ELEANOR SHARPSTON
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2006. március 16. [1]

Bevezetés

1. Spanyolország az EK 230. cikk alapján benyújtott keresetével vitatja az új közösségi gyapottámogatási rendszert, amelyet a 864/2004/EK tanácsi rendelettel [2] (a továbbiakban: megtámadott rendelet) fogadtak el, és a „horizontális hatályú" fő rendeletbe, az 1782/2003/EK tanácsi rendeletbe [3] iktattak be, amelyben a közös agrárpolitika (a továbbiakban: KAP) úgynevezett MacSharry reformjait összefoglalták.

2. Lényegében Spanyolország előadja, hogy az új támogatási rendszer olyan hatásokat fog kiváltani, amelyek azon kitűzött célokkal közvetlenül ellentétben állnak, amelyek szerint azokban a régiókban, amelyekben a gyapot fontos a mezőgazdaság szempontjából, a gyapottermelést támogatják, és biztosítják annak elkerülését, hogy a gyapotot más növényi kultúrák kiszorítsák; e célokat a Görög Köztársaságnak az Európai Közösségekhez való csatlakozásának csatlakozási okmányához csatolt 4. jegyzőkönyv (a továbbiakban: 4. jegyzőkönyv) [4] fektette le, amelynek szabályozását később Spanyolországra és Portugáliára is kiterjesztették, amikor ez a két ország 1986-ban tagállammá vált, [5] valamint a megtámadott rendelet preambuluma rögzítette. Spanyolország azt állítja, hogy az új szabályozás a mezőgazdasági termelőket valószínűleg arra ösztönzi, hogy a gyapottermelést más, versengő növényi kultúrák javára feladja, amely nagyon káros következményekkel járna a gyapotfüggő mezőgazdasági régiók számára.

3. A megtámadott rendeletet négy jogalapon kifogásolták: (1) a 4. jegyzőkönyv rendelkezéseinek megsértése, (2) a lényeges eljárási

1 – Eredeti nyelv: angol.

2 – 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, valamint annak a Cseh Köztársaság, Észtország, Ciprus, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Lengyelország, Szlovénia és Szlovákia Európai Unióhoz való csatlakozása következtében történő kiigazításáról szóló 2004. április 29-i tanácsi rendelet (HL L 161., 48. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 45. kötet, 136. o.).

3 – A közös agrárpolitika keretébe tartozó közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról és a mezőgazdasági termelők részére meghatározott támogatási rendszerek létrehozásáról, továbbá a 2019/93/EGK, 1452/2001/EK, 1453/2001/EK, 1454/2001/EK, 1868/94/EK, 1251/1999/EK, 1254/1999/EK, 1673/2000/EK, 2358/71/EGK és a 2529/2001/EK rendelet módosításáról szóló 2003. szeptember 29-i tanácsi rendelet (HL L 270., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 40. kötet, 269. o.).

4 – A Görög Köztársaság csatlakozásának feltételeiről és a szerződések kiigazításáról szóló okmány; a gyapotról szóló 4. jegyzőkönyv (HL 1979. L 291., 174. o.).

5 – A Spanyol Királyságnak és a Portugál Köztársaságnak az Európai Közösségekhez történő csatlakozásával összefüggő dokumentumok; a Spanyol Királyság és a Portugál Köztársaság csatlakozási feltételeiről és a szerződések kiigazításáról szóló okmány; a pamutról szóló 14. jegyzőkönyv (HL 1985. L 302., 436. o.).

szabályok megsértése indokolási hiba vagy hiányosság miatt, (3) a hatalommal való visszaélés és (4) az általános elvek megsértése – különösen az arányosság elvének és a bizalomvédelem elvének megsértése.

Háttér

A – *Az eredeti közösségi gyapottámogatási rendszer*

4. Elismerve a gyapottermelés kiemelt fontosságát a görög gazdaságban, amikor Görögország 1980-ban csatlakozott az Európai Közösséghez, a 4. jegyzőkönyv bevezette a közösségi gyapottámogatási rendszert.

5. A 4. jegyzőkönyv (2) bekezdése szerint a támogatási rendszer célja „különösen a gyapottermesztés támogatása a Közösség olyan régióiban, ahol az a mezőgazdaság számára fontos, tisztességes jövedelem biztosítása a termelők számára, valamint a kínálat és forgalomba hozatal szintjén megvalósított szerkezeti fejlesztések révén a piac stabilizálása".

6. A 4. jegyzőkönyv (3) bekezdése akként rendelkezik, hogy az ilyen rendszernek „tartalmaznia kell a termelési támogatás nyújtását".

7. A 4. jegyzőkönyv (11) bekezdése – eredeti változatában – kötelezte a Tanácsot arra, hogy megvizsgálja a gyapottámogatási rendszer működését, és felhatalmazta, hogy módosítsa ezt a rendszert. E bekezdés alapján a Tanács több alkalommal is módosította a rendszert.

8. A rendszer hatodik módosítását 2001-ben az 1050/2001/EK tanácsi rendelet [6] vezette be. A Bizottság akkor úgy vélekedett, hogy a közösségi gyapotrendszer szabályozása „rendkívül összetett [lett] és [a rendszer] egyszerűsítése érdekében a jegyzőkönyv rendelkezéseit a lényegre kellene korlátozni, és az egyéb intézkedéseket egy tanácsi rendeletbe kell összevonni [nem hivatalos fordítás]". [7] Az 1050/2001 rendelet ezért – többek között – a 4. jegyzőkönyv (11) bekezdését hatályon kívül helyezte, és azt új felhatalmazó rendelkezés váltotta fel (jelenleg a 4. jegyzőkönyv (6) bekezdése), amely a következőképpen rendelkezik: „a Tanácsnak a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt köve-

6 – A Görögország csatlakozási okmányához csatolt 4. jegyzőkönyvvel bevezetett, a gyapotra vonatkozó támogatási rendszer hatodik alkalommal történő kiigazításáról szóló 2001. május 22-i tanácsi rendelet (HL L 148., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 32. kötet, 330. o.).

7 – A Görögország csatlakozási okmányához csatolt 4. jegyzőkönyvvel bevezetett, a gyapotra vonatkozó támogatási rendszer hatodik alkalommal történő kiigazításáról szóló tanácsi rendelet javaslat (COM(1999) 492 végleges) 2. o. Ezen okfejtés tükröződik az 1050/2001 tanácsi rendelet (2) preambulumbekezdésében is.

tően minősített többséggel eljárva kell döntést hoznia az e jegyzőkönyvnek megfelelően bevezetett rendszer szükséges kiigazításairól, valamint el kell fogadnia az e jegyzőkönyv rendelkezéseinek végrehajtásához szükséges általános szabályokat".

B – *A 2001-es támogatási rendszer*

9. Ugyanazon a napon a 4. jegyzőkönyv új (6) bekezdése alapján elfogadták a Tanács 1051/2001/EK rendeletét [8] (a továbbiakban: 1051/2001 rendelet). Ezzel a rendelettel bevezették azt a gyapottámogatási rendszert, amely 2001-től működött addig, amíg azt 2006. január 1-jétől a megtámadott rendelet felváltotta. Az egyszerűség kedvéért erre a támogatási rendszerre „a 2001-es támogatási rendszerként" utalok.

10. A 2001-es támogatási rendszer szerint a gyapottermelési támogatás kizárólag „összekapcsolt támogatásból" állt – vagyis olyan támogatásból, amely egy (konkrét) standard minőségű tisztítatlan gyapot tényleges termeléséhez kapcsolódott. A támogatást ugyanakkor nem közvetlenül a gyapottermelőknek fizették ki. A központi szerepet a támogatási rendszerben inkább a gyapottisztító vállalkozások játszották. A gyapottisztító vállalkozások voltak a közösségi támogatás közvetlen címzettjei. [9]

11. A gyapottisztító vállalkozások végzik a betakarított gyapot első ipari feldolgozását, amellyel a maghéjról és a magról leválasztják a gyapotszálakat. A gyapottermelők állandó összegű támogatást kaptak tonnánként azon tisztítatlan gyapot után, amelyet a gyapottisztító vállalkozásoknak értékesítettek, mivel az utóbbiak kötelesek voltak a rendeletben meghatározott minimumárat megfizetni. A gyapottisztító vállalkozások ellenben változó összegű támogatást kaptak tonnánként, amely a világpiaci árak ingadozásától függött. Amikor a világpiaci árak alacsonyak voltak, az ártámogatás növekedett, és fordítva. Mindkét esetben ugyanakkor a gyapottisztító vállalkozások olyan helyzetben voltak, hogy igazodni tudtak a világpiaci árakhoz. A rendszer ezáltal elszigetelte a Közösség gyapottermelőit a világpiaci árak ingadozásaitól, míg a közösségi gyapottisztító vállalkozásoknak lehetővé tette, hogy versenyképes árakon termeljenek gyapotszálakat, és mégis nyereséget érjenek el.

12. A 2001-es támogatási rendszer ezért mind a gyapottermelők, mind a gyapottisz-

8 – A gyapotra vonatkozó termelési támogatásról szóló 2001. május 22-i tanácsi rendelet (HL 2001. L 148., 3. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 32. kötet, 332. o.).

9 – Az 1051/2001 rendelet 10-12. cikke.

tító vállalkozások védelmét szolgálta. Ezen szándék megmutatkozott az 1051/2001 rendelet (4) preambulumbekezdésében, amely szerint az ártámogatási rendszerek olyanok legyenek, amelyek „lehetővé teszik »a piaci szereplőknek« a középtávú termelési és *feldolgozási* programok végrehajtását". [10]

C – *A 2003-as KAP reformok*

13. A MacSharry reformok, amelyekben az EU mezőgazdasági miniszterei a Tanács ülésén Luxemburgban 2003. június 26-án megegyeztek, egy kiterjedt általános KAP reformot irányzott elő. A fő cél az ártámogatásnak és bizonyos növényi kultúrák termelési támogatásának politikájáról a mezőgazdasági termelők közvetlen jövedelemtámogatási politikájára való áttérés volt.

