A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (nyolcadik tanács)

2011. július 28.*

A C-309/10. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Verwaltungsgerichtshof (Ausztria) a Bírósághoz 2010. június 29-én érkezett, 2010. június 9-i határozatával terjesztett elő az előtte

az **Agrana Zucker GmbH**

és

a **Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft**

között folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (nyolcadik tanács),

tagjai: K. Schiemann tanácselnök, C. Toader és E. Jarašiūnas (előadó) bírák,

* Az eljárás nyelve: német.

főtanácsnok: V. Trstenjak,
hivatalvezető: K. Malacek tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2011. március 31-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

– az Agrana Zucker GmbH képviseletében P. Pallitsch és C. Pitschas Rechtsanwälte,

– a görög kormány képviseletében E. Leftheriotou és K. Tsagkaropoulos, meghatalmazotti minőségben, segítője: V. Mereas jogtanácsos,

– a svéd kormány képviseletében A. Falk és S. Johannesson, meghatalmazotti minőségben,

– az Európai Unió Tanácsa képviseletében E. Sitbon és Z. Kupčová, meghatalmazotti minőségben,

– az Európai Bizottság képviseletében G. von Rintelen és P. Rossi, meghatalmazotti minőségben,

tekintettel a főtanácsnok meghallgatását követően hozott határozatra, miszerint az ügy elbírálására a főtanácsnok indítványa nélkül kerül sor,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem a Közösségen belül a cukoripar szerkezetátalakítására szolgáló ideiglenes rendszer megállapításáról és a közös agrárpolitika finanszírozásáról szóló 1290/2005/EK rendelet módosításáról szóló, 2006. február 20-i 320/2006/EK tanácsi rendelet (HL L 58., 42. o.) 11. cikkének értelmezésére vonatkozik.

2 Ezt a kérelmet az Agrana Zucker GmbH (a továbbiakban: Agrana Zucker) által a Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (mezőgazdasági, erdészeti, környezetvédelmi és vízügyi szövetségi miniszter), a 2008/2009-es gazdasági évre vonatkozó ideiglenes szerkezetátalakítási összeg (a továbbiakban: ideiglenes szerkezetátalakítási összeg) második részlete kiszabásáról szóló, 2009. december 10-én hozott határozata ellen benyújtott kereset tárgyában folyamatban lévő eljárásban terjesztették elő.

Jogi háttér

3 A 320/2006 rendelet (1), (2) és (4) preambulumbekezdése többek között a következőket mondja ki:

„(1) […] A cukortermelés és -kereskedelem közösségi rendszerének a nemzetközi követelményekkel való összhangba hozásához, valamint versenyképességének jövőbeni biztosításához olyan alapos szerkezetátalakítási folyamat elindítására

van szükség, amely a Közösségen belüli veszteséges termelési kapacitás jelentős csökkenését eredményezi. E célból – a cukorpiac új és működőképes közös szervezése végrehajtásának előfeltételeként – a Közösségen belül a cukoripar szerkezetátalakítására különálló és autonóm ideiglenes rendszert kell létrehozni. […]

(2) A közösségi cukoripar szerkezetátalakítására irányuló intézkedések finanszírozására ideiglenes szerkezetátalakítási alapot kell létrehozni. A hatékony és eredményes pénzgazdálkodás érdekében az alapnak az EMOGA Garanciarészlege részét kell képeznie, és ezáltal a közös agrárpolitika finanszírozásáról szóló, 1999. május 17-i 1258/1999/EK tanácsi rendelet [HL L 160., 103. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 25. kötet, 414. o.], 2007. január 1-jétől pedig a közös agrárpolitika finanszírozásáról szóló, 2005. június 21-i 1290/2005/EK tanácsi rendelet [HL L 209., 1. o.] által létrehozott Európai Mezőgazdasági Garanciaalap eljárásai és mechanizmusai az irányadóak a tekintetében.

[...]

