló szerkezeti intézkedések mellett a Bizottságnak hatáskört biztosítottak arra, hogy a cukor fenyegető túlkínálata esetén annak kivonásáról határozzon, hogy ennek révén a piac szerkezeti egyensúlyát a referenciaárhoz közeli árszinten lehessen megőrizni.

40. A cukorágazat csökkentett piactámogatását – legalábbis részben – a jövedelemtámogatásának növelése útján kompenzálták. Így a cukorágazatban az ár- és termeléstámogatási politikától fokozatosan a mezőgazdasági termelő részére nyújtott, termeléstől független jövedelemtámogatási politika felé történt elmozdulás.

B – *Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés*

41. A kérdést előterjesztő bíróság az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésével lényegében arra keresi a választ, hogy a 318/2006 rendelet 16. cikke szerinti termelési díjat minek az alapján kell kiszámítani.

7 – A cukorpiaci rendtartásokra addig az ártámogatási szabályozás és a kvóták kiosztása volt jellemző. A cukor közös piacszervezésére 1967-ben létrehozott kvótarendszer ezenfelül viszonylag magas árak fenntartását teszi lehetővé felesleg termelése nélkül. A kvótarendszer eredetileg átmeneti jellegű lett volna, és 1975-ben megszűnt volna, azonban azt többször meghosszabbították. Később rugalmasabban alakították ki annak érdekében, hogy lehetővé tegyék a kvóta emelését a hatékonyabban termelő cukorgyártók részére. Lásd Olmi, G., *Politique agricole commune,* Brüsszel, 1991, 173. o.; valamint Priebe, R., in Grabitz, E. és Hilf, M., *Das Recht der Europäischen Union,* I. kötet, „EK 34. cikk", 57. pont (39. átdolgozás, 2009. július).

8 – A cukor KPSZ-t érintő reform hátteréhez lásd Swinbank, A., „EU Sugar Policy: An Extraordinary Story of Continuity, But Then Change", *Journal of World Trade* 2009, 603–620. o. A reform általános irányvonalainak az eddig hatályos cukorpiaci rendtartáshoz viszonyított elemzéséhez lásd Michel, J./Merten-Lentz, K., „La réforme du marché du sucre communautaire", *Revue du Marché commun et de l'Union européenne* 2005, 671–676. o.; Barents, R., „De zure smaak van Europese suiker", *NTER* 2005, 228–235. o.

42. A 318/2006 rendelet 16. cikke szerinti termelési díj kiszámítása szempontjából – elméletileg – négy különböző számítási alap vehető tekintetbe, nevezetesen:

1. a cukorgyártó vállalkozásoknak az adott gazdasági évben kiosztott cukorkvóta (= a 318/2006 rendelet 7. cikke értelmében vett cukorkvóta az e rendelet 8. cikke értelmében vett kiegészítő cukorkvótával növelve);

2. a cukorgyártó vállalkozásoknak az adott gazdasági évben kiosztott cukorkvóta az erre a gazdasági évre megállapított – a 318/2006 rendelet 19. cikke értelmében vett – százalékos kivonási aránnyal csökkentve. E számítási mód esetén első lépésként levonnák a cukorkvótából a százalékos kivonási arányt. Második lépésként az ebből adódó, a kivonással csökkentett cukorkvótát vennék a termelési díj alapjául. A számítási alap így a 290/2007 rendelet 1. cikke (2) bekezdésének a) és b) pontja értelmében vett termelési küszöbértéknek felelne meg;

3. a cukorgyártó vállalkozások által az adott gazdasági évben megtermelt cukormennyiség a kiosztott cukorkvóta által korlátozva (= a 318/2006 rendelet 2. cikkének 5. pontja értelmében vett kvótacukor);

4. a cukorgyártó vállalkozások által az adott gazdasági évben megtermelt cukormennyiség a termelési küszöbérték által korlátozva.

43. A kérdést előterjesztő bíróságnak a termelési díj alapja meghatározásával kapcsolatos kételye, valamint a jelen előzetes döntéshozatali eljárásban részt vevő felek végeredményben erősen eltérő válaszjavaslatai a 318/2006 rendelet 16. cikkének pontatlan szövegére vezethetők vissza. E tekintetben különösen a „Termelési díj” cím, valamint e rendelkezés (2) bekezdésben e díj mértékének „a kvótacukor [...] tonnájára vetítve” „12,00 EUR”-ban történő meghatározása szól egy olyan számítási mód mellett, amely az adott gazdasági évben ténylegesen megtermelt cukormennyiséget veszi alapul. A 16. cikk (1) és (3) bekezdésének szövege ellenben egyértelműen az adott gazdasági évre kiosztott cukorkvótákhoz kapcsolódik, amelyeket a tényleges termeléstől függetlenül kell megállapítani. A 318/2006 rendelet 16. cikke különböző nyelvi változatainak többségében megtalálható ez az ellentmondás. [9]

9 – A „Termelési díj” cím franciául „Taxe à la production”, szlovénül „Proizvodna dajatev”, angolul „Production charge”, dánul „Produktionsafgift”, spanyolul „Canon de producción”, portugálul pedig „Encargo de produção”. E nyelvi változatokban a 16. cikk (2) bekezdésében „sucre sous quota” „kvotnega sladkorja”, „quota sugar”, „kvotesukker”, „azúcar de cuota” és „açúcar de quota” szerepel, miközben az (1) és (3) bekezdésben „quota de sucre”, „kvote za sladkor”, „sugar quota”, „sukkerkvote”, „cuotas de azúcar” és „quotas de açúcar”. A holland nyelvi változatban a cím ugyan „Productieheffing”, a (2) bekezdés azonban ezt követően – akárcsak az (1) és (3) bekezdés – a „suikerquotum” fogalmat használja a „quotumsuiker” helyett.

44. A 318/2006 rendelet 16. cikke szövegének kétértelműségére tekintettel a jelen esetben csak a rendszertani és teleologikus értelmezés vezethet célra. A közösségi jog értelmezése körében ugyanis a homályosan szövegezett szabályozás célja elsőbbséget élvez annak szövegével szemben. [10]

45. A 318/2006 rendelet 16. cikkének rendszertani és teleologikus értelmezése arra enged következtetni, hogy ezen irányelv tartalmával és céljaival a termelési díj alapjának csak az adott gazdasági évben kiosztott cukorkvótát tekintő számítási mód egyeztethető össze.

46. Az arra utaló első fontos jelet, hogy a termelési díjat a cukorgyártó vállalkozásnak az adott gazdasági évben kiosztott cukorkvóta alapján kell meghatározni, a 318/2006 rendelet 16. cikke (3) bekezdésének második albekezdése szolgáltatja. E rendelkezés értelmében a termelési díjat a cukorgyártó vállalkozásoknak legkésőbb az adott gazdasági év februárjának végéig kell megfizetniük. Tekintettel arra a tényre, hogy a gazdasági év a 318/2006 rendelet 1. cikkének (2) bekezdése szerint egy meghatározott év október 1-jén kezdődik és a következő év szeptember 30-án ér véget, ez azt jelenti, hogy a termelési díjat olyan időpontban kell megfizetni, amikor a cukrot még nem termelték meg. Mivel az érintett vállalkozások által végül megtermelendő cukormennyiség a termelési díj esedékességének időpontjában teljes bizonyossággal nem állapítható meg, az – adott esetben a kivonással csökkentett – cukorkvóták szerint ténylegesen megtermelt cukormennyiség a termelési díj számítási alapjaként már pusztán gyakorlati okokból sem jöhet szóba.

47. Továbbá, a 318/2006 rendelet 16. cikkének szabályozási rendszerében világosan kifejezésre jut a közösségi jogalkotó azon elvi döntése, hogy a „termelési díjat" a kiosztott cukorkvótára, nem pedig a ténylegesen megtermelt cukormennyiségre kívánja kivetni.

48. A 318/2006 rendelet 16. cikkének (1) bekezdése rögzíti az elvet, amely szerint a cukrot gyártó vállalkozások birtokában lévő „cukorkvótára" termelési díjat kell kivetni. A (2) bekezdés e díj mértékét a „kvótacukor" tonnájára vetítve 12 euróban állapítja meg. A (3) bekezdés a díjkivetés gyakorlati megvalósítását úgy részletezi, hogy ezt a díjat a tagállamok legkésőbb az adott gazdasági év februárjának végéig kivetik. Végezetül a (4) bekezdés szabályozza annak lehetőségét, hogy a cukorrépa-, illetve cukornádtermelőket vagy a cikóriatermelőket bevonják e díj finanszírozásába.