14. Az 1782/2003 rendelettel a KAP reformot megfelelően végrehajtották számos mezőgazdasági termék tekintetében. 2003 októberétől a KAP keretében a mezőgazdasági termelőknek nyújtott legtöbb támogatást „függetlenné" tették: vagyis a mezőgazdasági termelők egy egységes támogatást kapnak, amely *nincs* összekapcsolva a bizonyos növényi kultúrák termelésével. A politika változásának oka az, hogy a mezőgazdasági termelőknek nagyobb szabadságot kellett adni a mezőgazdasági földterület leghatékonyabb használatának eldöntésében, és számukra egyúttal egy minimális jövedelmet kellett biztosítani. [11] A reformok ezenkívül azt is célozták, hogy növeljék a versenyképességet, növeljék a piacorientáltságot, javítsák a környezetvédelmet, stabilizálják a jövedelmeket és a termelők helyzetének nagyobb mértékű figyelembevételét biztosítsák a hátrányos helyzetben lévő térségekben. [12]

15. Ezen általános elv alóli kivételként a független támogatást bizonyos növényi kultúrák esetében (az egyik köztük a gyapot) az „összekapcsolt támogatás" (azaz a növényi kultúra tényleges termeléséhez kapcsolódó támogatás) bizonyos összegével egészítették ki. Ezen növényi kultúrák – beleértve a gyapotot is – közösségi támogatási rendszerére vonatkozó különleges szabályokat a megtámadott rendelettel az 1782/2003 rendelet módosításaként vezették be.

10 – Kiemelés tőlem.

11 – Az 1782/2003 rendelet (28) preambulumbekezdése.

12 – Lásd a Tanácshoz és a Parlamenthez intézett közlemény „A fenntartható európai mezőgazdasági modellnek a KAP reformja által történő megvalósításáról – a dohány, az olívaolaj, a gyapot és a cukorágazat" (COM(2003) 554 végleges) 2. oldalát.

D – *A megtámadott rendelettel módosított 1782/2003 rendelet*

Történeti fejlődés

16. Spanyolország keresetének megfelelő értelmezéséhez röviden fel kell idézni a megtámadott rendelet meghozatalának folyamatát, amelyet az EK 37. cikk (2) bekezdése és a 4. jegyzőkönyv (6) bekezdése szerint fogadtak el, amely konzultációs eljárást ír elő.

17. A Bizottság javaslata [13] a KAP reformok végrehajtását célozta – többek között – a gyapotágazatban. Ezért tartalmazta, hogy „a termelő jövedelmének támogatása elsőbbséget kap a termelés támogatásával szemben, a jelenlegi, termeléshez kapcsolódó kiadások jelentős részének az új horizontális hatályú [1782/2003 rendelettel] bevezetett egységes támogatási mechanizmusba történő áthelyezése útján [nem hivatalos fordítás]". [14] A javaslatban ugyanakkor figyelembe vették a teljes függetlenné tétel lehetséges hatásait a gyapotágazatban, különösen gyapottermelés megszüntetésének veszélyét. Ezen oknál fogva a Bizottság javasolta, hogy a támogatás egy része maradjon összekapcsolva. [15]

18. A Bizottság kiszámította, hogy a közösségi, termeléshez kapcsolódó kiadások a 2000-2002 bázisidőszakban, amelyet az egységes támogatásra és az új termelési támogatásra kell felosztani, 695,8 millió EUR-t tettek ki. [16] Annak biztosítására, hogy a gazdasági feltételek a gyapotágazatban a tevékenység folytatását lehetővé tegyék, és a gyapotot a többi versengő szántóföldi növénnyel szemben vonzóvá tegyék, a Bizottság javasolta, hogy az eszköz 40%-át az új (összekapcsolt) termelési támogatásra fordítsák hektáronként. [17] A javaslat szintén meghatározta a maximum támogatható területet tagállamonként. Ez Spanyolország esetében támogatható hektáronként 898 EUR összegű közvetlen (összekapcsolt) termelési támogatást jelentett. Az eszköz fennmaradó 60%-át az 1782/2003 rendelettel összhangban az egységes támogatási rendszerre kellett fordítani.

19. Végül a Bizottság javasolta, hogy a további szerkezetátalakítás fedezetére, amelyet a reform megkövetelhet, hozzávetőleg 103 millió EUR-t biztosítsanak az iparági

13 – 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 tanácsi rendelet javaslata (COM(2003) 698 végleges).

14 – COM(2003) 698 végleges, 2. o.

15 – Ugyanott.

16 – Annak részletes bemutatásához, hogy a Bizottság hogyan számította ki ezt az összeget, lásd COM(2003) 698 végleges, 2–4. o.

17 – Ugyanott, 3. o.

szerkezetátalakításra az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalaphoz (a továbbiakban: EMOGA) tartozó vidékfejlesztési intézkedések keretében. [18]

20. Az Európai Parlament a Bizottság javaslatára vonatkozó jogalkotási állásfoglalásában alapvető módosításokat javasolt az összekapcsolt és a független támogatások javasolt felosztása tekintetében. Véleménye szerint „minden tagállam eloszt[hatná]" a termelőknek közvetlenül kifizetett nemzeti támogatásrésznek „legfeljebb 80%-át" terményspecifikus kifizetésként, vagyis összekapcsolt támogatásként. A fennmaradó „20%" álljon rendelkezésre az egységes támogatási rendszerre. [19]

21. Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (a továbbiakban: EGSZB) véleményében erős fenntartásait fejezte ki a Bizottság javaslatával kapcsolatban, mind általában véve, mind a javasolt gyapottámogatási rendszer vonatkozásában. Szorgalmazta, hogy „számos különleges elemzés ágazatonkénti és régiónkénti elkészítését a támogatás függetlenné tételének különböző fokozatainak lehetséges hatásairól (a piacra, a területre, a foglalkoztatottságra, a környezetre gyakorolt hatások, stb.) mielőtt döntést hoznának a meglévő mechanizmus megváltoztatásáról [nem hivatalos fordítás]", [20] és rámutatott, hogy a Bizottság javaslatát „a 2003 júniusában felülvizsgált többi ágazat és a dohányágazat esetével ellentétben nem kísérte hatástanulmány [nem hivatalos fordítás]". [21]

22. A Bizottság nem fogadta el a javasolt módosításokat. Nem készített hatástanulmányt sem. A Tanács kiigazította az összekapcsolt és a független támogatások felosztásának százalékos arányát 60% : 40%-ról 65% : 35%-ra. 103 millió EUR-ról 22 millió EUR-ra csökkentette az EMOGA alapján szerkezetátalakításra nyújtott teljes vidékfejlesztési támogatást, és módosította a tagállamonkénti támogatható területeket. [22] Azután elfogadta a megtámadott rendeletet.

Az elfogadott megtámadott rendeletről

23. A megtámadott rendelet preambuluma először is megismétli a KAP reformok alap-

18 – Ugyanott, 5. o. A 103 millió EUR összegű kiegészítő támogatást fel kell használni az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalapból (EMOGA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról, valamint egyes rendelkezések módosításáról, illetve hatályon kívül helyezéséről szóló, 1999. május 17-i 1257/1999/EK tanácsi rendelet (HL L 160., 80. o. magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 25. kötet, 391. o.) szerint.

19 – 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 tanácsi rendelet javaslatról szóló európai parlamenti jogalkotási állásfoglalás (HL 2004. C 102. E, 601., 604. és 605. o.

20 – Az EGSZB véleménye „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 tanácsi rendelet javaslatról" (HL 2004. C 110., 116. o. 2.10 pont).

21 – Ugyanott, 5.8 pont. Az egyszerűség kedvéért – ahogy az EGSZB – az előzetes tanulmányokra mint „hatástanulmányok" fogok utalni.

22 – Spanyolország esetében a teljes támogatható területet 85 000 hektárról 70 000 hektárra csökkentették.

elvét, azaz hogy a gyapotra, olívaolajra, nyersdohányra és komlóra vonatkozó támogatást – az egyéb termékek támogatásához hasonlóan – nagyrészt függetlenné kell tenni a termeléstől, és integrálni kell az egységes támogatási rendszerbe a termelő jövedelmének támogatása érdekében. [23]

24. Ugyanakkor a gyapot vonatkozásában a preambulumbekezdések továbbá megállapítják, hogy mivel „a gyapotágazat jelenlegi támogatási rendszerének az egységes támogatási rendszerbe történő teljes integrációja a Közösség gyapottermelő régióinak termelésében bekövetkező zavar jelentős kockázatát idézné elő[, a] támogatás egy részét a támogatható hektáronként nyújtott terményspecifikus támogatással továbbra is a gyapottermeléshez kell kötni. Ennek összegét úgy kell kiszámítani, hogy olyan gazdasági feltételeket biztosítsanak, amelyek az e növényi kultúra termesztésére alkalmas régiókban biztosítják a gyapotágazat folyamatos működését, és megakadályozzák, hogy a gyapotot más növényi kultúrák kiszorítsák". [24]

25. A preambulum szerint a fenti cél elérése érdekében a korábbi támogatási rendszer alapján a termelőkhöz közvetett módon eljutó támogatás nemzeti része 65%-át függetlenné teszik, és az egységes támogatásként áll rendelkezésre bármely támogatható termelő részére. [25] A fennmaradó 35%-ot továbbra is összekapcsolnák, azaz a gyapottermeléshez kötik, azt azonban mint a támogatható földterület hektáronkénti összegét kell kiszámítani. [26]

26. A megtámadott rendelet 1. cikkének 20. pontja „Gyapotra vonatkozó terményspecifikus támogatás" címmel új 10a. fejezetet vezetett be az 1782/2003 rendelet IV. címébe. E fejezetben a 110a–110f. cikk meghatározza az új gyapottámogatási rendszer főbb rendelkezéseit.