(4) Az e rendeletben meghatározott szerkezetátalakítási intézkedéseket azon cukor-, izoglükóz[-] és inulinszirup-gyártóktól származó ideiglenes összegekből kell finanszírozni, amelyek végül részesülnek e szerkezetátalakítási folyamat előnyeiből. Mivel ez az összeg nem tartozik a cukorpiac közös szervezésének keretében ismeretes hagyományos díjak közé, a beszedéséből származó bevétel az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről szóló, 2002. június 25-i 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet [HL L 248., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 4. kötet, 74. o.] rendelkezéseiben meghatározott »célhoz kötött bevételnek« tekintendő. [...]”

4 A 320/2006 rendelet 1. cikke szerint:

„(1) Létrejön a közösségbeli cukoripar szerkezetátalakítását szolgáló ideiglenes alap (a továbbiakban: szerkezetátalakítási alap). […]

A szerkezetátalakítási alap az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap Garanciarészlegének részét képezi. 2007. január 1-jétől az Európai Mezőgazdasági Alap (EMGA) részét képezi.

(2) Ez a szerkezetátalakítási alap szolgál a [jelen rendelet] 3., 6., 7., 8. és 9. cikkében meghatározott intézkedésekből fakadó kiadások finanszírozására.

(3) A 11. cikkben említett ideiglenes szerkezetátalakítási összeg az ideiglenes szerkezetátalakítási alaphoz kötött bevétel, az 1605/2002[…] rendelet 18. cikkének (2) bekezdésének megfelelően.

Bármely, a (2) bekezdésben említett kiadás finanszírozása után az alapban rendelkezésre álló összeget az EMGA[-hoz] kell rendelni.

[...]”

5 A 320/2006 rendelet 3. cikke szerint:

„(1) Bármely, cukrot […] gyártó vállalkozás, amelyre 2006. július 1-jéig egy adott kvótát osztottak ki, a lemondott kvóta tonnájánként szerkezetátalakítási támogatásra jogosult, feltéve hogy a 2006/2007-es, 2007/2008-as, 2008/2009-es vagy 2009/2010-es gazdasági év valamelyikében a vállalkozás:

a) lemond az általa egy vagy több gyárnak kiosztott kvótájáról, és teljesen leszereli az érintett gyárak termelőberendezéseit,

vagy

b) lemond az általa egy vagy több gyárnak kiosztott kvótájáról, részben leszereli az érintett gyárak termelőberendezése[i]t és a termelőhelyet, és az érintett gyárak fennmaradó termelőberendezéseit nem használja a cukorpiac közös szervezésének hatálya alá tartozó termékek előállítására,

vagy

c) lemond az általa egy vagy több gyárnak kiosztott kvótájának egy részéről, és az érintett gyárak termelőberendezéseit nem használja nyerscukor-finomításra.

[...]”

6 A 320/2006 rendelet 6–9. cikke különböző diverzifikációs támogatásokat és átmeneti támogatásokat ír elő, amelyek – ahogyan az az említett rendelet 10. cikkének (1) és (3) bekezdéséből kitűnik – függetlenek a 3. cikkben említett támogatástól, és azok ez utóbbihoz hasonlóan a 2006/2007–2009/2010-es gazdasági időszakok során csak a szerkezetátalakítási alapban rendelkezésre álló előirányzatok keretein belül adhatók meg.

7 A 320/2006 rendelet 11. cikke ekként rendelkezik:

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

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

(2) A cukor […] tekintetében az ideiglenes […] összeg a következőképpen alakul:

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

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

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

[...]”

8 A 320/2006/EK rendelet módosításáról szóló, 2007. október 9-i 1261/2007/EK tanácsi rendelet (HL L 283., 8. o.), amellyel a szerkezetátalakítási rendszer működésének továbbfejlesztése érdekében bizonyos intézkedéseket fogadtak el, az (1) preambulumbekezdésében a következőket mondja ki:

„A 320/2006[…] tanácsi rendeletet azzal a céllal fogadták el, hogy lehetőséget teremtsen a kevésbé versenyképes cukortermelők számára a kvótán belüli termelésük feladására. Azonban a kvótáról az említett rendelet alapján való lemondás nem érte el az eredetileg elvárt mértéket.”