10 – Szintén ugyanebben az értelemben Riesenhuber, K., *Europäische Methodenlehre,* Berlin 2006, 266. o., 51. pont.

49. A 318/2006 rendelet 16. cikkének (1) bekezdése rendszertani szempontból azt a főszabályt tartalmazza, hogy a 2007/2008. gazdasági évtől kezdve a cukrot gyártó vállalkozások birtokában lévő cukorkvótára díjat kell kivetni. A (2) bekezdés e díj mértékét tonnánként 12 euróban határozza meg. Tartalmi szempontból a (2) bekezdés súlypontja ennél fogva a díj – tonnánként 12 eurós – mértékének meghatározására esik, nem pedig a – már az (1) bekezdésben megállapított – számítási alap meghatározására. Ilyen körülmények között a „kvótacukor" fogalomnak a 318/2006 rendelet 16. cikkének (2) bekezdésében történő használatát egyértelműen a közösségi jogalkotó szerkesztési hibájaként kell értékelni, kivált, hogy e rendelkezés (3) bekezdésében ismét a vállalkozásoknak kiosztott kvótákra történik hivatkozás.

50. A vállalkozásoknak kiosztott kvóták számítási alapként történő segítségül hívása és ebből eredően az e vállalkozások által fizetendő „termelési díjnak" a ténylegesen megtermelt cukormennyiségtől való függetlenítése megfelel továbbá a mezőgazdasági termelő részére nyújtott, termeléstől független jövedelemtámogatásnak, amely a cukor-PKSZ-t érintő reform egyik sarokköve. [11] E termelőktől egyébként a cukorgyártó vállalkozások a 318/2006 rendelet 16. cikke (4) bekezdésének megfelelően megkövetelhetik, hogy viseljék az őket terhelő termelési díj 50%-át.

51. Ilyen körülmények között a felperes és a Spanyol Királyság által előadott azon szövegtörténeti érv is hatástalan, miszerint a „termelési díj" fogalmat a cukor-PKSZ-re vonatkozó – a hatályosakat megelőző – alaprendeletek [12] mindig a releváns referencia-időszakban termelt cukormennyiségekre kivetett díj értelmében véve használták. Tekintettel a tényre, hogy a cukor-PKSZ-t a 318/2006 rendelettel gyökeres reformnak vetették alá, és új pénzügyi alapokra helyezték, a fizetendő díj változatlan elnevezése az ezt megelőző rendeletek félrevezető szövegmaradványaként értékelendő, amelyből így semmiféle tartalmi következtetés nem vonható le a díj alapjának meghatározására nézve.

52. A 318/2006 rendelet 16. cikke szerinti termelési díj kiszámításához ezért a cukorgyártó vállalkozásoknak az adott gazdasági évben kiosztott cukorkvótát kell alapul venni. Tisztázandó marad azonban, hogy figyelembe kell-e venni e tekintetben az e rendelet 19. cikke értelmében vett százalékos kivonási

11 – Lásd a jelen indítvány 39. és azt követő pontját.

12 – A cukorágazat piacának közös szervezéséről szóló, 2001. június 19-i 1260/2001/EK tanácsi rendelet, HL L 178., 1. o., magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 33. kötet, 17. o., és a cukorágazat piacának közös szervezéséről szóló, 1999. szeptember 13-i 2038/1999/EK tanácsi rendelet, HL L 252., 1. o.

arányt. E százaléknak a 290/2007 rendelet 1. cikke (2) bekezdésének a) és b) pontjában [13] termelési küszöbértékké történő átalakítására tekintettel így felmerül a kérdés, hogy a százalékos kivonási arányt a termelési díj kiszámítása során le kell-e vonni a cukorkvótából, aminek folytán végeredményben a releváns termelési küszöbérték válna a termelési díj kiszámításának alapjává.

53. Véleményem szerint erre a kérdésre nemleges a válasz.

54. Amint azt már az Agrana Zucker ügyben 2009. február 18-án ismertetett indítványomban hangsúlyoztam, [14] és amint azt a Bíróság az ezen ügyben 2009. június 11-én hozott ítéletében megerősítette, [15] a piacról való kivonást semmiképpen sem lehet a 320/2006 rendelet értelmében vett kvótáról való lemondással egy tekintet alá venni. Amennyiben ugyanis összehasonlítjuk egymással a kvótáról történő lemondás és a piacról történő kivonás mechanizmusait, láthatóvá válik, hogy mind funkciójukban, mind céljukban alapvetően különböznek egymástól. Míg tartalma szerint az előbbi a kvóta végleges feladását foglalja magában, beleértve a termelőlétesítmények leszerelését, illetve leállítását, addig az utóbbi csak az érintett cukormennyiségnek a piacról történő átmeneti kivonását, betárolását vagy kvótán kívüli értékesítését eredményezi.

55. Ez a funkcióbeli különbség a vonatkozó rendelkezések eltérő szabályozási céljaira vezethető vissza. A kevésbé versenyerős cukortermelőknek a szociális felelősséget és a környezet kíméletét figyelembe vevő lemondása a kvótáról a 320/2006 rendelet által elérni kívánt cukoripari szerkezetátalakítás egyik eszköze. A piacról történő kivonás esetén ezzel szemben olyan ártámogatási eszközről van szó, amely a 318/2006 rendelet 19. cikkének (1) bekezdése és (22) preambulumbekezdése értelmében azt célozza, hogy a strukturális egyensúlyt a referenciaárhoz közeli árszinten megőrizzék.

56. Mivel a cukornak a Bizottság által rögzített százalékos kivonási arányok szerinti kivonása az érintett vállalkozások cukorkvótáit mint olyat nem érinti, a 318/2006 rendelet 16. cikke sem szöveg-, sem rendszertani fogódzót nem kínál különösen a Litván Köztársaság által képviselt álláspontho z, miszerint a 318/2006 rendelet 16. cikke szerinti termelési díj alapját a százalékos kivonási aránnyal csökkentett cukorkvóta képezi.

57. Mindezek után arra a következtetésre jutok, hogy a 318/2006 rendelet 16. cikkét

13 – A 290/2007 rendelet 1. cikke (2) bekezdésének a) és b) pontja lényegében azt írja elő, hogy a kivonási kötelezettség csak a termelési küszöbértéken felül megtermelt cukorra vonatkozik. E termelési küszöbértéket úgy számolják ki, hogy a százalékos kivonási arányt levonják a kiosztott cukorkvótából, ami a 2007/2008. gazdasági évre nézve rendes esetben a kiosztott cukorkvóta 86,5%-ának megfelelő mértékű termelési küszöbértéket eredményezett.

14 – A C-33/08. sz. Agrana Zucker ügyben 2009. február 18-án ismertetett indítványom (EBHT 2009., I-5035. o.) 40. és azt követő pontjai.

15 – A C-33/08. sz. Agrana Zucker ügyben 2009. június 11-én hozott ítélet 21. és azt követő pontjai.

úgy kell értelmezni, hogy a 318/2006 rendeletnek a 290/2007 rendelet 1. cikkével összefüggésben értelmezett 19. cikke szerinti kivonás következtében fel nem használt cukorkvótarésznek is a termelési díj alapjának részét kell képeznie.

C – Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés

1. Az arányosság elvének megsértésére vonatkozó kifogás

58. A kérdést előterjesztő bíróság előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésével arra keresi a választ, hogy a 318/2006 rendelet 16. cikke szerinti termelési díjnak az absztrakt módon kiosztott cukorkvóta alapján történő kiszámítása és kivetése összeegyeztethető-e az arányosság elvével. E kérdés megválaszolása tekintetében először az arányosság elvének állítólagos megsértésére vonatkozó vizsgálat során a KAP területén alkalmazandó kritériumot fogom elemezni. Ezt követően meg fogom vizsgálni, hogy a 318/2006 rendelet 16. cikke szerinti díj termeléstől független meghatározását az arányosság elvének megsértéseként kell-e értékelni.

a) A vizsgálati kritérium

59. A közösségi jog általános jogelvei közé tartozó arányosság elve megköveteli, hogy a közösségi intézmények aktusai ne haladják meg a szóban forgó szabályozás által kitűzött, jogos cél elérésére alkalmas és ahhoz szükséges mértéket, mivel több megfelelő intézkedés közül a kevésbé korlátozó jellegűt kell választani, és az okozott kellemetlenségek nem lehetnek aránytalanok az elérendő célhoz képest. [16]

60. Az arányosság elvének bírósági alkalmazása során ennélfogva főszabály szerint egy háromlépcsős vizsgálati sémából kell kiindulni, [17] amelynek körében az érintett intézkedés

16 – A 15. lábjegyzetben hivatkozott Agrana Zucker ügyben hozott ítélet 31. pontja; a C-310/04. sz., Spanyolország kontra Tanács ügyben 2006. szeptember 7-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-7285. o.) 97. pontja; a C-189/01. sz., Jippes és társai ügyben 2001. július 12-én hozott ítélet (EBHT 2001., I-5689. o.) 81. pontja; a C-133/93., C-300/93., C-362/93. sz., Crispoltoni és társai egyesített ügyekben 1994. október 5-én hozott ítélet (EBHT 1994., I-4863. o.) 41. pontja és a C-331/88. sz., Fedesa és társai ügyben 1990. november 13-án hozott ítélet (EBHT 1990., I-4023. o.) 13. pontja.

17 – E háromlépcsős vizsgálati sémához lásd: Simon, D., „Le contrôle de proportionnalité exercé par la Cour de Justice des Communautés Européennes", *Petites affiches* 2009, 46. sz., 17., 20. és azt követő oldalak. E szerző szerint mindazonáltal a követett célok jogszerűségének és az érintett intézkedés alkalmazása szubjektív indítékainak ellenőrzése némely ítéletben két kiegészítő felülvizsgálati lépcsőt képez.

1) alkalmasságát, 2) szükségességét és 3) megfelelőségét kell felülvizsgálni. [18]

61. Jóllehet az arányosság elvének a KAP területén történő alkalmazása többször megerősítést nyert, a Bíróság immár állandó ítélkezési gyakorlatában kiemeli, hogy e területen a közösségi jogalkotó széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik, és ebből arra következtet, hogy az ezen elvnek a KAP területén történő megvalósulása feltételeire vonatkozó bírósági felülvizsgálatnak annak vizsgálatára kell korlátozódnia, hogy az érintett intézkedés a hatáskörrel rendelkező intézmény által követni kívánt cél megvalósítására nem nyilvánvalóan alkalmatlan-e. [19]

62. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint így a KAP területén végzett arányossági vizsgálat során nem az a kérdés, hogy a jogalkotó által alkalmazott intézkedés volt-e az egyetlen vagy a lehető legjobb, hanem hogy az nyilvánvalóan alkalmatlan volt-e. [20]

63. Az arányosság vizsgálatának a Bíróság által végrehajtott, az érintett intézkedés nyilvánvaló alkalmatlanságának felülvizsgálatára történő korlátozása nem a KAP területének különlegessége, hanem az állandó ítélkezési gyakorlat szerint minden olyan területre kiterjed, amelyen a jogalkotótól politikai, gazdasági és szociális tényezők közötti választást követelnek meg, és amelyen belül a jogalkotónak összetett értékelést kell elvégeznie, amelynek érdekében részére széles mérlegelési és döntési jogkört kell biztosítani. [21]

64. Amint azt már más helyen kifejtettem, [22] ezen ítélkezési gyakorlat és különösen az arányosság vizsgálatának abban végrehajtott, puszta alkalmassági vizsgálatra történő korlátozása számomra nem meggyőző. Véleményem szerint az arányosság háromlép-

18 – A Bíróság egyes ítéleteiben mindenesetre annak megállapítására szorítkozik, hogy az arányosság elve megköveteli, hogy a közösségi rendelkezés által alkalmazott eszközök alkalmasak legyenek a kitűzött cél megvalósítására, és ne lépjenek túl az annak eléréséhez szükséges mértéken. Amennyiben ezen ítéletekben jellemzően nem a vizsgálandó intézkedés megfelelőségéről volt szó, annyiban azokból nem lehet arra következtetni, hogy az arányosság vizsgálatát egy kétlépcsős vizsgálati séma szerint, az érintett intézkedés megfelelőségére való tekintet nélkül kell elvégezni.

19 – A 15. lábjegyzetben hivatkozott Agrana Zucker ügyben hozott ítélet 32. pontja; a C-34/08. sz., Azienda Agricola Disarò Antonio és társai ügyben 2009. május 14-én hozott ítélet (EBHT 2009., I-4023. o.) 76. pontja; a 16. lábjegyzetben hivatkozott Spanyolország kontra Tanács ügyben hozott ítélet 98. pontja; a C-535/03. sz., Unitymark és North Sea Fishermen's Organisation ügyben 2006. március 23-án hozott ítélet (EBHT 2006., I-2689. o.) 57. pontja; a C-94/05. sz. Emsland-Stärke-ügyben 2006. március 16-án hozott ítélet (EBHT 2006., I-2619. o.) 54. pontja; a 16. lábjegyzetben hivatkozott Jippes és társai ügyben hozott ítélet 82. pontja; a 16. lábjegyzetben hivatkozott Crispoltoni és társai ügyben hozott ítélet 42. pontja; a 16. lábjegyzetben hivatkozott Fedesa és társai ügyben hozott ítélet 14. pontja és a 265/87. sz. Schräder-ügyben 1989. július 11-én hozott ítélet (EBHT 1989., 2237. o.) 22. pontja).

20 – A 15. lábjegyzetben hivatkozott Agrana Zucker ügyben hozott ítélet 33. pontja, a 16. lábjegyzetben hivatkozott Spanyolország kontra Tanács ügyben hozott ítélet 99. pontja és a 16. lábjegyzetben hivatkozott Jippes és társai ügyben hozott ítélet 83. pontja.

21 – Lásd a C-558/07. sz., S.P.C.M. és társai ügyben 2009. július 7-én hozott ítélet (EBHT 2009., I-5783. o.) 42. pontját; a C-154/04. és C-155/04. sz., Alliance for Natural Health és társai egyesített ügyekben 2005. július 12-én hozott ítélet (EBHT 2005., I-6451. o.) 52. pontját; a C-434/02. sz. Arnold André ügyben 2004. december 14-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-11825. o.) 46. pontját; a C-210/03. sz. Swedish Match ügyben 2004. december 14-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-11893. o.) 48. pontját, valamint a C-491/01. sz., British American Tobacco (Ínvestments) és Imperial Tobacco ügyben 2002. december 10-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-11453. o.) 123. pontját. Szintén lásd a C-17/98. sz. Emesa Sugar ügyben 2000. február 8-án hozott ítélet (EBHT 2000., I-675. o.) 53. pontját.

22 – Lásd a 19. lábjegyzetben hivatkozott Azienda Agricola Disarò Antonio és társai ügyben 2009. március 3-án ismertetett indítványom 61. és azt követő pontjait.

csős vizsgálatának az alkalmasság egylépcsős felülvizsgálatára történő ilyen strukturális korlátozása túlzottan csökkentené az elsődleges jog körébe tartozó arányosság elvének hatékony érvényesülését.

65. Az arányosság elvének a KAP területén történő alkalmazása szempontjából abból kell kiindulni, hogy a közösségi jogalkotó intézkedésének bírói felülvizsgálatát nem zárja ki ez előbbi széles mérlegelési jogköre. [23]

66. A Bíróságnak az arányosság KAP területén történő vizsgálatát alkalmassági vizsgálatra korlátozó megközelítésével szemben különösen az hozható fel, hogy az alkalmasság, a szükségesség és a megfelelőség feltételei nem egy és ugyanazon elgondolás lépcsőit fejezik ki. Egy intézkedés szükségességének és megfelelőségének vizsgálata az alkalmasságához viszonyítva sokkal inkább önálló, és az egyéni védelem szempontjából lényegi jelentőséggel bír. A közösségi jogalkotó által kitűzött célnak és a személyek érintett jogainak „összevetésére" csak a szükségesség és a megfelelőség vizsgálatának keretében kerül sor. Ha egy intézkedésnek csak az alkalmasságát vizsgáljuk, úgy nem az arányosság vizsgálatáról, hanem csupán a mérlegelési jogkör egyéni védelmi elemeket nélkülöző objektív felülvizsgálatáról lehet szó. [24]

67. Így éppen a jelen tényállás példáján keresztül válik világossá, hogy az arányosság vizsgálatának a közösségi jogalkotó által alkalmazott intézkedés puszta alkalmassági vizsgálatára történő korlátozása bizonyos körülmények között *de facto* az érintett intézkedések arányossága bármiféle gyakorlati felülvizsgálatának elmulasztásához vezet.