27. A független támogatás összegét kiegészítve, amelyre bármely támogatható termelő jogosult az 1782/2003 rendelet III. címe alapján, a 110b. cikk meghatározza az „összekapcsolt támogatás" kifizetésének feltételeit, amelyet a támogatható földterület hektárjaiként fizetnek. A támogathatóság alapja, hogy a támogatható területnek „a tagállam által gyapottermelés céljából engedélyezett mezőgazdasági földterületen kell elhelyezkednie,

23 – Az (1) és (2) preambulumbekezdés.

24 – Az (5) preambulumbekezdés.

25 – A (6) preambulumbekezdés. Az 1782/2003 rendelet III. címe szabályozza a jogosultsági feltételeket és az egységes támogatás átültetési mechanizmusát.

26 – Az (5) preambulumbekezdés. E százalék alkalmazása határozza meg a megtámadott rendelet 1. cikkének 20. pontja által bevezetett, az 1782/2003 rendelet új 110c. cikke szerinti, a támogatható hektáronkénti támogatás összegét.

azt engedélyezett fajtákkal kell bevetni, és legalább a magház kinyílásáig [27] rendes növekedési feltételek között kell tartani".

28. Az 110c. cikk (1) bekezdése rögzíti a támogatható teljes területet minden egyes termelő tagállam esetében (Spanyolország esetében 70 000 hektárban). A 110c. cikk (2) bekezdése rögzíti a támogatható hektáronkénti támogatási összeget (ez Spanyolország esetében 1039 EUR).

29. A kifizetéseket továbbá közvetlenül a gyapottermelőknek kell teljesíteni. Azokat már nem a gyapottisztító vállalkozásokon keresztül teljesítik. [28]

30. Végül a megtámadott rendelet 1. cikkének 22. pontja „Pénzeszközök átutalása" című új IVb. címmel egészítette ki az 1782/2003 rendeletet. Ez a cím egy új 143d. cikket tartalmaz, amely szerint „a 2007. költségvetési évtől kezdődően 22 millió EUR összeg" áll rendelkezésre naptári évenként kiegészítő közösségi támogatásként az intézkedések végrehajtása céljából a gyapottermelő régiókban bármely olyan szerkezetátalakítás kiegyensúlyozására, amelyhez az új támogatási rendszer ezekben a régiókban alkalmasint vezet. [29]

Elemzés

Az első jogalap: a 4. jegyzőkönyv állítólagos megsértése

31. Spanyolország azt állítja, hogy az 1782/2003 rendelet új 110b. cikke sérti a 4. jegyzőkönyv (3) bekezdésének követelményeit, mert az a gyapottal bevetett mezőgazdasági földterület támogathatóvá válásának időpontját a magház kinyílásában és nem a betakarításban határozza meg. Spanyolország lényegében úgy érvel, hogy a 4. jegyzőkönyv mind szó szerinti, mind pedig rendszertani értelmezése ahhoz a következtetéshez vezet, hogy ahhoz, hogy egy támogatási rendszer a (3) bekezdés értelmében „gyapottermelési támogatásnak" minősülhessen, a gyapotot be kell takarítani.

27 – A magház kinyílása arra az időpontra vonatkozik, amikor a gyapotmagokat tartalmazó magház kinyílik, és a mag körül növekvő gyapotfonalak (ún. gyapothulladék) láthatóvá válnak.

28 – A megtámadott rendelet 1. cikkének 20. pontjával bevezetett, az 1782/2003 rendelet új 110a. és 110f. cikke.

29 – Lásd a megtámadott rendelet (22) preambulumbekezdését. E kiegészítő támogatást a fenti 18. lábjegyzetben hivatkozott 1257/1999 rendeletben meghatározottak szerint kell felhasználni.

32. Spanyolország érvei e tekintetben a következőképpen foglalhatók össze. A 4. jegyzőkönyv (3) bekezdésének elsődleges követelménye az, hogy a gyapottámogatás közösségi rendszere „termelési támogatást" tartalmazzon. A „termelés" implicite azt jelenti, hogy a gyapotnak nem elég pusztán a magház kinyílásának időszakát elérnie. Azt ténylegesen be is kell takarítani. Máskülönben a gyapot „termelése" a szó szoros értelmében nem történik meg.

33. Ezt az elemzést az a tény is megerősíti, hogy a 4. jegyzőkönyv preambuluma a gyapot, mint nyersanyag, fontosságára hivatkozik. Kizárólag a betakarított gyapot lehet ipari feldolgozás tárgya. Ezért kizárólag a betakarított gyapot minősíthető nyersanyagnak.

34. Továbbá a 4. jegyzőkönyv (1) bekezdése[30] meghatározza, hogy az említett jegyzőkönyv „a Kombinált Nómenklatúra 5201 00 szám alá tartozó, nem kártolt vagy fésült gyapotra vonatkozik". Ennek csak akkor van értelme, ha a jegyzőkönyv a betakarított gyapotra vonatkozik.

35. Spanyolország továbbá úgy érvel, hogy több tagállamban is a polgári jog általános elve az,[31] hogy a természetes gyümölcsök nem tekinthetők úgy, mint „termékek" azelőtt, hogy elválasztanák a növénytől, amelyen nőnek, tehát mielőtt azokat betakarítják. Ugyanez vonatkozik a gyapotra is.

36. Végül Spanyolország egy nyelvészeti érvet hoz fel, amely a megtámadott rendelet spanyol szövegén alapul. Az (5) preambulumbekezdés szerint „a támogatás egy részét [...] továbbra is a gyapot*termelés*hez kell kötni" (az eredeti spanyol keresetben aláhúzva); és a IV. cím 10a. fejezetének címe (spanyol változatában) „A termesztés speciális támogatása" (és nem a gyapot „termelésének") támogatása. Spanyolország előadja, hogy a „termelés" és a „termesztés" fogalmak nem szinonimák. A termelés a betakarításhoz hasonlít, és nem a termesztéshez. A megtámadott rendelet ezért megsérti a 4. jegyzőkönyvet.

37. Nem osztom a Spanyolország által a 4. jegyzőkönyvnek adott értelmezést.

38. Amint arra a Tanács helyesen rámutat, a 4. jegyzőkönyv (3) bekezdésének jelenlegi

30 – A gyapotról szóló 4. jegyzőkönyv módosításáról szóló, 1987. december 23-i 4006/87/EGK bizottsági rendelettel (HL 1987. L 377., 49. o.; magyar nyelvű különkiadás 2. fejezet, 2. kötet, 434. o.) módosított változatában, amely módosítás célja, hogy harmonizálja a 4. jegyzőkönyvben szereplő árumegnevezéseket és vámtarifaszámokat a 3985/87/EGK tanácsi rendelettel (HL L 376., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 2. fejezet, 2. kötet, 428. o.) módosított, 2658/87/EGK tanácsi rendelettel (HL L 256., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 2. fejezet, 2. kötet, 382. o.) bevezetett Harmonizált Rendszeren alapuló Kombinált Árunómenklatúrával.

31 – Spanyolország a spanyol, olasz, belga és francia polgári törvénykönyvekre hivatkozik.

változata további megjegyzés nélkül pusztán megállapítja, hogy a támogatási rendszernek „tartalmaznia kell a termelési támogatás nyújtását". A 4. jegyzőkönyv nem tartalmaz kifejezett követelményt, amelyből arra következtethetünk, hogy a támogatási rendszer és az ennek megfelelő termelési támogatás attól függ, hogy a gyapotot ténylegesen betakarították. A 4. jegyzőkönyvnek az 1050/2001 rendelettel bevezetett új (6) bekezdése továbbá felhatalmazta a Tanácsot arra, hogy a szükséges kiigazításokról döntsön, és elfogadja az *általános* szabályokat a jegyzőkönyv rendelkezéseinek végrehajtására. A Tanács ezáltal kifejezetten széles mérlegelési jogkört kapott a „gyapottermelés" támogatása megszervezésének módja tekintetében. E szabályozási hatáskör gyakorlásának a 4. jegyzőkönyvből adódó egyetlen korlátja a nyilvánvaló: az elfogadott szabályoknak megfelelőnek kell lenniük arra, hogy a (2) bekezdésben meghatározott célokat elérjék.

39. Mivel a 4. jegyzőkönyv nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely szerint a gyapottermelés betakarított gyapotot jelent, Spanyolország megszorító értelmezését a „termelés" fogalmának tekintetében nem találom meggyőzőnek. Gazdasági értelemben a „termelés" fogalma vonatkozik mind a termelési eljárás végtermékére, legyen az ipari, gyártási vagy mezőgazdasági, mind pedig magára a termelési eljárásra.[32] Amint azt maga Spanyolország is elismeri, a termelési eljárás több egymással összefüggő szakaszból áll. Álláspontom szerint a termelési támogatás állhat olyan támogatásból, amellyel támogatást nyújtanak bármely szakaszra, a „termesztést" is beleértve, még akkor is, ha a támogatás nyújtását nem tették attól függővé, hogy piacon eladható nyersanyag keletkezzen.

40. Mivel a termelési támogatás kifejezés a 4. jegyzőkönyvben magában foglalja azt a támogatást, amelyet azért nyújtanak, hogy a növekedés bármely szakaszát, és ezáltal a gyapot termelését is támogassák, az a tény, hogy a polgári jog szerint a „gyümölcs" jogilag csak azután jön létre, hogy azt a növénytől elválasztották, nem gyengíti ezt az érvelést.