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

9 Az Agrarmarkt Austria (a támogatást folyósító szervezet) a 2009. október 13-i határozatával helyesbített, 2007. január 16-i határozatával felszólította az Agrana Zuckert a 2008/2009-es gazdasági évre vonatkozó ideiglenes szerkezetátalakítási összeg második részletének, azaz 15 908 561,77 eurónak a megfizetésére.

10 Az Agrana Zucker jogorvoslattal élt a határozattal szemben, amelyet a Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft a 2009. december 10-én hozott határozatával elutasított, amely határozat a kérdést előterjesztő bírósághoz benyújtott kereset tárgyát képezi.

11 Az előzetes döntéshozatalra utaló végzésből kitűnik, hogy az Agrana Zucker többek között a Bíróság C-33/08. sz. Agrana Zucker ügyben 2009. június 11-én hozott ítéletére (EBHT 2009., I-5035. o.) hivatkozva vitatja a határozat jogszerűségét, amely ítélet megerősíti – ahogyan az a 320/2006 rendelet 1. cikke (3) bekezdésének első albekezdéséből és (4) preambulumbekezdéséből következik –, hogy az ideiglenes szerkezetátalakítási összegből származó bevételeket az 1605/2002 rendelet szerinti „célhoz kötött bevételeknek" kell tekinteni, amelyek rendeltetése a 320/2006 rendelet szerinti szerkezetátalakítási intézkedések önfinanszírozása. Az Agrana Zucker ebből arra következtet, hogy e rendelet teleologikus értelmezése szerint nincs szükség az ideiglenes szerkezetátalakítási összeg beszedésére, ha arra az említett intézkedések finanszírozásához már nyilvánvalóan nincs szükség. Szerinte erről van szó a 2008/2009-es gazdasági évre vonatkozó ideiglenes szerkezetátalakítási összeg második részletét illetően, amely nyilvánvalóan többletet eredményezne a szerkezetátalakítási alapnál.

12 A 320/2006 rendelet 1. cikkének (3) bekezdésének második albekezdésében foglaltak ellenére – amely szerint az alapban rendelkezésre álló összeget az EMGA-hoz kell rendelni – az Agrana Zucker a Verwaltungsgerichtshof előtt többek között azt állítja, hogy az ideiglenes szerkezetátalakítási összeget semmilyen más kiadásra nem lehet igénybe venni.

13 Az Agrana Zucker szerint a 320/2006 rendelet 11. cikke sérti az arányosság elvét abban az esetben, ha nem teljesen kizárható a 2008/2009-es gazdasági évre vonatkozó ideiglenes szerkezetátalakítási összeg második részletének beszedése, vagy ha a szerkezetátalakítási alap végleges elszámolása alapján nem módosítható a véglegesen rögzített ideiglenes szerkezetátalakítási összeg. Ezenkívül az Európai Uniónak nincs hatásköre olyan általános adó beszedésére, amelyet nem az európai cukorpiac szerkezetátalakítására irányuló intézkedések finanszírozására használnak fel.

14 Az Agrana Zucker egyebekben úgy érvel, hogy abban az esetben, ha az említett cikket az alapeljárás alperesének álláspontja szerint kell értelmezni, akkor az az indokolási kötelezettség megsértése miatt jogellenes.

15 A kérdést előterjesztő bíróság rámutat, hogy az Agrana Zucker bizonyította, hogy – eltérően a fent hivatkozott Agrana Zucker ügyben hozott ítéletben vizsgált helyzettől – a szerkezetátalakítási intézkedések finanszírozási szükségleteit már teljesen fedezték. E körülmények között a kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy az alkalmazandó jogi normák és a Bíróság ítélkezési gyakorlata alapján nem válaszolhat a jelen esetben felvetett jogkérdésekre.