23 – Lásd a 19. lábjegyzetben hivatkozott Azienda Agricola Disarò Antonio és társai ügyben 2009. március 3-án ismertetett indítványom 61. pontját, valamint a 15. lábjegyzetben hivatkozott Agrana Zucker ügyben 2009. február 18-án ismertetett indítványom 51. pontját. Szintén lásd Sharpston főtanácsnok C-5/06. sz., Zuckerfabrik Jülich ügyben 2007. június 14-én ismertetett indítványának (EBHT 2008., I-3231. o.) 65. pontját, valamint Kokott főtanácsnok 21. lábjegyzetben hivatkozott C-558/07. sz., S.P.C.M. és társai ügyben 2009. március 10-én ismertetett indítványának 69. és azt követő pontjait, amelyekben helyesen emelik ki, hogy azokon a területeken is, amelyeken összetett technikai és/vagy politikai döntéseket kell hozni, és amelyeken így a közösségi jogalkotót széles mérlegelési és döntési jogkör illeti meg, el kell végezni annak vizsgálatát, hogy rendelkezésre állnak-e ugyanolyan hatékony és nyilvánvalóan kevésbé korlátozó intézkedések, és hogy az elfogadott intézkedések nyilvánvalóan aránytalanok-e a követni kívánt céllal. Ha erre a vizsgálatra nem kerül sor, az elsődleges jog körébe tartozó arányosság elve nem érvényesül.

24 – Lásd a 19. lábjegyzetben hivatkozott Azienda Agricola Disarò Antonio és társai ügyben 2009. március 3-án ismertetett indítványom 63. pontját. Szintén lásd ezzel kapcsolatban Danwitz, T., „Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Gemeinschaftsrecht", *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht*, 2003., 391., 396. o., aki arra utal, hogy ez a fajta eljárásmód az arányosság elvét a mérlegelési jogkör vizsgálatává alacsonyítja le.

68. A 318/2006 rendelet (19) preambulumbekezdésének értelmében a termelési díjat azért vezették be, hogy hozzájáruljon a cukor-PKSZ keretében felmerülő kiadások finanszírozásához. Mivel a termelési díj természeténél fogva pénzügyi eszközöknek a Közösséghez történő áramlását vonja maga után, egy ilyen díj önmagában alkalmas a közösségi jogalkotó által kitűzött cél elérésére, éspedig e díj választott számítási alapjától függetlenül. Ennélfogva egy olyan ügyben, mint a jelen ügy, az arányosság vizsgálata szempontjából éppen a közösségi jogalkotó által bevezetett termelési díj szükségességének és megfelelőségének vizsgálata bír jelentőséggel.

69. Hangsúlyozni kell ezenfelül, hogy a Bíróság az olyan területeken hozott közösségi intézkedések arányosságának vizsgálata körében, amelyeken a jogalkotótól politikai, gazdasági és szociális döntéseket követelnek meg, és amelyeken belül a jogalkotónak összetett értékelést kell elvégeznie, az e vizsgálatnak az érintett intézkedés nyilvánvaló alkalmatlanságának felülvizsgálatára történő korlátozása tekintetében tett elvi állásfoglalása ellenére mégis rendszeresen figyelembe veszi a felülvizsgálandó intézkedések szükségességének és megfelelőségének elemeit. [25]

70. Véleményem szerint így főszabály szerint a közösségi jogalkotónak a KAP területén alkalmazott intézkedéseit az arányosság háromlépcsős vizsgálata (alkalmasság, szükségesség és megfelelőség) alá kell vonni. Mivel azonban a Bíróságnak nem lehet feladata a közösségi jogalkotó szociális, gazdasági vagy politikai döntéseit a saját döntéseivel helyettesíteni, az arányosság háromlépcsős vizsgálatát e területen arra kell korlátozni, hogy – tekintettel a közösségi jogalkotó azon előjogára, hogy a tényeket értékelje – az érintett intézkedés nyilvánvalóan alkalmatlan, nyilvánvalóan nem szükséges vagy nyilvánvalóan

25 – Lásd a 15. lábjegyzetben hivatkozott Agrana Zucker ügyben hozott ítélet 42. pontját, a 21. lábjegyzetben hivatkozott British American Tobacco (Investments) és Imperial Tobacco ügyben hozott ítélet 126. és azt követő pontjait, valamint a 21. lábjegyzetben hivatkozott Emesa Sugar ügyben hozott ítélet 54. és azt követő pontjait. Szintén lásd Koch, O., *Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften,* Berlin 2003, 212. o., aki kiemeli, hogy majdnem minden ítélet, amelyben a Bíróság a vizsgálatot látszólag az „alkalmatlanságra" korlátozta, egy esetleges alternatív intézkedésekkel kapcsolatos vitát és részben részletes indokolást tartalmazott arra nézve, hogy ezen intézkedések miért nem részesíthetők előnyben. A „nyilvánvaló alkalmatlanság" fogalma ennélfogva csak az arányosság többlépcsős vizsgálatának keretében korlátozott felülvizsgálati szint szinonimájaként értendő. Ugyanebben az értelemben Kischel, U., „Die Kontrolle der Verhältnismäßigkeit durch den Europäischen Gerichtshof", *EuR* 2000, 380., 398. és azt követő oldalak, kiemeli, hogy a Bíróság a saját megfogalmazásának, miszerint az arányosság felülvizsgálatát a releváns területeken a nyilvánvaló alkalmatlanság vizsgálatára kell korlátozni, nem olyan értelmet tulajdonít, mint amilyennel az első látásra rendelkezni tűnik. A releváns határozatokból ellenben világosan kitűnik, hogy a közösségi jogalkotó mérlegelési jogköre nem korlátozza az arányosságot nyilvánvaló alkalmatlanságra, hanem az arányosság felülvizsgálatát összességében nyilvánvaló hibákra szűkíti le.

nem megfelelő volt-e.[26] Ily módon anélkül biztosítható a közösségi jogalkotó politikai mozgásterének tiszteletben tartása, hogy az arányosság elvét e területen megfosztanák hatékony érvényesülésétől.

71. Mindezek után arra a következtetésre jutok, hogy szóban forgó alapeljárás keretében ennélfogva különösen azt kell felülvizsgálni, hogy a termelési díj kivetése és számítási alapjának a termeléstől független meghatározása a közösségi jogalkotó által kitűzött célokra tekintettel nyilvánvalóan alkalmatlannak, nyilvánvalóan nem szükségesnek vagy nyilvánvalóan nem megfelelőnek tűnik-e.

b) Az arányosság vizsgálata

72. A 318/2006 rendelet (19) preambulumbekezdésének tanúsága szerint a termelési díjat azért vezették be, hogy hozzájáruljon a cukor-PKSZ keretében felmerülő kiadások finanszírozásához. A már fent említett indokokból kitűnik, hogy mind a termelési díj kivetése, mind a díj mértékének a kiosztott cukorkvóta alapján – az adott esetben releváns termelési küszöbértékekre és a megfelelő kivonásokra tekintet nélkül – történő megállapítása nem nyilvánvalóan alkalmatlan e cél elérésére.[27]

73. Nem látok arra utaló jelet, hogy a termelési díj kivetése és e díj kiosztott cukorkvóta alapján történő kiszámítása nyilvánvalóan szükségtelen lett volna.

74. Valamely intézkedés akkor szükséges, ha a célkitűzés elérésére alkalmas több intézkedés közül ez a legkevésbé terhelő az érintett érdekre és az érintett jogi tárgyra nézve.[28]

75. Nem vitatott, hogy a közösségi jogalkotónak főszabály szerint jogában áll a cukorgyártó vállalkozásokat a termelési díj útján a cukor-PKSZ finanszírozásába bevonni. Vitatott ellenben, hogy e díj konkrét kialakítása és különösen a kiosztott cukorkvóták alapján – a termeléstől függetlenül – történő kiszámítása szükséges volt-e e cél eléréséhez.