41. Nem fogadom el azt sem, hogy a 4. jegyzőkönyv preambulumában található utalás „a gyapot, mint nyersanyag, fontosságá[ra]" szükségképpen azt jelenti, hogy a 4. jegyzőkönyv csak a betakarított gyapotra vonatkozik. A preambulumbekezdés, amelyre Spanyolország hivatkozik, teljes terjedelemben idézve a következő: „elismerve, hogy a gyapot, mint nyersanyag, fontosságának okán a harmadik országokkal folytatott kereskedelem rendszerét nem szabad befolyásolni". E tekintetben az utalással a gyapot, mint nyersanyag, fontosságára, így álláspontom szerint hangsúlyozzák, hogy attól függetlenül, hogy melyik támogatási rendszert választják, nem szabad (káros) hatást gyakorolni a harmadik országokkal folytatott kereskedelemre. Nem világos szá-

32 - A Shorter Oxford English Dictionary szerint a „production" jelentése magában foglalja a következőket: „action or an act of producing, making or causing something" és „something which is produced by an action, process". Ugyanez igaz spanyolra is. A Diccionario de la Real Academia de la Lengua szerint a „producción" mind az „acción de producir", mind pedig a „la cosa producida" kifejezéseket jelenti.

momra, hogyan lehet ezt úgy érteni, hogy a 4. jegyzőkönyv csak a betakarított gyapotra vonatkozik. [33]

42. Ezzel kapcsolatban az a tény, hogy Spanyolország a 4. jegyzőkönyv (1) bekezdésében szereplő „Kombinált Nómenklatúra 5201 00 szám alá tartozó, nem kártolt vagy fésült gyapotra" történő hivatkozás szigorúan szó szerinti értelmezésére hagyatkozik, nem támasztja sokkal jobban alá érveit. E hivatkozás a be nem takarított gyapotot nem szükségképpen zárja ki a 4. jegyzőkönyv alkalmazásának köréből. A kártolás és fésülés olyan eljárások, amelyekkel a magból származó gyapotszál szennyeződését és kisebb szálait a betakarított gyapotból eltávolítják. A gyapot a magház kinyílásának időszakában (lényegénél fogva) „nem kártolt vagy fésült". Ezáltal az (1) bekezdés hatálya alá tartozik.

43. Hangsúlyozni kell, hogy a vitatott rendszer nem tartja vissza a mezőgazdasági termelőket a betakarítástól. Inkább meghagyja nekik a választást, betakarítanak-e, vagy sem. Ennek oka, hogy számukra gazdaságilag ésszerű lesz betakarítani, amennyiben a növény a magház kinyílásának időszakát „rendes növekedési" körülmények és a jó mezőgazdasági és környezeti feltételek mellett érte el. Azt, hogy ez az egyszerű feltevés elfogadható-e, a negyedik megsemmisítési jogalap taglalása keretében vizsgálom meg.

44. Spanyolországnak a megtámadott rendelet (5) preambulumbekezdésére vonatkozó érve azonnal elutasítható. Amennyiben a termesztés a termelési eljárás szakaszának tekinthető, ahogy azt már fent megállapítottam, akkor a „termesztés" támogatását a termelés támogatásának tekinthetjük.

45. A nyelvészeti érv azon a tényen alapul, hogy a megtámadott rendelet spanyol változatában a 10a. fejezet címe, „A termesztés speciális támogatása" más okból rosszul értelmezett. Elegendő megállapítani, hogy a spanyol szöveg megfogalmazása ellentmond számos más nyelvi változatnak. A kérdéses fejezetnek például különböző címe van: „Crop specific payment for cotton" (angol), „Pagamento específico para o algodão" (portugál), „Kulturspezifische Zahlung für Baumwolle" (német), „Aide spécifique au coton" (francia) és „Pagamento specifico per il cotone" (olasz). A Bíróság már korábban a többséget képező nyelvi változatokat részesítette előnyben, amikor az azok-

33 – Úgy tűnik számomra ugyanis, hogy a 2001-es rendszer, amely a gyapottisztító vállalkozások részvételével működött, lényegében ártámogatáshoz vezetett, amely alapján az EU-ban termelt gyapot a világpiacon világpiaci árakon versenyképes volt. Teljességgel elképzelhető, hogy ez a harmadik országokkal folytatott kereskedelemre jelentősen nagyobb hatást gyakorolt, mint megtámadott rendelet által bevezetett új támogatási rendszer.

nak megfelelő értelmezés a rendelet céljaival inkább összhangban állnak.[34] Jelen ügyben ez a helyzet. Mivel álláspontom szerint a termesztési támogatások termelési támogatások, ezért a „termesztés" kifejezés a spanyol szövegben nem bizonyítja, hogy az új rendszer megsérti a 4. jegyzőkönyvet.

46. Még inkább a lényeget tekintve, a közösségi jogalkotó szándéka álláspontom szerint annak lehetővé tétele volt, hogy a MacSharry reformokat a KAP-ban a Szerződés meglévő rendelkezései és jegyzőkönyvei keretében, beleértve a 4. jegyzőkönyvet, hajtsák végre. A reformok iránya – azzal a hangsúllyal, amelyet a független (és nem az összekapcsolt) támogatás alkalmazására helyeznek – ellentmond a 4. jegyzőkönyv olyan megszorító értelmezésének, hogy *bármilyen* függetlenné tétel megtöri a nyújtott támogatás és a gyapot „termelése" között szükséges kapcsolatot.[35]

47. Spanyolország első megsemmisítési jogalapja ezért megalapozatlan.

A második jogalap: a lényeges eljárási szabályok megsértése (indokolási hiba vagy hiányosság)

48. Spanyolország előterjeszti, hogy a Tanács elmulasztotta a megtámadott rendelet indokolására vonatkozó kötelezettségét. Különösen nem magyarázta el megfelelően, hogy az új rendszer a gyapottisztító vállalkozásokon keresztül a termelőknek nyújtott közvetett kifizetéseket miért váltja fel a termelőknek nyújtott közvetlen támogatásokkal. A Tanács azt sem igazolta, hogy miért a magház kinyílásának időszakát, és nem a termelési eljárás másik fázisát választotta ki azt meghatározó időpontként, amelytől kezdődően a termelők jogosulttá válnak az összekapcsolt támogatásra.

49. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint „az indokolási kötelezettség terjedelme az adott jogi aktus jellegétől függ, és [...] az általános hatályú aktusok esetében az indokolás egyrészt az indokolás meghozatalához vezető helyzet megjelölésére, másrészt az elérendő általános célok megjelölésére korlátozódhat".[36] Továbbá „ha a megtámadott jogi aktusból kitűnik az intézmény által követett cél lényege, túlzás lenne külön

34 – Az 55/87. sz. Moksel-ügyben 1988. július 7-én hozott ítélet (EBHT 1988., 3845. o.) 16. pontja és az azt követő pontjai, valamint a C-64/95. sz. Lubella-ügyben 1996. október 17-én hozott ítélet (EBHT 1996., I-5105. o.) 18. pontja. Az eltérő nyelvi változatok értelmezésére vonatkozó ítélkezési gyakorlat elemzéséhez lásd Stix-Hackl főtanácsnoknak a C-265/03. sz. Simutenkov-ügyre vonatkozó indítványát (2005. április 12-én hozott ítélet, EBHT 2005., I-2579. o.).

35 – Igaz, hogy Spanyolország a tárgyaláson nem azt állította, hogy *bármilyen* függetlenné tétel jogellenes. Spanyolország inkább úgy érvelt, hogy a független támogatást bevezethető, feltéve hogy a rendszer mint egész és – különösen – a továbbra is nyújtott összekapcsolt támogatás összege a gyapottermelés fenntartását elősegítené azokban a régiókban, ahol az a helyi gazdaságoknak fontos; erről Spanyolország azt állította, hogy azt az új támogatási rendszer nem éri el.

36 – A C-284/94. sz., Spanyolország kontra Tanács ügyben 1998. november 19-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-7309. o.) 28. pontja; az 5/67. sz. Beus-ügyben 1968. március 13-án hozott ítélet (EBHT 1968., 83. o.). Az újabb ítéletek közül lásd a C-372/96. sz. Pontillo-ügyben 1998. szeptember 17-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-5091. o.) 36. pontját.

indokolást megkövetelni az alkalmazott különböző technikai megoldásokra".[37]

50. A Bíróság azt is megállapította, hogy „azt, hogy valamely jogi aktus indokolása megfelel-e [az EK 235. cikk] követelményeinek, nem pusztán a szövegére figyelemmel kell megítélni, hanem az összefüggéseire, valamint az érintett tárgyra vonatkozó jogszabályok összességére tekintettel is".[38]

51. Álláspontom szerint, figyelembe véve a szövegösszefüggést, valamint a tárgyra vonatkozó jogszabályok összességét, a megtámadott rendelet kellően megfelel ezeknek a feltételeknek.

52. Az 1782/2003 rendelet terjedelmes preambulumából világosan kitűnnek a politikai indokok a KAP keretében a mezőgazdasági termelők támogatása teljes rendszerének megváltoztatására. A (24) és (28) preambulumbekezdés világosan és egyértelműen meghatározza, hogy a módosítások célja abban áll, hogy végrehajtsák a termelés támogatásának rendszeréről történő áttérést a mezőgazdasági termelők jövedelmének közvetlen támogatási rendszerére. Ezen politikai döntés célja az európai mezőgazdasági ágazat versenyképességének növelése, valamint az élelmiszerekkel és a környezettel kapcsolatos előírások és a piacorientált termelés javítása. Ezeket a célokat a Közösség azon közép-, és hosszútávú politikájának fényében kell megvizsgálni, miszerint csökkenteni kell a mezőgazdasági ágazat közösségi támogatását. E célkitűzésekre figyelemmel a preambulum azt is világossá teszi, hogy az új szabályozás a mezőgazdasági termelőknek nagyobb szabadságot kíván engedni a növényi kultúra kiválasztásánál, és egyúttal tisztességes jövedelmet biztosít.