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

„1. Úgy kell-e értelmezni a […] 320/2006[…] rendelet 11. cikkét, hogy az e cikk (2) bekezdésében a 2008/2009-as gazdasági évre vonatkozóan a cukor és inulinszirup tekintetében a kvóta tonnájára 113,3 euró mértékben meghatározott ideiglenes szerkezetátalakítási összeget akkor is minden esetben teljes összegben kell beszedni, ha annak megfizetése a szerkezetátalakítási alapban (jelentős) többletet eredményez, jóllehet kizártnak tűnik a finanszírozási szükséglet további növekedése?

2. Amennyiben az első kérdésre igenlő válasz adandó, sérti-e a 320/2006[…] rendelet 11. cikke a hatáskörmegosztás elvét, amennyiben ez cikk olyan általános adót bevezetését teszi lehetővé az ideiglenes szerkezetátalakítási összeg útján, amely nem korlátozódik azon kiadások finanszírozására, amelyekből az adó címzettjei részesülnek?”

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

Az első kérdésről

17 A kérdést előterjesztő bíróság az első kérdésével arra vár választ, hogy úgy kell-e értelmezni a 320/2006 rendelet 11. pontját, hogy az ideiglenes szerkezetátalakítási összeget még abban az esetben is teljes összegben kell beszedni, ha emiatt a szerkezetátalakítási alapnál bevételtöbblet keletkezik.

18 Az alapeljárás felperese, valamint a görög kormány úgy érvel, hogy a 320/2006 rendelet 11. cikkének teleologikus értelmezéséből kitűnik, hogy az ideiglenes szerkezetátalakítási összeget nem kell beszedni, ha arra az említett rendeletben szereplő szerkezetátalakítási intézkedések finanszírozásához egyértelműen nincs szükség. A cukorgyártó vállalkozások tehát nem kötelezhetők a 2008/2009-as gazdasági évre vonatkozó ideiglenes szerkezetátalakítási összeg második részletének megfizetésére, mivel ezen összeg beszedése a szerkezetátalakítási alapnál többletet eredményezne. Az alapeljárás felperese szerint ez a beszedés különösen az önfinanszírozás elvével ellentétes, amelyről a Bíróság már határozott a fent hivatkozott Agrana Zucker ügyben 2011. június 11-én hozott ítéletben, valamint a C-5/06. és C-23/06–C-36/06. sz., Zuckerfabrik Jülich és társai egyesített ügyekben 2008. május 8-án hozott ítéletében (EBHT 2008., I-3231. o.) és a C-365/08. sz. Agrana Zucker ügyben 2010. május 20-án hozott ítéletében (EBHT 2010., I-4341. o.), amely magában foglalja a kiadások és bevételek költségvetési egyensúlyát.

19 Az Agrana Zucker másodsorban azt állítja, hogy a szerkezetátalakítási intézkedések befejezése előtt el kell készíteni az ideiglenes szerkezetátalakítási alap végleges elszámolását, és a többletet vissza kell téríteni az ideiglenes szerkezetátalakítási összeg megfizetésére kötelezett gyártóknak. Harmadsorban az Agrana Zucker úgy véli, hogy a többlet – az EMGA-hoz való rendelését követően – kizárólag a cukorágazat piacainak közös szervezése keretében felmerülő kiadások finanszírozását szolgálhatja.

20 Ebben a tekintetben elegendő megállapítani egyrészt, hogy a 320/2006 rendelet 11. cikkének (1) bekezdése előírja, hogy a kvótával rendelkező vállalkozások gazdasági évenként ideiglenes szerkezetátalakítási összeget fizetnek, amelynek mértékét az említett cikk (2) bekezdése a 2006/2007-as, a 2007/2008-as és a 2008/2009-as gazdasági évekre rögzítette, másrészt az uniós jogalkotó figyelembe vette az a lehetőséget, hogy az ideiglenes szerkezetátalakítási összegből származó bevételben az annak rendeltetését képező szerkezetátalakítási intézkedések finanszírozásából fakadó kiadásokhoz képest többlet keletkezik, és ugyanezen rendelet az 1. cikke (3) bekezdésének második albekezdésében előírta, hogy az említett kiadások finanszírozása után az alapban rendelkezésre álló bármely összeget az EMGA-hoz kell rendelni.