26 – Lásd a 19. lábjegyzetben hivatkozott Azienda Agricola Disarò Antonio és társai ügyben 2009. március 3-án ismertetett indítványom 62. és azt követő pontjait.

27 – Lásd a jelen indítvány 67. és azt követő pontját.

28 – A 19. lábjegyzetben hivatkozott Schräder-ügyben hozott ítélet 21. pontja.

76. A számítási alaptól és termeléstől való függetlenítéssel a közösségi jogalkotó azon szándékát juttatta kifejezésre, hogy a cukorgyártó vállalkozásoknak a cukor-PKSZ finanszírozásában való részvételét oly módon kívánja kialakítani, hogy e pénzügyi hozzájárulás több éven keresztül változatlan viszonyban maradhasson a cukorkvótákkal, és egyúttal már az éppen folyó gazdasági év folyamán behajtható legyen. A közösségi jogalkotót e területen megillető széles mérlegelési jogkörre tekintettel a díj e konkrét kialakítása és a számítási alap termeléstől független meghatározásának azzal járó szükségessége az intézkedés szükségessége szempontjából nem kifogásolható.

77. A 318/2006 rendelet 16. cikke értelmében vett, termeléstől független díj állítólagos szükségtelenségére vonatkozó további érvek a Közösségnek a cukor-PKSZ körében felmerülő kiadásai és annak e termelési díjból származó bevételei közötti viszonyra vonatkoznak. Ezzel összefüggésben különösen arra hivatkoznak, hogy a termelési díjból származó bevételek meghaladják a fedezendő kiadásokat.

78. A 318/2006 rendelet (19) preambulumbekezdésének tanúsága szerint a termelési díjat azért vezették be, hogy a cukorgyártó vállalkozásokat bevonják a cukor-PKSZ keretében felmerülő kiadások finanszírozásába.

79. Ha kiderülne, hogy a termelési díj szabályait oly módon határozták meg, hogy a Közösség e díjból származó bevételei az azok révén finanszírozandó kiadásokat rendszerint meghaladják, akkor azokat nyilvánvalóan szükségtelennek, és ennélfogva aránytalannak kellene minősíteni.

80. Ezzel összefüggésben mindazonáltal nem szabad átsiklani a felett, hogy a közösségi jogalkotót a KAP területén megillető és gyakorlása szempontjából csak korlátozott bírósági felülvizsgálat alá tartozó széles mérlegelési jogkör az állandó ítélkezési gyakorlat szerint nem kizárólag a meghozandó rendelkezések jellegére és hatályára vonatkozik, hanem bizonyos mértékig az alapvető adatok megállapítására is. [29]

81. A Bizottság az Európai Parlamenthez és a Tanácshoz intézett, 2004. július 14-i közleményében [30] a Közösségnek a cukorágazat reformja folytán felmerülő kiadásait körülbelül 1 540 millió euróban határozta meg,

29 – Lásd a 16. lábjegyzetben hivatkozott Spanyolország kontra Tanács ügyben hozott ítélet 121. pontját; a C-120/99. sz., Olaszország kontra Tanács ügyben 2001. október 25-én hozott ítélet (EBHT 2001., I-7997. o.) 44. pontját; a C-179/95. sz., Spanyolország kontra Tanács ügyben 1999. október 5-én hozott ítélet (EBHT 1999., I-6475. o.) 29. pontját; a C-4/96. sz., NIFPO és Northern Ireland Fishermen's Federation ügyben 1998. február 19-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-681. o.) 41. és azt követő pontját; a C-122/94. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben 1996. február 29-én hozott ítélet (EBHT 1996., I-881. o.) 18. pontját és a 138/79. sz., Roquette Frères kontra Tanács ügyben 1980. október 29-én hozott ítélet (EBHT 1980., 3333. o.) 25. pontját.

30 – A Bizottság a Tanácshoz és az Európai Parlamenthez intézett, a „Fenntartható mezőgazdasági modell a közös agrárpolitikai reformján keresztül – a cukorágazat reformja" című közleménye, COM (2004) 499 végleges, 12. és azt követő oldal.

ezen éves költségek a status quo forgatókönyvébe illenek. A cukorágazat számára javasolt új intézkedések költségeit, amelynek fő eleme a mezőgazdasági termelők termeléstől független közvetlen támogatása, az export-visszatérítésekre szánt kiadások jelentős csökkentéséből, valamint a vegy- és gyógyszeripar számára biztosított termelési visszatérítés és a finomításhoz adott támogatások eltörléséből fakadó megtakarítások ellensúlyoznák. A javasolt reformintézkedéseknek a cukorágazatban történő teljes körű bevezetése esetén a közvetlen jövedelemtámogatásra fordított nemzeti csomagok 1340 millió eurós éves költséggel járnának, míg a feldolgozás nélküli és a feldolgozott cukor export-visszatérítésére szánt kiadások körülbelül 100 millió eurót tennének ki. A Bizottság a cukorágazat piacának közös szervezéséről szóló tanácsi rendeletre irányuló – részben módosított – javaslatában [31] újfent hangsúlyozta a javasolt reform kiadássemlegességét. A legjelentősebb kiadási tételként e helyen is a mezőgazdagási termelők függetlenített, közvetlen támogatását emelték ki, amelynek költségei immár gazdasági évenként 1542 millió eurót tennének ki.

82. A felperes által mellékletként csatolt, a cukorágazat reformja pénzügyi hatásainak táblázatos áttekintését tartalmazó 2005. november 3-i tanácsi feljegyzésből ezenfelül kiderül, hogy a 2007/2008. gazdasági évtől a Tanács is 1550 és 1600 millió euró közötti kiadással számolt, aminek során a közvetlen jövedelemtámogatás gazdasági évenkénti költségeit szintén 1542 millió euróra becsülte.

83. E becsült kiadásoknak a 318/2006 rendelet 16. cikke szerinti termelési díj pénzügyi hatásaival való összevetése során rögtön világossá válik, hogy e díj teljes összege jelentősen elmarad a Közösség cukorágazatban felmerülő becsült éves kiadásaitól. [32] Ilyen körülmények között a Zuckerfabrik Jülich ügyben 2008. május 8-án hozott ítéletre [33] sem lehet haszonnal hivatkozni. Ebben az ítéletben ugyanis a Bíróság az – akkoriban alkalmazandó – termelési díj olyan értelmezésével szemben foglalt állást, amely magában rejtené annak veszélyét, hogy a Közösségnek

31 – COM (2005) 263 végleges, az indokolás 5. pontja.

32 – A 318/2006 rendelet 16. cikkének (2) bekezdése értelmében a termelési díj mértéke 12 euró a cukor-, illetve inulinszirupkvóta és 6 euró az izoglükózkvóta tonnájára vetítve. E rendelet III. melléklete a nemzeti és regionális kvótákat összesen legfeljebb 17 440 537 tonna cukorban, 507 680 tonna izoglükózban és 320 718 tonna inzulinszirupban határozza meg. A IV. melléklet a kiegészítő cukorkvótákat összesen legfeljebb 1 100 000 tonna cukorban és 103 000 tonna izoglükózban rögzíti. Így a valamennyi cukorgyártó vállalkozás által teljesítendő maximális termelési díj matematikailag körülbelül 230 millió eurót tesz ki, mégpedig a kvótákról történő időközbeni lemondásokat figyelmen kívül hagyva.

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

fizetendő díjak meghaladhatják a fedezendő kiadásokat.

84. Ezzel összefüggésben a felperes azon érvét, mely szerint a termelési díj nem a közvetlen jövedelemtámogatás finanszírozását szolgálja, és következésképpen meghaladja a Közösség cukor-PKSZ területén felmerülő fennmaradt kiadásait, szintén határozottan el kell utasítani. Figyelmen kívül hagyva azt a kérdést, hogy a Közösségnek a cukorágazatbeli mezőgazdasági termelők termelésfüggetlen közvetlen kifizetéseihez kapcsolódó kiadásait költségvetési jogi szempontból a „cukor-PKSZ keretében felmerülő kiadások" körébe kell-e sorolni, a 318/2006 rendelet keletkezésének történetéből kétségtelenül kitűnik, hogy a Közösség cukorágazatbeli kiadásainak súlypontja immár túlnyomórészt áthelyeződött e közvetlen kifizetésekre. E körülmények között a termelési díjnak a 318/2006 rendelet (19) preambulumbekezdésében kifejezésre juttatott célját úgy kell értelmezni, hogy e díjat mértékénél fogva szintén a termeléstől független közvetlen kifizetések tekintetében felmerülő kiadások finanszírozásához történő hozzájárulásnak szánták.