53. Ami a különleges gyapottermelési támogatást illeti, a megtámadott rendelet (4)–(6) preambulumbekezdése világosan és egyértelműen kifejti, hogy a KAP reform keretében – más növényekkel együtt – a gyapottermelésre miért kell továbbra is az összekapcsolt támogatásokat a független támogatások kiegészítéseként nyújtani.[39]

54. A megtámadott rendelet preambulumában ugyan nem adnak részletes magyarázatot arra, hogy az összekapcsolt és független támogatás közötti arányt miért 35% : 65%-ban határozták meg. Álláspontom szerint ez ugyanakkor nem jelenti azt, hogy az indokolás hiányzik.

55. Az összekapcsolt és független támogatás közötti arány meghatározása technikai választás, és a közösségi intézmények nem kötelesek részletesen megindokolni a kitű-

37 – A fent hivatkozott Spanyolország kontra Tanács ügyben hozott ítélet 30. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

38 – Lásd különösen a C-367/95. P. sz. Sytraval-ügyben 1998. április 2-án hozott ítélet (EBHT 1998., I-1719. o.) 63. pontját.

39 – Lásd a fenti 24. és 25. pontot.

zött célok elérése érdekében választott technikai megoldást. A megtámadott rendelet (5) és (6) preambulumbekezdéséből világos, hogy a Tanács a támogatás mindkét alkalmazott szintjét megfelelőnek tartja, hogy „biztosítsák a gyapotágazat folyamatos működését, és megakadályozzák, hogy a gyapotot más növényi kultúrák kiszorítsák". A Tanács álláspontja azonban hibásnak bizonyulhat. Ebben az esetben azonban a hiba nem az indokolásban áll; sokkal inkább mérlegelési hibáról lenne szó, amelyet jelen ügyben az arányosság elve keretében kell vizsgálni. [40]

56. Más a helyzet azon választás indokolásának esetében, amelynek értelmében a támogathatóságot a magház kinyílásának időszakához (és nem pl. a betakarításhoz) kötötték. A megtámadott rendeletben sehol nem nyújtanak magyarázatot erre a választásra. Ez nyilvánvalóan nem kielégítő.

57. Következésképpen kétlem, hogy ez a mulasztás önmagában kellően súlyos ahhoz, hogy a Bíróság a megtámadott rendeletet az indokolás hiánya miatt, és ezáltal lényeges eljárási szabálysértés miatt megsemmisíthesse. Pontosan úgy, mint az összekapcsolt és a független támogatás közötti aránynál, technikai választásról van szó. [41] A magház kinyílásának kiválasztása mint az összekapcsolt támogatás kifizetésére vonatkozó feltétel nem teljesen valószínűtlen. A közösségi jogalkotó nem köteles az összes technikai megoldást megindokolni egy olyan általános jogi aktus preambulumában, mint a rendelet. Következésképpen inkább helyénvalónak tűnik számomra ezt a kérdést abban az összefüggésben vizsgálni, hogy a megtámadott rendelettel bevezetett rendszer megfelel-e az arányosság elvének.

58. Spanyolország második megsemmisítési jogalapja ezért megalapozatlan.

A harmadik jogalap: az állítólagos hatalommal való visszaélés

59. Spanyolország azt állítja, hogy a Tanács – azzal, hogy a megtámadott rendeletet a

40 - Lásd például a Bíróság által alkalmazott különbségtételt a 265/97. P. sz. VBA-ügyben 2000. március 30-án hozott ítélet (EBHT 2000., I-2061. o.) 110-122. pontjában.

41 - Van egy olyan érv ugyanis, amely amellett szól, hogy esetleg gazdaságilag hatékonyabb a támogatási jogosultságot attól függővé tenni, hogy a gyapot elérje a magház kinyílásának időszakát, és ahhoz nem feltétlenül szükséges a betakarítás. Ha a betakarított és a tisztított gyapot világpiaci ára túl alacsony a gyapot betakarításának indokoltságához, értelmetlen lenne a gyapottermelőket ennek ellenére arra kényszeríteni, hogy a felmerülő (kiegészítő) betakarítási költségeket magukra vállalják azért, hogy a közösségi támogatásra jogosulttá váljanak. Azáltal, hogy a magház kinyílását választják irányadó időpontként, a gyapottermelésre szánt mezőgazdasági földterület továbbra is gyapottermelésre alkalmas állapotban marad még olyan években is, amikor gazdaságilag nem ésszerű a gyapotot betakarítani.

4. jegyzőkönyv (6) bekezdése alapján elfogadta – visszaélt hatalmával. A 2001-es rendszer Tanács általi módosítása nem puszta kiigazítások bevezetésére korlátozódott, ahogy azt a (6) bekezdés tartalmazza. Inkább a gyapottermelés támogatási rendszerének átfogó reformjáról van szó. A Tanács a reform bevezetésére azért a 4. jegyzőkönyv (6) bekezdését használta fel, mert el kívánta kerülni a közösségi jog elsődleges szabályainak módosítására előírt olyan különleges eljárásokat, mint amelyeket a 4. jegyzőkönyv tartalmaz.

60. A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint „valamely jogi aktus csak akkor jogellenes hatáskörrel való visszaélés miatt, ha objektív, releváns és egybehangzó bizonyítékok alapján nyilvánvaló, hogy azt kizárólag vagy legalábbis elsősorban a hivatkozott céltól eltérő cél elérése vagy az ügy körülményeinek kezelésére a Szerződés által kifejezetten előírt eljárás megkerülése érdekében fogadták el”. [42]

61. E feltételek itt nyilvánvalóan nem teljesülnek.

62. Először is a 4. jegyzőkönyv (6) bekezdése a gyapottámogatási rendszer módosítására különleges eljárást ír elő a Bizottság javaslatával és mind az Európai Parlament, mind pedig az EGSZB véleményével. A Bizottság és a Tanács ezen eljárást szigorúan követte, amikor a gyapottámogatási rendszert azokhoz az elvekhez igazította, amelyek a KAP MacSharry reformjait vezérelték. Nehéz elképzelni, hogy ez hogyan minősíthető hatalommal való visszaélésnek.

63. Másodszor a Tanács korábban a (6) bekezdést és annak elődjét, a (11) bekezdést felhasználta magának a 4. jegyzőkönyvnek az alapvető módosítására. [43] A gyapottermelésre irányuló, a gyapottisztító vállalkozásokon keresztüli közvetett támogatási rendszert az 1050/2001 és az 1051/2001 rendeletek elfogadása óta ugyanis *nem* a 4. jegyzőkönyv rendelkezései szabályozták, hanem a 4. jegyzőkönyv alapján elfogadott közösségi rendeletek. A megtámadott rendelet tulajdonképpen egyáltalán nem módosítja a 4. jegyzőkönyvet. Inkább az 1783/2003 rendelet módosításáról van szó a gyapotágazat vonatkozásában.

64. Ezen körülmények között a közösségi gyapottámogatási rendszer módosításához a

42 – A C-331/88. sz., Fedesa és társai ügyben 1990. november 13-án hozott ítélet (EBHT 1990., I-4023. o.) 24. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

43 – Lásd például a 4. jegyzőkönyv (11) bekezdésének korábbi változata alapján elfogadott, a Görögország csatlakozási okmányához csatolt 4. jegyzőkönyvvel bevezetett, a gyapotra vonatkozó támogatási rendszer ötödik alkalommal történő kiigazításáról szóló, 1995. június 29-i 1553/95/EK tanácsi rendeletet (HL 1995. L 148., 45. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 17. kötet, 463.o.) vagy a (6) bekezdés alapján elfogadott 1050/2001 rendeletet (lásd a fenti 8. pontot).

legegyértelműbb választás volt a (6) bekezdés felhívása. Spanyolország nem bizonyította, hogy a Tanács ezzel a megtámadott rendeletben hivatkozottaktól eltérő célokat követett volna.

65. Ezért nincs „objektív, releváns és egybehangzó bizonyíték" arra nézve, hogy a Tanács szándékosan használta a 4. jegyzőkönyv (6) bekezdésében említett eljárást kizárólag vagy elsősorban a hivatkozott céltól eltérő cél elérése, vagy a Szerződés által kifejezetten előírt eljárás megkerülése érdekében.

66. Következésképpen a harmadik megsemmisítési jogalap megalapozatlan.

A negyedik jogalap: az általános elvek megsértése

67. A következőkben először a bizalomvédelemre, majd a Spanyolország esetében az arányosságra vonatkozó érvekkel foglalkozom.

A bizalomvédelem elve

68. Spanyolország úgy érvel, hogy az ágazat gazdasági szereplői jogosan hagyatkozhattak arra, hogy továbbra is egy olyan közösségi támogatási rendszer előnyeit élvezhetik, amely nem károsítja a növényi kultúra termelésének folyamatosságát. A vitatott rendelkezések elfogadása ugyanakkor nem volt előre látható, és az sem társadalmi-gazdasági szempontból, sem az Európai Unió nemzetközi kötelezettségvállalásai alapján nem igazolható.