21 Ellentétben tehát azzal, amit az Agrana Zucker és a görög kormány javasoltak a 320/2006 rendelet rendelkezéseinek teleologikus értelmezésére alapján, e rendelet 11. cikkének szövegéből és rendszeréből egyértelműen kitűnik, hogy az ideiglenes szerkezetátalakítási összeget az érintett vállalkozások minden gazdasági évben teljes összegben kötelesek megfizetni még akkor is, ha az említett rendelet által bevezetett, a cukoripar szerkezetátalakítására szolgáló ideiglenes rendszer bevezetésének végén a szerkezetátalakítási alapoknál bevételtöbblet keletkezik.

22 Következésképpen az első előterjesztett kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 320/2006 rendelet 11. cikkét úgy kell értelmezni, hogy az ideiglenes szerkezetátalakítási összeget még abban az esetben is teljes összegben kell beszedni, ha emiatt a szerkezetátalakítási alapnál bevételtöbblet keletkezik.

A második kérdésről

23 A második előterjesztett kérdés a 320/2006 rendelet ekként értelmezett 11. cikkének érvényességére vonatkozik. Jóllehet ez a kérdés formálisan csak a hatáskörmegosztás elvére irányul, az említett cikk érvényességét – az előzetes döntéshozatalra utaló

határozatra és a Bírósághoz benyújtott észrevételekre tekintettel – az indokolási kötelezettség, az arányosság elve és az Unió állítólagos jogalap nélküli gazdagodása szempontjából is meg kell vizsgálni.

A 320/2006 rendelet 11. cikkének érvényességéről a hatáskörmegosztás elvének szempontjából

24 A kérdést előterjesztő bíróság azt kívánja megtudni, hogy a 320/2006 rendelet 11. cikke ellentétes-e a hatáskörmegosztás elvével, amennyiben e cikk olyan általános adó bevezetését teszi lehetővé, amely nem korlátozódik azon kiadások finanszírozására, amelyre az ideiglenes szerkezetátalakítási összeget szánják.

25 Az Agrana Zucker és a görög kormány azt állítja, hogy a cukorágazat piacainak közös szervezése keretén kívüli intézkedések finanszírozására szolgáló adó szedése ezt az adót általános adóvá teszi, amelynek bevezetésére az Unió nem rendelkezik hatáskörrel.

26 Ebben a tekintetben arra is emlékeztetni kell, a 320/2006 rendelet (1) preambulumbekezdéséből következik, hogy a cukortermelés és kereskedelem közösségi rendszerének a nemzetközi követelményekkel való összhangba hozása, valamint versenyképességének jövőbeni biztosítása érdekében az Európai Unió Tanácsa szükségesnek tartotta olyan alapos szerkezetátalakítási folyamat elindítását, amely a Közösségen belüli veszteséges termelési kapacitás jelentős csökkenését eredményezi. E célból az említett rendelettel a Közösségen belül a cukoripar szerkezetátalakítására – különálló és autonóm – ideiglenes rendszert hozott létre (a fent hivatkozott Agrana Zucker ügyben 2009. június 11-én hozott ítélet 34. pontja).

27 Ezen ideiglenes rendszer keretében a 320/2006 rendelet – amint azt az (5) preambulumbekezdése kifejti – a legalacsonyabb termelékenységgel rendelkező cukorgyártó vállalkozások számára – szerkezetátalakítási támogatás formájában – kvótán belüli termelésük feladására irányuló gazdasági ösztönzőt vezetett be. E célból az említett rendelet (3) cikkében olyan szerkezetátalakítási támogatást ír elő, amely négy gazdasági éven keresztül, nevezetesen a 2006/2007-es gazdasági évtől a 2009/2010-es gazdasági évig áll rendelkezésre azzal a célkitűzéssel, hogy a termelést arra a szintre csökkentse, amely a Közösségen belüli kiegyensúlyozott piaci helyzet megteremtéséhez szükséges (a fent hivatkozott Agrana Zucker ügyben 2009. június 11-én hozott ítélet 35. pontja).