85. E megfontolásokra tekintettel a termelési díj kivetése és e díjnak a kiosztott cukorkvóta alapján történő kiszámítása véleményem szerint nem nyilvánvalóan szükségtelen a közösségi jogalkotó által kitűzött cél eléréséhez, amely cél annak megkövetelése, hogy a cukorgyártó vállalkozások járuljanak hozzá a Közösség cukorágazatbeli kiadásainak finanszírozásához.

86. Végül, az intézkedéssel okozott hátrányok sem tekinthetők nyilvánvalóan aránytalannak a kitűzött célhoz viszonyítva.

87. Ezzel összefüggésben mindenekelőtt az képezi a kifogás tárgyát, hogy a termelési díjnak a kiosztott cukorkvóta alapján történő kiszámítása azzal jár, hogy a díj részben gyakorlatilag nem létező cukrot terhel, ha – mint az alapeljárásban – a termelés nem lépi túl a termelési küszöbértéket. Ellenben, ha a termelési küszöbértéken felül termelnének kvótacukrot, ezt kvótacukorként a következő gazdasági évre történő átvitel esetén kétszer terhelné ugyanaz a díj. Ipari cukorrá történő átminősítés esetén a változatlan mértékű termelési díj aránytalanul magas.

88. Ez az érvelés számomra nem meggyőző.

89. Ezen érvek közös vonása, hogy a díj kivetésének következményeit kizárólag a piacról kivont kvótacukor tekintetében emelik ki.

Ezzel azonban nem veszik figyelembe azon körülményt, hogy a közösségi jogalkotó a termelési díjat széles mérlegelési jogkörét gyakorolva a termeléstől független kvótadíjként alakította ki. E díj megfelelősége ennélfogva nem kérdőjelezhető meg azáltal, hogy e díj következményeit a kvótacukor egy viszonylag kis alkategóriája – nevezetesen a piacról kivont kvótacukor – tekintetében veszik csak számításba. A megfelelőség vizsgálatát sokkal inkább a termeléstől független kvótadíj valamennyi előnyére és hátrányára figyelemmel, e szabályozás egész rendszerének összefüggésében kell elvégezni.

90. Azáltal, hogy a közösségi jogalkotó a kiosztott cukorkvótát választotta a termelési díj kiszámításának alapjául, olyan díjrendszert hozott létre, amelyben a díjakat a cukorkvóta nem teljes kimerítése esetén is a teljes cukorkvóta alapján vetik ki. A cukorkvóta ilyen nem teljes kimerítésének kiváltói nem csak a rossz termés, egyéb nehézségek vagy a cukorgyártó vállalkozás szabad gazdasági elhatározásai lehetnek, hanem a cukor piacról történő kivonását egy meghatározott gazdasági év vonatkozásában elrendelő bizottsági határozat is.

91. Ha valamely cukorgyártó vállalkozás nem képes a cukorkvótáját teljesen kimeríteni, vagy azt nem teheti meg, kevesebb cukrot lesz képes a megfelelő piaci áron, illetve a nemzeti intervenciós hivatalok [34] részére történő eladás útján értékesíteni. Mivel a díj a kvótához, nem pedig a ténylegesen értékesített cukormennyiséghez igazodik, az a cukorgyártó vállalkozásoknak a cukor eladásából származó csökkenő jövedelme mellett is változatlan marad.

92. Jóllehet e körülmény mindenképpen pénzügyi hátrányt jelenthet a cukorgyártó vállalkozások számára, e hátrány nem áll nyilvánvalóan nem megfelelő viszonyban a közösségi jogalkotó által kitűzött céllal, a cukorgyártó vállalkozásoknak a cukor-PKSZ finanszírozásába egy előre teljesítendő, a legmesszebbmenőkig változatlan hozzájárulás révén történő bevonásával.

93. Az érdekek e mérlegelése során különösen azt nem szabad szem elől téveszteni, hogy a cukor-PKSZ reformját a mezőgazdasági termelő részére nyújtott termeléstől független jövedelemtámogatásra is kiterjesztették. [35] Ennélfogva, a 318/2006 rendelet 16. cikke

34 – A 318/2006 rendelet 18. cikkének (2) bekezdése értelmében a kvótacukor intervenciós ára a következő gazdasági évre megállapított referenciaár 80%-a. Ez az intervenciós lehetőség időben a 2006/2007 és 2009/2010. közötti gazdasági évekre, mennyiségileg pedig a Közösségben gazdasági évenként összesen legfeljebb 600 000 tonnára korlátozódik.

35 – Lásd a jelen indítvány 40. pontját.

szerinti termeléstől független díj a cukor-PKSZ rendszerének teljes összefüggésében minden további nélkül megfelel a cukor-PKSZ reformja alapirányzatának.

94. Ezenfelül a cukorkvóta nem teljes kimerítése által a cukorgyártó vállalkozások részéről fizetendő díjak és kvótacukor-értékesítésből származó jövedelmük közötti viszonyra gyakorolt hatások számszerű elemzése világosan megmutatja, hogy a díj változatlansága végső soron nem eredményez e vállalkozásokra nézve aránytalanul magas terhet. Így a felperes saját számításaiból kiderül, hogy még a jelenlegihez hasonló esetben is, amikor a Bizottság magas mértékű, 13,5%-os kivonási arányt állapított meg, a díj – tisztán számtanilag – 12 euróról 13,87 euróra emelkedik csupán tonnánként a termelési küszöbértéknek a piacra vitt kvótacukorhoz viszonyított teljes kihasználása esetén. A 2007/2008. gazdasági évbeli tonnánkénti 631,90 eurós referenciaárra figyelemmel – amelynek biztosítására éppen e kivonás szolgált –, a piacra vitt kvótacukrot terhelő tonnánkénti díj így számszerűsített növekedése nem jelent a cukorgyártó vállalkozások számára aránytalan terhet, kivált hogy ezek a 318/2006 rendelet 16. cikkének (4) bekezdése értelmében megkövetelhetik, hogy a cukorrépa-, illetve cukornádtermelők vagy a cikóriatermelők viseljék az adott termelési díj 50%-át. [36]

95. Mindezek után arra a következtetésre jutok, hogy a 318/2006 rendelet 16. cikke szerinti termelési díjnak az absztrakt módon kiosztott cukorkvóta alapján történő kivetése és kiszámítása az e díjjal elérni kívánt célra tekintettel és a közösségi jogalkotót a KAP területén megillető széles mérlegelési jogkörre figyelemmel nem tűnik sem nyilvánvalóan alkalmatlannak, sem nyilvánvalóan szükségtelennek, sem pedig nyilvánvalóan aránytalannak. A 318/2006 rendelet 16. cikke tehát összeegyeztethető az arányosság elvével.

2. A hátrányos megkülönböztetés tilalmának megsértésére vonatkozó kifogás

a) A kifogásolt jogsértés határozott kifejtésének hiánya az előzetes döntéshozatal iránti kérelemben

96. Jóllehet a kérdést előterjesztő bíróság az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésével kifejezetten arra keresi

36 – A felperes a tárgyaláson egyébként elismerte, hogy élt azzal a lehetőséggel, hogy a termelőket a termelési díj finanszírozásába bevonja.

a választ, hogy a 318/2006 rendelet 16. cikke összeegyeztethető-e az EK 34. cikkből levezethető hátrányos megkülönböztetés tilalmával, az előzetes döntéshozatalra utaló végzés nem tartalmazza a kérdést előterjesztő bíróságot e kérdés feltevésére ösztönző körülmények, illetve aggályok kifejezett elemzését vagy ismertetését. E körülmények között sem a Tanács, sem a Bizottság nem foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy a 318/2006 rendelet 16. cikke szerinti termelési díj termeléstől független kiszámítása és kivetése ellentétes lehet-e az egyenlő bánásmód elvével.