69. Ezek az állítások nem állják meg a helyüket.

70. Először is a vitatott intézkedések nehezen tekinthetőek előre nem láthatónak, amint azt az ítélkezési gyakorlat megköveteli.[44] A KAP reformja 1992 óta szerepel a politikai programban. 2003-ban a Tanács végül egyetértett a MacSharry reformok központi elvével, nevezetesen a termelésen és az árakon alapuló támogatási rendszerről a mezőgazdasági termelők jövedelmét támogató rendszerre való áttéréssel. Az 1782/2003 rendeletet azért fogadták el, hogy ezen elveket végrehajtsa, és az azokat egyértelműen tükrözi. Emellett a Bizottság a Tanács

44 – Lásd a 78/77. sz. Lührs-ügyben 1978. február 1-jén hozott ítélet (EBHT 1978., 169. o.) 6. pontját; a 265/85. sz., Van den Bergh en Jurgens kontra Bizottság ügyben 1987. március 11-én hozott ítélet (EBHT 1987., 1155. o.) 44. pontját.

kérésének megfelelően 2003-ban kiadott egy közleményt [45], amelyben elmagyarázta, hogyan szándékozik módosítani a gyapottámogatási rendszert a KAP új alapelvei fényében. A megtámadott rendelet által bevezetett új gyapottámogatási rendszer ezért egyáltalán nem volt előre nem látható vagy kiszámíthatatlan.

71. A Bizottság eredeti javaslata továbbá előirányozta, hogy a 2001-es támogatási rendszer a 2004/2005-ös gazdasági évet követően hatályát vesztené, és az új támogatási rendszer 2005. szeptember 1-jétől lépne hatályba, de a 2005 tavaszán vetett gyapotra alkalmaznák. [46] Valójában az új támogatási rendszert 2004-ben fogadták el, de csak 2006-ban lépett hatályba más KAP reformokkal együtt. A közösségi jogalkotó feltételezhette, hogy ez a változással érintett gazdasági szereplőknek elegendő időt biztosít arra, hogy hozzáigazodjanak az új rendszerhez. A gazdasági szereplők nem hivatkozhatnak a jogos bizalom megsértésére, amikor az intézkedést ilyen körülmények között fogadták el. [47]

72. Másodszor a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatából kitűnik, hogy „jóllehet a bizalomvédelem elve a Közösség egyik alapvető elve, a gazdasági szereplők joggal nem bízhatnak az olyan helyzet fennmaradásában, amelyet a közösségi intézmények mérlegelési jogkörük keretein belül módosíthatnak, különösen olyan területen, mint amilyen a közös piacszervezés, amelynek célja a gazdasági helyzet változásaihoz való állandó alkalmazkodás". [48]

73. A Tanács kifejezett felhatalmazást kapott, hogy a gazdasági, társadalmi vagy politikai változásoknak megfelelően a gyapottámogatási rendszerhez kiigazításokat tegyen (eredetileg a 4. jegyzőkönyv (11) bekezdése és később a (6) bekezdése szerint). Már számos alkalommal élt is ezzel a lehetőséggel. Amikor a közösségi intézmények az eszközök megválasztását illetően ilyen mérlegelési jogkörrel rendelkeznek, a gyapotágazatban működő vállalkozások nem hivatkozhatnak az eredeti helyzet fenntartásával kapcsolatos szerzett jogra vagy olyan előnyre, amely számukra ebből a helyzetből adódott, és amelyből egy bizonyos időszakban előnyük származott. [49]

74. Spanyolország hivatkozása a bizalomvédelem elvére ezért megalapozatlan.

45 – Lásd a fenti 12. lábjegyzetet.

46 – COM(2003) 698 végleges, 2.5. pont.

47 – Lásd többek között a fenti 44. lábjegyzetben hivatkozott Lührs-ügyben hozott ítélet 6. pontját; a T-336/94. sz., Efisol kontra Bizottság ügyben 1996. október 16-án hozott ítélet (EBHT 1996., II-1343. o.) 31. pontját.

48 – Lásd többek között a C-133/93., C-300/93. és C-362/93. sz., Crispoltoni és társai egyesített ügyekben 1994. október 5-én hozott ítélet (EBHT 1994., I-4863. o.) 56. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot. E tekintetben érdemes megemlíteni, hogy az 1782/2003 rendelet (22) preambulumbekezdése rámutat, hogy „a kedvezményezettek ezért nem számíthatnak arra, hogy a támogatási feltételek változatlanok maradnak, és fel kell készülniük a rendszerek esetleges felülvizsgálatára a piaci változások tükrében".

49 – Lásd például a C-353/92. sz., Görögország kontra Tanács ügyben 1994. július 14-én hozott ítélet (EBHT 1994., I-3411. o.) 45. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

Az arányosság elvének a megsértéséről

75. A közösségi intézmények széles mérlegelési jogkörrel rendelkeznek a közösségi intézkedés által követett célok elérésére megfelelő eszközöket illetően, különösen a mezőgazdasági piacok irányítása területén. [50] Az intézmények mérlegelési jogkörét azonban nyilvánvalóan korlátozni kell, amennyiben az agrárszektorban a jogalkotásnak bírósági felülvizsgálat tárgyát kell képeznie.

76. Így a Bíróság azt is megállapította, hogy az „[...] 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". [51]

77. A Bíróság ítélkezési gyakorlatából egyértelműen következik, hogy a bírósági felülvizsgálat az ilyen esetekben annak vizsgálatára korlátozódik, hogy az érintett intézkedés „nyilvánvalóan nem megfelelő"-e a kitűzött cél elérésére, és nem vizsgálhatja meg, hogy az alkalmazott intézkedés volt-e az egyetlen vagy a lehető legjobb eszköz ezen célok elérésére. [52] Nyilvánvalóan nem megfelelő, és következésképpen sérti az arányosság elvét az olyan intézkedés, amely a közösségi intézmények nyilvánvaló értékelési hibájából ered. [53] Az ilyen hiba ugyanis jellegénél fogva cáfolja azt az érvelést, amelyen a választott intézkedés alapul; és hibássá teszi a közösségi intézmények mérlegelési jogkörének gyakorlását. Az ítélkezési gyakorlat logikusan nem értelmezhető úgy, hogy a közösségi intézményeknek nem kell *semmilyen* vizsgálatot folytatniuk a tekintetben, hogy a vitatott intézkedések megfelelőek-e a kitűzött célok elérésére.

78. Az arányosság elve néha arra kötelezi a nemzeti hatóságokat, hogy „gondosan megvizsgálják a közlekedési szabadságot kevésbé korlátozó intézkedések meghozatalának lehetőségét, amelyeket csak akkor hagyhattak volna figyelmen kívül, ha egyértelmű bizonyítást nyer, hogy az ilyen intézkedések nem megfelelőek a kitűzött cél elérésére". [54]

79. Nem hiszem, hogy e szigorú kötelezettség automatikusan alkalmazható a közösségi intézkedések vizsgálatára, és következésképp-

50 – A C-189/01. sz., Jippes és társai ügyben 2001. július 12-én hozott ítélet (EBHT 2001., I-5689. o.) 80. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

51 – Ugyanott, a 81. pont és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

52 – Ugyanott a 82–83. pont és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

53 – A C-84/94. sz., Egyesült Királyság kontra Tanács ügyben 1996. november 12-én hozott ítélet (EBHT 1996., I-5755. o.) 50–67. pontja, különösen az 58. pontja.

54 – A C-320/03. sz., Bizottság kontra Ausztria ügyben 2005. november 15-én hozott ítélet (EBHT 2005., I-9871. o.) 87. pontja. Az ügy olyan környezetvédelmi nemzeti intézkedést érintett, amely az áruk szabad mozgását korlátozta.

pen a nemzeti és a közösségi hatóságoktól a jogszabályi intézkedés elfogadásánál ugyanolyan gondosság követelhető meg. Vitatható az a tény, hogy a közösségi intézkedésekre kevésbé szigorú arányossági mércét alkalmaznak. Ezt ugyanakkor (legalábbis részben) az a tény igazolja, hogy míg a közösségi intézkedéseket a közösségi döntéshozatali eljárás keretében fogadják el, és a Közösség általános érdekeit szolgálják, a nemzeti intézkedésekkel általában a nemzeti érdekeket követik, amely ellentétben állhatnak a Közösség érdekeivel. [55]

oldást választották, és így „az okozott hátrány" nem „aránytalan az elérni kívánt célokkal". A közösségi intézményeknek mindenesetre olyan helyzetben kell lenniük, hogy jogalkotási választásaikat igazolják, amennyiben azokat a Bíróság előtt az arányosság elvére hivatkozva vitatják.

81. Ilyen körülmények között úgy vélem, hogy Spanyolországnak az arányosság elvének a megsértésére vonatkozó érve két ponton részben megalapozott.

– Hatástanulmány hiánya

80. Ugyanakkor értelmezésem szerint az arányosság elve kötelezettséget ró a közösségi intézményekre, hogy megbizonyosodjanak legalább arról, hogy a javasolt intézkedések első látásra megfelelőek a jogszabályok által kitűzött jogszerű célok elérésére, és tudatában legyen annak, hogy a javasolt intézkedések feltehetőleg milyen teherrel járhatnak. Máskülönben a Bíróság nem vizsgálhatja, hogy a közösségi intézmények „túllépik-e azt, amely megfelelő és szükséges az elérni kívánt jogszerű cél megvalósításához", és, hogy (mint jelen esetben, amikor több megfelelő intézkedés között lehetett választani) „a legkevésbé kényszerítő" meg-

82. Nem vitatott, hogy a Bizottság nem végzett előzetes tanulmányt az új gyapottámogatási rendszerre vonatkozó javaslatának várható társadalmi-gazdasági hatásainak vizsgálata érdekében. Nem volt konkrét közösségi jogi rendelkezés, amely erre kötelezte volna. Ugyanakkor, amint azt Spanyolország – anélkül, hogy neki e kérdésben ellentmondtak volna – a Bíróság előtt előadta, más mezőgazdasági ágazatok reformjait érintő javaslatokat megelőzően megfelelő hatástanulmányokat végeztek. [56]

55 – Ezen megközelítést képviselte Jacobs főtanácsnok a *Journal of Environmental Law* által szervezett első előadáson a University College Londonban 2005. november 24-én. Az előadás szövege a közeljövőben ebben a folyóiratban jelenik meg.