28 A Tanács e szerkezetátalakítási támogatás, valamint a 320/2006 rendelet 6–9. cikkében meghatározott diverzifikációs támogatás és átmeneti támogatás finanszírozására ideiglenes szerkezetátalakítási alapot hozott létre, és úgy határozott – amint azt az említett rendelet (4) preambulumbekezdése rögzíti –, hogy ezen intézkedéseket azon cukor-, izoglükóz- és inulinszirup-gyártóktól származó ideiglenes szerkezetátalakítási összegekből kell finanszírozni, amelyek e szerkezetátalakítási folyamat előnyeiből részesülni fognak. Az ezen összeg beszedéséből származó bevételt az 1605/2002 rendelet rendelkezéseiben meghatározott „célhoz kötött bevételnek" kell tekinteni (a fent hivatkozott Agrana Zucker ügyben 2009. június 11-én hozott ítélet 36. pontja).

29 Az ideiglenes szerkezetátalakítási összeg – mivel annak célja a közösségi cukoripar szerkezetátalakításához való hozzájárulás – az EK 37. cikk alapján szabályszerűen elfogadott közös agrárpolitikai intézkedésnek minősül (lásd analógia útján a 265/87. sz. Schräder HS Kraftfutter ügyben 1989. július 11-én hozott ítélet [EBHT 1989., 2237. o.] 9. pontját és a C-8/89. sz. Zardi-ügyben 1990. június 26-án hozott ítélet [EBHT 1990., I-2515. o.] 9. pontját).

30 Az a tény, hogy a szerkezetátalakítására szolgáló többéves ideiglenes rendszer lejártakor bevételtöbblet keletkezik – többek között amiatt, hogy végül a reméltnél kevesebben vették igénybe a gyártók közül a szerkezetátalakítási támogatásokat a termelési kvótákról való lemondás fejében, és a többletet az EMGA-hoz rendelték a 320/2006 rendelet 1. cikke (3) bekezdésének második albekezdése alapján –, nem teszi kétségessé, hogy az európai jogalkotó hatáskörrel rendelkezik ezen intézkedés elfogadására, és nem fosztja meg ezen intézkedést annak mezőgazdasági jellegétől.

31 Egyrészt ugyanis emlékeztetni kell arra, hogy valamely uniós jogi aktus jogszerűségét az aktus meghozatalának időpontjában fennálló ténybeli és jogi elemek függvényében kell elbírálni (lásd a 15/76. és 16/76. sz., Franciaország kontra Bizottság egyesített ügyekben 1979. február 7-én hozott ítélet [EBHT 1979., 321. o.] 7. pontját), és különösen nem függhet a hatékonyságára vonatkozó visszatekintő megfontolásoktól (a C-449/98. P. sz., IECC kontra Bizottság ügyben 2001. május 17-én hozott ítélet [EBHT 2001., I-3875. o.] 87. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

32 Másrészt rá kell mutatni arra, hogy mivel a szerkezetátalakítási alapnál keletkező bevételtöbbletet az ezen szerkezetátalakítási alapot is magában foglaló az EMGA-hoz rendelik, ez az esetleges bevételtöbblet továbbra is kizárólag közös agrárpolitikai intézkedések finanszírozását szolgálja.

33 Ebből következik, hogy a 320/2006 rendelet 11. cikke nem ellentétes a hatáskörmegosztás elvével.

A 320/2006 rendelet 11. cikkének érvényességéről az indokolási kötelezettségre tekintettel

34 Az Agrana Zucker és a görög kormány lényegében úgy érvel, hogy a 320/2006 rendelet preambuluma szerint az ideiglenes szerkezetátalakítási összeget a cukoripar szerkezetátalakítására irányuló intézkedések finanszírozására hozták létre. Az említett rendelet indokolása ennélfogva téves vagy hiányos, ha más intézkedések finanszírozására is lehetne fordítani az ezen összegből származó bevételeket, amelyek így elveszíthetnék az ideiglenes jellegüket.