97. Véleményem szerint e kérdést mégsem szabad a jelen eljárás során figyelmen kívül hagyni.

98. Elsőként ki kell emelni, hogy az alperes álláspontjának és érveinek az előzetes döntéshozatalra utaló végzésben történő ismertetése a kérdést előterjesztő bíróság egyenlő bánásmód elvének lehetséges megsértését illető kételyeire történő döntő jelentőségű utalást tartalmaz. A kérdést előterjesztő bíróság különösen azt fejti ki, hogy az alperes álláspontja szerint „[v]égeredményben mindazonáltal nyugtalanító [...], ha egy vállalkozás csak a termelési küszöbérték eléréséig – amely attól függ, hogy mely tagállamban telepedett le – termelhet kvótacukrot, a termelési díjat azonban ettől függetlenül, a számára kiosztott teljes kvótára meg kell fizetnie". Ezen előadásból közvetlenül következik, hogy még az alapeljárás alperese is utalt az egyenlő bánásmód elve abból adódó megsértésének fennállására, hogy a termelési küszöbértékek regionális különbségeket mutatnak, a termelési díjat azonban a termelési küszöbértékeket figyelmen kívül hagyva, a kiosztott teljes cukorkvóta alapján számítják ki.

99. A kérdést előterjesztő bíróság véleménye szerint az előzetes döntéshozatalra utaló végzésben foglalt információk ésszerű értékelése során a hátrányos megkülönböztetés tilalmának megsértése következésképpen különösen abból következhet, hogy a termelési küszöbértékeket a 290/2007 rendelet 1. cikkének (2) bekezdése szerint térségenként differenciált módon, a termelési díjat azonban a 318/2006 rendelet 16. cikke alapján a cukorkvóta alapján és ennélfogva a termeléstől függetlenül állapítják meg, és így a vállalkozások termelésidíj-terhe nemzetiségük szerint különbözően alakulhat. Írásbeli észrevételeiben a felperes és a Litván Köztársaság végső soron ugyanezen aggályainak adott hangot. [37]

100. A fenti megfontolásokra tekintettel az előzetes döntéshozatal iránti kérelemből hiányzó magyarázatok ellenére célravezetőnek tartom a hátrányos megkülönböztetés tilalmának esetleges megsértésére vonatkozó kérdésnek a jelen előzetes döntéshozatali eljárás keretében történő vizsgálatát. E tekintetben először a hátrányos megkülönböztetés tilalmának állítólagos megsértésére vonatkozó vizsgálat során a KAP területén alkalmazandó kritériumot fogom elemezni.

37 – Lásd a jelen indítvány 33. pontját.

Ezt követően meg fogom vizsgálni, hogy a 318/2006 rendelet 16. cikke szerinti díj termeléstő független kialakítását – a térségek között a termelési küszöbértékek tekintetében a 290/2007 rendelet 1. cikke (2) bekezdésének megfelelően tett különbség mellett – a hátrányos megkülönböztetés tilalmának megsértéseként kell-e értékelni.

b) A vizsgálati kritérium

101. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a közösségi termelők vagy fogyasztók közötti hátrányos megkülönböztetés EK 34. cikk (2) bekezdésének második albekezdésében előírt tilalmának elve megköveteli, hogy az összehasonlítható helyzeteket ne kezeljék eltérően, és az eltérő helyzeteket ne kezeljék ugyanúgy, hacsak az ilyen bánásmód objektíve nem igazolható. [38]

102. Az eltérő bánásmód akkor igazolható, ha objektív és ésszerű megfontolásokon alapul, azaz kapcsolatban áll a szóban forgó szabályozás által indokoltan elérni kívánt céllal, illetve arányos az e bánásmód által elérni kívánt céllal. [39]

103. Már fentebb foglalkoztam azzal, hogy a közösségi jogalkotó a KAP területén széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik. [40] E mérlegelési jogkörre az EK 34. cikk (2) bekezdése második albekezdésének keretei között is tekintettel kell lenni. [41]

104. Ha megállapítást nyer, hogy a KAP területén alkalmazott közösségi intézkedés ugyanazon termék különböző tagállambeli termelőivel szemben eltérő bánásmódhoz vezet, az egyenlőség elve megvalósulásának feltételeire vonatkozó bírósági felülvizsgálatnak főszabály szerint annak vizsgálatára kell korlátozódnia, hogy az eltérő bánásmód kellő kapcsolatban áll-e valamely indokoltan elérni kívánt céllal, és nem nyilvánvalóan aránytalan-e ahhoz képest.

38 – A Bíróság az állandó ítélkezési gyakorlatában úgy ítéli meg, hogy a hátrányos megkülönböztetésnek az EK 34. cikk (2) bekezdése szerinti közösségi jogi tilalma a közösségi jog alapelveihez tartozó egyenlőség általános elvének különös kifejeződése; lásd a 15. lábjegyzetben hivatkozott Agrana Zucker ügyben hozott ítélet 46. pontját és a C-313/04. sz. Franz Egenberger ügyben 2006. július 11-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-6331. o.) 33. pontját.

39 – A C-127/07. sz., Arcelor Atlantique et Lorraine ügyben 2008. december 16-án hozott ítélet (EBHT 2008., I-9895. o.) 47. pontja, további hivatkozásokkal.

40 – Lásd a jelen indítvány 61. és azt követő pontjait.

41 – Lásd a 19. lábjegyzetben hivatkozott Unitymark és North Sea Fishermen's Organisation ügyben hozott ítélet 57. pontját. Szintén lásd ezzel kapcsolatban Groussot, X., *General Principles of Community Law,* Groningen 2006., 167. és azt követő oldalak; Thiele, G., in Calliess/Ruffert (szerk), *Kommentar zu EUV/EGV,* 3. kiadás, München 2007, EK 34. cikk, 57. pont; Barents, R, „Recent developments in community case law in the field of agriculture", *CML Rev.* 1997., 811., 840. és azt követő oldalak.

c) A hátrányos megkülönböztetés tilalmának megsértésére vonatkozó kifogás vizsgálata

105. A 318/2006 rendelet 16. cikke értelmében a termelési díj mértéke 12 euró a valamely cukorgyártó vállalkozásnak kiosztott teljes cukorkvóta tonnájára vetítve. Ennélfogva a cukorkvótának a 318/2006 rendeletnek a 290/2007 rendelet 1. cikkével összefüggésben értelmezett 19. cikke szerinti kivonás folytán nem kihasznált része is e díj alapjának részét képezi. [42]

106. A 290/2007 rendelet 1. cikkének (1) bekezdése a százalékos kivonási arányt a 2007/2008. gazdasági évre 13,5%-ban állapítja meg. A 290/2007 rendelet 1. cikke (2) bekezdésének a) és b) pontjában e százalékos kivonási arány termelési küszöbértékké történő átalakítására kerül sor. [43] A 290/2007 rendelet 1. cikke (2) bekezdésének c) pontja ezt követően e termelési küszöbérték tekintetében különbséget tesz a térségek között azáltal, hogy a kivonás alól mentesíti az azon tagállambeli cukorgyártó vállalkozásokat, ahol 2006. július 1-jétől a nemzeti cukorkvóta legalább 50%-a felszabadult annak következtében, hogy a kvótákról a 320/2006 rendelet keretében lemondtak. Azon tagállamokban, ahol 2006. július 1-jétől számítva a nemzeti cukorkvóta kevesebb mint 50%-a szabadult fel annak eredményeképpen, hogy a kvótákról lemondtak, az (1) bekezdésben előírt százalékos kivonási arányt a felszabadult kvóta arányában kell csökkenteni.

107. A 2007/2008. gazdasági évre vonatkozó százalékos kivonási arányt az e térségek közötti különbségtétel folytán Spanyolország esetében 10,53%-ra, Svédország esetében 10,26%-ra, a Cseh Köztársaság esetében 7,29%-ra, Magyarország esetében 6,21%-ra, Szlovákia esetében 4,32%-ra, Finnország esetében pedig 3,24%-ra csökkentették, míg az Görögországra, Olaszországra és Portugáliára egyáltalán nem vonatkozott. [44] A százalékos kivonási arány e csökkentése az e tagállamokban alkalmazandó termelési küszöbértékek megfelelő növekedését eredményezte.