56 – Lásd még a fenti 21. pontban az EGSZB nyilatkozatait.

83. A tárgyaláson a Bizottság kifejtette azon véleményét, hogy hatástanulmány nem volt szükséges, mert a gyapottámogatási rendszer – összehasonlítva egyéb közös piacszervezéssel – egyszerű (vagyis egyszerű mechanizmus kapcsolja össze a belső támogatási árat és a külső világpiaci árat). Álláspontom szerint ez túlzott leegyszerűsítés, amely nem felel meg a tényeknek. A vidéki gazdaság egy egymással összefüggő részekből álló egész, és a mezőgazdasági termékek első feldolgozása – ha a termék tulajdonságai alapján azt szükségszerűen a helyszínen kell elvégezni – a helyi foglalkoztatottság és a jövedelemtermelés fontos elemét képezi. A közösségi jogalkotó korábban már elismerte a gyapottermelés és a gyapotfeldolgozás első fázisa (gyapottisztítás) közötti kapcsolatot egy olyan támogatási rendszer létrehozásával, amely kifejezetten támogatta mind a gyapottermelőket, mind pedig a gyapottisztító vállalkozásokat.

84. A Tanács a tárgyaláson hasonlóképpen fenntartotta, hogy nem volt köteles a reformoknak a gyapottisztító vállalkozásokra gyakorolt hatásait megvizsgálni. Bizonyos vagyok abban, hogy általánosságban véve – amint azt a Tanács helyesen kiemeli – az EK 37. cikk és az annak alapján elfogadott intézkedések a mezőgazdaságot, és nem az ipart érintik.

85. A jelen ügy azonban sajátosságokat mutat. Az EK 32. cikk szerint a mezőgazdasági termékek a KAP keretében „a termőföld, az állattenyésztés és a halászat termékei, valamint az ezekhez a termékekhez közvetlenül kapcsolódó első feldolgozási szint termékei". Az „első feldolgozási szint" fogalmát a Bíróság a König-ügyben hozott ítéletében tág értelemben határozta meg, úgy mint amelyben „nyilvánvaló gazdasági összefüggés áll fenn az alaptermékek és az előállítási eljárás eredményeként létrejött termékek között, függetlenül attól, hogy ezen eljárás mennyi műveletet foglal magában". [57]

86. A gyapottisztítás az első lépés a nyers gyapot olyan termékké történő átalakítása során, amelyet további feldolgozás és/vagy más termékekbe – mint a textíliák – való beillesztés céljából hozható forgalomba. Mint ilyen nem egyértelmű, hogy a tisztított gyapot a KAP keretében nem minősülhet mezőgazdasági terméknek. A 2001-es támogatási rendszer továbbá kifejezetten támogatta mind a gyapottermelőket, mind a gyapottisztító vállalkozásokat. [58]

87. Akárhogy is legyen, a Bíróság előtt az hangzott el – anélkül, hogy a Tanács vagy a Bizottság ellentmondott volna –, hogy a gyapotot a termelési helyéhez közel kell tisztítani, és nem szállítható nagy távolságokra. Ezért egyértelmű, hogy a gyapottermeléstől erősen függő mezőgazdasági közösségben, a gyapothoz kötődő helyi foglalkoz-

57 – A 185/73. sz. ügyben 1974. május 29-én hozott ítélet (EBHT 1974., 607. o.) 13. pontja.

58 – Lásd a fenti 10-12. pontot.

tatottság mind mezőgazdasági munkaerőt, mind pedig gyapottisztító vállalkozások által foglalkoztatott munkavállalókat magában foglal.

88. Ez az új támogatási rendszer ugyanakkor azáltal, hogy a támogatásokat közvetlenül a mezőgazdasági termelőknek nyújtja, és a támogathatósághoz nem írja elő, hogy a gyapotot eladják a gyapottisztító vállalkozásoknak, ahhoz vezethet, hogy a helyi gyapottisztító ipar gazdaságilag már nem jövedelmező. A helyi gyapottisztító kapacitás eltűnése másfelől a gyapottermelés csökkenéséhez vezethet az érintett területeken. Ezen körülmények között – noha egyetértek azzal, hogy a gyapottisztító vállalkozások sorsának az új támogatási rendszer megalkotásánál nem kellett központi helyet elfoglalnia – arról nem vagyok meggyőződve, hogy az törvényesen figyelmen kívül hagyható, anélkül hogy bizonyos kétség keletkezne a bevezetett intézkedés arányossága tekintetében.

89. A hatástanulmány készítésének elmulasztása számos nyilvánvaló kérdéshez vezet. Volt-e (nem pusztán számtani) alapja a 65% : 35% felosztási arány megállapításának az összekapcsolt és a független támogatás között, és annak az álláspontnak, hogy mindkét alkotóelem megfelelően fog működni annak érdekében, hogy fenntartsák az ahhoz szükséges gazdasági feltételeket, hogy biztosítsák a gyapottermelés fennmaradását az érintett területeken? Miért és hogyan jutott a Bizottság és a Tanács arra a következtetésre, hogy ha a támogatás átfogó szintje ugyanaz marad, azonban a támogatás szerkezetét és a fizetés módját radikálisan megváltoztatják, nem lesznek olyan mellékhatások, amelyek lehetséges hatását meg kellene vizsgálni, mert azok aránytalanul terhesek lehetnek?

90. Mind az Európai Parlament,[59] mind pedig az EGSZB[60] ráirányították a figyelmet a javasolt rendszer olyan oldalaira, amelyek álláspontjuk szerint valószínűleg jelentős káros hatáshoz vezetnek pl. a regionális vidéki foglalkoztatottság tekintetében. Alapvető változtatásokat javasoltak. Az Európai Parlament például azt javasolta, hogy a független és az összekapcsolt támogatás közötti felosztási arány 20% : 80% legyen.[61] A konzultációs eljárásban, amelynek keretében a megtámadott rendeletet elfogadták, a Bizottság és a Tanács jogilag nem volt köteles formálisan vagy nyilvánosan az Európai Parlament és az EGSZB kritikájára válaszolni. Mivel ezen kifogások ugyanakkor a javasolt új támogatási rendszer lényegét érintették, elvárható lett volna, hogy a Bizottság (talán e szakaszban hatástanulmány elkészítésével) gondosabban megvizsgálja javaslatának valószínű társadalmi-gazdasági hatását, és/vagy hogy az elfogadott megtámadott rendelet preambulumbekezdései részletesebben megmagyarázzák, hogy miért tartotta a Tanács az új rendszert megfelelő jogalkotói választásnak. Egyik sem történt meg.

59 – Lásd a fenti 20. pontot.
60 – Lásd a fenti 21. pontot.
61 – Lásd a fenti 20. pontot.

91. Az a tény, hogy a radikális változtatásokra vonatkozó javaslatok előkészítése során nem készült konkrét hatástanulmányt, természetesen nem jelenti szükségszerűen azt, hogy a Bizottság (és rajta keresztül a Tanács) a javasolt változtatások valószínű hatását tekintve nem rendelkezett kellő információval ahhoz, hogy az arányosság tesztjének megfelelő új szabályozást vezethessen be, és hogy ebben a szakaszban szükség volt a konkrét hatástanulmány elkészítése formalitásának megtartására. A Bíróság előtt bemutatott bizonyítékokból és a tárgyaláson elhangzott szóbeli észrevételekből az következik, hogy a jelen ügyben nem ez volt a helyzet.

92. Ezenkívül a Bizottság és a Tanács által a tárgyaláson előadottakból egyértelműen kitűnt, hogy a megtámadott rendelet elfogadásánál az intézmények legfőbb célkitűzése annak biztosítása volt, hogy az új rendszer tiszteletben tartsa a költségvetési függetlenség elvét. Úgy tűnik, mind a Bizottság, mind pedig a Tanács úgy vélte, hogy – mivel a gyapotágazat közösségi támogatási rendszerét egyszerűnek tartották – a 4. jegyzőkönyv és a megtámadott rendelet céljai automatikusan megvalósulnak pusztán annak biztosításával is, hogy a gyapotágazatnak szánt közösségi támogatás teljes összege ugyananyi marad az új rendszerben is, mint amennyi a régiben volt.

93. Spanyolország komolyan kétségbe vonta ezt a feltételezést. Mindenekelőtt azt bizonyította, hogy az intézmények nem vették figyelembe annak a lehetőségét, hogy a költségvetéstől független változtatások – a támogatás kifizetésének új szerkezete és mechanizmusa alapján – a regionális vidéki gazdaság keretében mindazonáltal olyan hatásokat válthatnak ki, amelyek a 4. jegyzőkönyv és a megtámadott rendelet által kitűzött célokkal ellentétesek.

94. Hatástanulmány hiányában a Bizottság és a Tanács egyes döntései önkényesnek tűnnek. Ezen eljárások során ezek az intézmények nem tudták a döntéseiket meggyőzően igazolni. Két szempont érdemes különösen említésre: annak elmulasztása, hogy figyelembe vegyék az új rendszer hatását a helyi szintű feldolgozóiparra a gyapotágazatban (vagyis a gyapottisztító ipar), valamint a konkrét felosztási arány rögzítése az összekapcsolt és a független támogatás között.