35 Ebben a tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy bár az EUMSZ 296. cikk által megkövetelt indokolásnak világosan és félreérthetetlenül be kell mutatnia a kifogásolt jogi aktust elfogadó uniós hatóság érvelését, úgy, hogy az érdekeltek megismerhessék a

meghozott intézkedés indokait, és a Bíróság gyakorolhassa felülvizsgálatát, nem szükséges, hogy a hatóság valamennyi jelentőséggel bíró tény- és jogkérdésre kitérjen. Az indokolási kötelezettség betartását nemcsak a jogi aktus szövege alapján kell megítélni, hanem a kontextus és a kérdéses témakörre vonatkozó jogszabályok összességének figyelembevételével is. Mivel a vitatott intézkedés nélkülözhetetlen az intézmény célkitűzésének megvalósulásához, felesleges megkövetelni, hogy az intézmény az általa választott valamennyi technikai döntést külön megindokolja (lásd többek között 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.] 133., valamint 134. pontját).

36 A jelen esetben a 320/2006 rendelettel létrehozott, a cukoripar szerkezetátalakítására szolgáló ideiglenes rendszer célja, és az e cél elérése érdekében alkalmazott eszközök – azaz a kvótákról való lemondásra irányuló gazdasági ösztönzők és a szerkezetátalakítási intézkedéseket finanszírozó ideiglenes szerkezetátalakítási összegek beszedése – képezik a jelen ítélet 26–28. pontjában felidézett indokolás tárgyát a 320/2006 rendelet preambulumában.

37 Az említett rendszer részletes pénzügyi szabályait illetően a 320/2006 rendelet (2) preambulumbekezdése kifejti, hogy a közösségi cukoripar szerkezetátalakítására irányuló intézkedések finanszírozására ideiglenes szerkezetátalakítási alapot kell létrehozni, és a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás érdekében az alapnak az Európai Mezőgazdasági Orientációs- és Garanciaalap (EMOGA) Garanciarészlege, 2007. január 1-jétől pedig a 1290/2005 rendelet által létrehozott EMGA részét kell képeznie.

38 Tény, hogy ez a (2) preambulumbekezdés nem ismerteti azokat az okokat, amelyek miatt a 320/2006 rendelet 1. cikke (3) bekezdésének második albekezdése szerint minden, a (2) bekezdésben említett kiadás finanszírozása után az alapban rendelkezésre álló összeget az EMGA-hoz kell rendelni. Mindazonáltal először is rá kell mutatni, hogy ez a preambulumbekezdés megjelöli, hogy az említett alapnak a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás érdekében kell az EMGA részét képeznie, amelyet a különböző közös agrárpolitikai intézkedések – köztük a cukorágazat piacainak közös szervezéséhez tartozó intézkedések – finanszírozásának biztosítására hoztak létre. Meg kell állapítani továbbá, hogy pénzügyi szempontból a rendelet elsősorban arra irányul, hogy fedezetet biztosítson az összes olyan szerkezetátalakítási

kiadás vonatkozásában, amelyet – a gyártók kvótán belüli termelésük feladására való ösztönzésével a veszteséges termelési kapacitás csökkentése érdekében – ténylegesen meg kíván valósítani. Az ezen jogi aktus jogszerűségének értékelésénél irányadó időpontban, azaz – ahogyan arra a jelen ítélet 31. pontja emlékeztet – a jogi aktus elfogadásának időpontjában a szerkezetátalakítási alapnál tehát csak a kiadások teljesítését követően esetlegesen fennmaradó többlet fennállása volt elképzelhető. Ennélfogva úgy kell tekinteni, hogy az e többletnek az EMGA-hoz – amelynek részét képezi a szerkezetátalakítási alap – rendeléséről szóló határozat csak technikai döntésből ered, amely esetében a külön indokolást nem lehet megkövetelni.