108. E számokra tekintettel megállapítható, hogy a térségek között a százalékos kivonási arány tekintetében tett különbség végső soron ahhoz vezetett, hogy a mérték, amelyben a cukorgyártó vállalkozások cukorkvótájukat a 2007/2008. gazdasági évben kimeríthették, többek között attól függött, hogy mely tagállamban telepedtek le. A 318/2006 rendelet 16. cikke szerinti termelési díjat ezzel szemben közösségi szinten egységesen a kiosztott cukorkvóta alapján vetették ki anélkül, hogy figyelembe vették volna a releváns százalékos kivonási arányt és a megfelelő termelési küszöbértéket.

42 – Lásd a jelen indítvány 57. pontját.

43 – Lásd a jelen indítvány 13. pontját.

44 – A 290/2007 rendelet melléklete.

109. E megállapításokból közvetlenül következik, hogy a termelési díj azon része, amelyet a vállalkozások a megelőző kivonás alá eső kvótarészük alapján fizetnek, a 2007/2008. gazdasági évben különböző mértékű volt attól függően, hogy a vállalkozások mely tagállamban telepedtek le.[45] E tekintetben a termelési díj 318/2006 rendelet 16. cikkében előírtak szerinti meghatározása eltérő bánásmódot eredményez az esetlegesen hasonló helyzetben lévő, de különböző tagállamokban letelepedett vállalkozások között.

110. Meg kell még vizsgálni mindazonáltal azt, hogy ezen eltérő bánásmód objektív és ésszerű megfontolásokon alapult-e, azaz hogy azzal indokolt célt kívántak-e elérni, és hogy az arányos volt-e e céllal.

111. A 290/2007 rendelet (8) preambulumbekezdése a százalékos kivonási arány és a megfelelő termelési küszöbértékek térségenként eltérő meghatározásának magyarázata kapcsán mindenekelőtt azt emeli ki, hogy a kivonáshoz kapcsolódó korlátozások komoly gazdasági hatással lehetnek azon tagállamok vállalkozásaira, amelyek a 320/2006 rendelettel megállapított szerkezetátalakítási rendszer keretében rendkívüli erőfeszítéseket tettek. Egy ilyen esetleges hatás ellentétes lenne az említett rendszer célkitűzéseivel és a cukorpiac közös szervezésével, amelyek ezen ágazat élet- és versenyképességét hivatottak biztosítani.

112. A 290/2007 rendelet (8) preambulumbekezdésében foglalt magyarázatokat ésszerűen értékelve a százalékos kivonási arány egyes tagállamokban történő csökkentésével és a termelési küszöbértékek megfelelő növelésével az e tagállamok által a kvóták végleges feladása érdekében kifejtett erőfeszítést veszik figyelembe. Mivel ezek a nemzeti kvótafeladások és az azokból fakadó szerkezetátalakítások a Bizottságnak a 290/2007 rendelet (8) preambulumbekezdéséből kiolvasható megítélése szerint olyan nemzeti gazdasági környezetet teremtenek, amelyben a kivonási mechanizmus és a megfelelő termelési küszöbértékek korlátlan alkalmazása a fennmaradt cukorgyártó vállalkozások – és ennélfogva a cukorrépa-termelők[46] – élet- és versenyképességét fenyegetné, a 290/2007 rendelet 1. cikke (2) bekezdésének c) pontjában az érintett tagállamok, és ennélfogva végső soron az ott letelepedett cukorgyártó vállalkozások számára csökkentették a

45 – A kivonás által érintett, termelési díjjal terhelt cukorkvóta tekintetében megvalósuló eltérő bánásmód megállapításával kapcsolatban lásd a 15. lábjegyzetben hivatkozott Agrana Zucker ügyben hozott ítélet 49. pontját.

46 – Ezzel összefüggésben a 318/2006 rendelet (35) preambulumbekezdése szintén kiemeli, hogy azokban a tagállamokban, ahol jelentősen csökken a cukorkvóta, a cukorrépa-termelők különösen súlyos alkalmazkodási nehézségekkel fognak szembesülni, mivel a cukorrépa-termelőknek nyújtott átmeneti közösségi támogatás nem lesz elegendő a cukorrépa-termelők nehézségeinek teljes megoldásához. E körülmények között a kvótájukat több mint 50%-kal csökkentő tagállamok számára engedélyezni kell, hogy az átmeneti közösségi támogatás alkalmazási időszakában állami támogatásban részesítsék a cukorrépa-termelőket.

százalékos kivonási arányt, és ezáltal növelték a termelési küszöbértékeket.

113. Azokra, a cukorágazat reformja keretében kialakuló alkalmazkodási nehézségekre valótekintettel, amelyekkel az egyes tagállamok cukorgyártó vállalkozásai szembesülni kényszerülnek, a Bizottság a 2007/2008. gazdasági évre vonatkozó százalékos kivonási arány térségenként eltérő meghatározásával így végső soron az EK 33. cikk (2) bekezdésének a) pontjában foglalt elsődleges jogi előírásnak tesz eleget, amelynek értelmében a KAP kidolgozása során figyelembe kell venni a mezőgazdasági tevékenységnek többek között a különböző mezőgazdasági régiók közötti szerkezeti és természeti egyenlőtlenségekből adódó sajátos természetét.

114. E megfontolásokra való tekintettel arra a következtetésre jutok, hogy a százalékos kivonási arány és a megfelelő termelési küszöbértékek térségenként eltérő meghatározásával, valamint az esetlegesen hasonló helyzetben lévő, de különböző tagállamokban letelepedett cukorgyártó vállalkozásokkal szembeni – az előbbiből fakadó – eltérő bánásmóddal indokolt célt kívántak elérni.

115. Véleményem szerint az eltérő bánásmód nem nyilvánvalóan aránytalan az azzal elérni kívánt céllal.

116. E tekintetben különösen hangsúlyozni kell, hogy a százalékos kivonási arányt a 290/2007 rendelet 1. cikke (2) bekezdésének c) pontja alapján a felszabadított kvótákhoz mérten csökkentették, aminek során a kivonás csak azon tagállamokban maradt el teljesen, amelyek nemzeti cukorkvótájának legalább 50%-a felszabadult. Éppen a százalékos kivonási arány és a megfelelő termelési küszöbértékek térségenkénti változatainak e változatos kialakítása utal egyértelműen e szabályozás kiegyensúlyozott jellegére, amelynek körében csak azon tagállamokban mentesítették teljesen a cukorgyártó vállalkozásokat a kivonás alól, amelyekben a cukortermelési kapacitások leépítése 50% feletti aránnyal különösen hangsúlyos volt, és a cukorágazat ennek megfelelően átalakulóban volt.

117. Tekintettel a kivonási mechanizmusnak az egyes gazdasági évek sajátosságaira figyelemmel történő kialakítása körében a Bizottságnak biztosítandó mérlegelési jogkörre, nem látok tehát a hátrányos megkülönböztetés tilalmának megsértésére utaló jeleket.

118. Mindebből arra a következtetésre jutok, hogy a termelési díjnak a 318/2006 rendelet 16. cikkében előírtak szerinti, a kiosztott cukorkvóták alapján történő meghatározása – a kivonási mechanizmus térségek közötti különbségeket létrehozó kialakítása és ebből fakadóan az esetlegesen hasonló helyzetben

lévő, de különböző tagállamokban letelepedett cukorgyártó vállalkozásokkal szembeni eltérő bánásmód ellenére – nem képezi az egyenlőség elvének megsértését.

119. Mindebből az következik, hogy az EK 34. cikk (2) bekezdésének második albekezdéséből levezethető hátrányos megkülönböztetés tilalma nem sérült.

VII – Végkövetkeztetések

120. A fenti megállapításokra tekintettel azt javaslom a Bíróságnak, hogy a Verwaltungsgerichtshof előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdései tárgyában a következőképpen határozzon:

„1) Úgy kell értelmezni a cukorágazat piacának közös szervezéséről szóló, 2006. február 20-i 318/2006/EK tanácsi rendelet 16. cikkét, hogy a termelési díj számításának részét képezi a 318/2006 rendeletnek a – 318/2006/EK tanácsi rendelet 19. cikkében említett százaléknak a 2007/2008-as gazdasági évre történő meghatározásáról szóló, 2007. március 16-i 290/2007/EK bizottsági rendelet 1. cikkével összefüggésben értelmezett – 19. cikke szerinti megelőző kivonás következtében fel nem használt cukorkvótarész is.

2) A második kérdés vizsgálata során nem merült fel olyan körülmény, amely a 318/2006 rendelet 16. cikkének érvényességét érintené.”