95. Le kell szögeznem, hogy e következtetés levonása során *nem* fogadom el feltétel nélkül azt a két tanulmányt, amelyet Spanyolország a Bírósághoz benyújtott. A Bíróságnak nem feladata, hogy gazdasági szempontból értékelje Spanyolország, valamint a Tanács és a Bizottság álláspontját. A két értékelés között egyértelműen jelentős különbségek vannak. E különbségeket a teljesen eltérő, új támogatási rendszer bevezetése *előtt* kellett volna megvizsgálni, nem azt követően. Egy olyan összehasonlító táb-

lázat, amilyet a Bizottság beavatkozási beadványához mellékelt, amely a búza, a kukorica és a gyapot relatív jövedelmezőségét a világpiaci ár bizonyos szintjei esetén mutatja, nem pótolja az ilyen vizsgálatot.

96. Nem vagyok meggyőződve arról, hogy a Tanács és a Bizottság a javasolt új rendszer valószínű hatását a gyapottermelőkre és a vidéki közösségekre kellőképpen figyelembe vette, hogy olyan rendszert alakíthasson ki, amelynek paraméterei nem önkényesen meghatározottak, és/vagy amelynek hatásai potenciálisan nem aránytalanok. Hatástanulmány hiányában nehezen érthető, hogy a Tanács és a Bizottság hogyan jutott arra a következtetésre, hogy az új támogatási rendszer – a megtámadott rendelet előírásainak megfelelően – a legalkalmasabb intézkedés arra, hogy „olyan gazdasági feltételeket biztosítsanak, amelyek az e növényi kultúra termesztésére alkalmas régiókban biztosítják a gyapotágazat folyamatos működését, és megakadályozzák, hogy a gyapotot más növényi kultúrák kiszorítsák".

– A közvetlen bérköltségek beszámításának hiánya

97. A Tanács abból az előfeltevésből indul ki, hogy az összekapcsolt és a független támogatás teljes összegét figyelembe kell venni a mezőgazdasági termelők azon döntésének vizsgálata során, hogy gyapotot termesztenek, vagy áttérnek más növényi kultúrákra. Ezen megközelítés álláspontom szerint helytelen. Amint azt Spanyolország helyesen előadja, mivel a mezőgazdasági termelők attól függetlenül jogosultak a *független* támogatásra, hogy gyapotot termesztenek-e, vagy sem, gyapotot csak akkor fognak termeszteni, ha az *összekapcsolt* támogatás összege és a piaci áron történő értékesítésből származó jövedelem alapján a termesztés – a termelési költségek figyelembevételével – gazdaságilag jövedelmező.

98. A Bizottság által közölt adatokra hivatkozva a Tanács úgy érvel, hogy a gyapottermesztés hektáronkénti költsége alacsonyabb, mint a hektáronkénti összekapcsolt támogatás és az értékesítésből származó jövedelem, figyelembe véve még a betakarítás költségeit is. A Tanács előadja, hogy a gyapottermelés költségei hektáronként 1045 EUR-t tesznek ki. Véleménye szerint ezért az új támogatási rendszer keretében a spanyol mezőgazdasági termelőknek gazdaságilag mindig ésszerű lesz gyapotot termeszteni és betakarítani, mert az összekapcsolt támogatás a megtámadott rendelet szerint hektáronként 1039 EUR-t tesz ki, amelyhez a gyapot értékesítéséből származó jövedelmet – megközelítőleg 744 EUR-t hektáronként – hozzá kell számítani.

99. A Tanács (a Bizottságot követve) ugyanakkor nem számítja be a gyapottermelés és a

betakarítás költségeibe az állandó bérköltségeket.[62] A tárgyalás során a Bizottság azt állította, hogy az állandó bérköltségek beszámítása módszertani problémákat vet fel. Spanyolország határozottan vitatja ezt a megközelítést, azt állítva – anélkül, hogy neki e ponton ellentmondtak volna –, hogy a Tanács által figyelmen kívül hagyott bérköltségek hektáronként kb. 630 EUR-t tesznek ki. Amennyiben ezeket a költségeket figyelembe veszik, a mezőgazdasági termelőknek a gyapot termesztése és értékesítése utáni bruttó haszonrése olyan csekély lenne, hogy a gyapottermelés számukra esetleg gazdaságilag már nem lenne vonzó.

100. Anélkül, hogy a felek által benyújtott adatokat részletesen megvizsgálnánk, úgy vélem, hogy ha a gyapottermelés ténylegesen munkaigényes (amint azt Spanyolország állítja, anélkül hogy neki a Tanács e ponton ellentmondott volna), a teljes bérköltségek, vagyis mind az időszakos, mind pedig az állandó költségek, szükségképpen a teljes költség fontos részét képezik. A bérköltségeknek ezért befolyásolniuk kell a mezőgazdasági termelők azon döntését, hogy termesszenek és betakarítsanak-e gyapotot, vagy sem.

101. Az eljárás folyamán sem a Tanács, sem a Bizottság nem terjesztett elő Spanyolország bérköltségekre vonatkozó becslésének ellentmondó bizonyítékot. Azt sem bizonyították, hogy az állandó bérköltségek a teljes bérköltség elhanyagolható részét képezik a gyapottermelésben, és ennek következtében azokat ésszerűen figyelmen kívül lehet hagyni. A Tanács ebből következően azzal, hogy nem vette figyelembe azokat a bérköltségeket és azok lehetséges hatásait a mezőgazdasági termelők azon döntésére, hogy gyapotot termesszenek-e, vagy álljanak át más növényi kultúrákra, nyilvánvaló értékelési hibát követett el, amikor elfogadta a megtámadott rendeletet. Így megsértette az arányosság elvét.

– Az arányosságra vonatkozó következtetés

102. A megtámadott rendelet fent említett céljainak azon gazdasági feltételek folyamatosságát kell biztosítaniuk, amelyek az érintett régiókban biztosítják a gyapottermelés folyamatos működését, és megakadályozzák, hogy a gyapotot más növényi kultúrák kiszorítsák.[63] A Tanács azzal, hogy az új támogatási rendszert anélkül vezette be, hogy azt megelőzően a gyapotágazat egészében a változások valószínű hatását megvizsgálta volna (és különösen anélkül, hogy azokat a hatásokat figyelembe vette volna, amelyeket az új rendszer a gyapottisztító iparra, és ennek következtében a gyapottermelésre gyakorolhat, és anélkül, hogy a független és az összekapcsolt támogatás közötti választott 65% : 35% felosztási arányt megindokolta

62 – Ellentétben az időszakos bérköltséggel, amelyet beleszámítanak.

63 – Lásd a fenti 24. pontot.

volna) olyan döntéseket hozott, amelyek önkényessége sérti az arányosság elvét. A Tanács azzal, hogy az összekapcsolt támogatás mértékének meghatározásakor végzett számításoknál nem vette figyelembe az állandó bérköltségeket, nyilvánvaló értékelési hibát követett el. Ezek alapján a Tanács így nem tudta bizonyítani, hogy az új támogatási rendszer a kitűzött célok elérésére „alkalmas és szükséges" intézkedéseket tartalmaz. A megtámadott rendelet ennyiben sérti az arányosság elvét. Spanyolország keresete tehát megalapozott.

104. Ennek egyértelműen komoly következményei lennének. Az új szabályozás 2006 januárjában lépett hatályba. A mezőgazdasági termelők valószínűleg kiigazították termelési stratégiájukat azon előfeltevés alapján, hogy az új támogatási rendszer szerinti feltételek lesznek alkalmazandók. Az érintett tagállamok feltehetőleg már intézkedéseket fogadtak el az új támogatási rendszer megvalósulása érdekében. Ezenkívül a Tanácsnak és a Bizottságnak nem elhanyagolható időre lesz szüksége a jelenlegi helyébe lépő támogatási rendszer kialakításához.

– A megsemmisítés terjedelme

103. Spanyolország helyesen úgy érvel, hogy a 110b. cikk megsemmisítésével az új gyapottámogatási rendszerre vonatkozó minden egyéb rendelkezés feleslegessé válna. Ezért számomra úgy tűnik, hogy a Bíróságnak, ahogy azt Spanyolország kérte, ennek következtében meg kellene semmisítenie az 1782/2003 rendelet IV. címének 10a. fejezetét („Gyapotra vonatkozó terményspecifikus támogatás") is. Ez ugyanis az új gyapottámogatási rendszer megsemmisítéséhez vezetne.

105. Ha a Bíróság úgy határozna, hogy megsemmisíti a megtámadott rendelet érintett rendelkezéseit, a jogbiztonság okán és a kockán forgó köz- és magánérdekekre nyilvánvalóan káros következményeket gyakorló joghézag elkerülése érdekében megfelelőnek tűnik, hogy a Bíróság az EK 231. cikk (2) bekezdéséből eredő hatáskörét gyakorolja, és úgy határozzon, hogy a megsemmisített rendelkezések joghatásai fennmaradnak az ítéletében foglaltakat teljesítő új közösségi intézkedést ésszerű határidőn belüli elfogadásáig és hatálybalépéséig. [64]

64 – Lásd a 81/72. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben 1973. június 5-én hozott ítélettel (EBHT 1973., 575. o.) kezdődő és a C-178/03. sz., Bizottság kontra Európai Parlament és Tanács ügyben 2006. január 10-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-107. o.) 61–65. pontjával végződő ügysorozatot.

Végkövetkeztetések

106. Mindezek alapján azt javaslom, hogy a Bíróság:

– semmisítse meg az 1782/2003 rendelet IV. címének a 864/2004 rendelettel bevezetett 10a. fejezetét, mivel az ellentétes az arányosság elvével;

– tartsa fenn az 1782/2003 rendelet IV. címének a 864/2004 rendelettel bevezetett 10a. fejezetének joghatásait mindaddig, amíg ésszerű határidőn belül és az arányosság elvével összhangban az azt felváltó új rendelkezéseket elfogadják;

– a Tanácsot kötelezze mind a saját, mind pedig Spanyolország költségeinek viselésére;

– a Bizottságot kötelezze saját költségei viselésére.