39 A fentiekből következik, hogy a 320/2006 rendelet 11. cikke az indokolási kötelezettség szempontjából nem szabálytalan.

A 320/2006 rendelet 11. cikkének érvényességéről az arányosság elve szempontjából

40 Az Agrana Zucker azt állítja, hogy a 320/2006 rendelet 11. cikke ellentétes az arányosság elvével, ha a 2008/2009-es gazdasági évre vonatkozó ideiglenes szerkezetátalakítási összeg második részletéből származó bevételnek nincs rendeltetése, és az a cukorágazat piacainak közös szervezése keretén kívüli kiadások finanszírozására is fordítható. E rendelet (4) preambulumbekezdéséből ugyanis az következik, hogy az ideiglenes szerkezetátalakítási összegnek az a célja, hogy a gyártókat, az önfinanszírozás elve alapján, a szerkezetátalakítási intézkedések költségeinek viselésére kötelezze. Mivel az említett második részlet az Agrana Zucker szerint nem volt szükséges ezen intézkedések finanszírozásához, annak beszedése – amely jelentős többletet eredményez –, nyilvánvalóan alkalmatlan az elérni kívánt cél megvalósítására. Ezenkívül a második részlet beszedése aránytalan terhet ró az európai cukorgyártó vállalkozásokra.

41 A görög kormány szerint az ideiglenes szerkezetátalakítási összeg beszedése sérti az arányosság elvét, ha az nyilvánvalóan alkalmatlan az elérni kívánt cél megvalósítására, és ez a helyzet abban az esetben, ha a szerkezetátalakítási intézkedésekből fakadó kiadásokhoz képest bevételtöbblet áll fenn. Ezen többlet EMGA-hoz való rendelése a szóban forgó elv súlyos megsértésének minősül, mivel olyan intézkedésekről van szó, amelyek súlyosan terhelik a gyártókat, és amelyek a cukoripar szerkezetátalakításától idegen célokat szolgálnak.

42 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az uniós jog általános jogelvei közé tartozó arányosság elve megköveteli, hogy az uniós intézmények aktusai ne haladják meg a szóban forgó szabályozás által kitűzött jogszerű cél elérésére alkalmas és ahhoz szükséges mértéket, mivel több megfelelő intézkedés közül a kevésbé korlátozó jellegűt kell választani, és az okozott hátrányok nem lehetnek aránytalanok az elérendő céllal (a fent hivatkozott Agrana Zucker ügyben 2009. június 11-én hozott ítélet 31. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

43 Ezen elv megvalósulási feltételeinek bírósági felülvizsgálata esetén, tekintettel a közösségi jogalkotó széles mérlegelési jogkörére a közös agrárpolitika területén, az e tárgyban hozott intézkedésnek a hatáskörrel rendelkező intézmény által követni szándékozott célra nyilvánvalóan alkalmatlan jellege lehet csak hatással az ilyen intézkedés jogszerűségére (a fent hivatkozott Agrana Zucker ügyben 2009. június 11-én hozott ítélet 32. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

44 Így 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 (a fent hivatkozott Agrana Zucker ügyben 2009. június 11-én hozott ítélet 33. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

45 Ezenkívül emlékeztetni kell arra, hogy – amint azt a jelen ítélet 31. pontja kimondja – valamely uniós jogi aktus jogszerűségét az aktus meghozatalának időpontjában fennálló ténybeli és jogi elemek függvényében kell elbírálni, és az különösen nem függhet a hatékonyságára vonatkozó visszatekintő megfontolásoktól. Ha az uniós jogalkotó valamely kialakítandó szabályozás jövőbeni hatásait értékeli, és e hatásokat pontosan nem lehet előre látni, az értékelést csak akkor lehet helyteleníteni, ha az a szóban forgó szabályozás elfogadásának időpontjában rendelkezésére álló tényekre tekintettel nyilvánvalóan hibásnak tűnik (a C-267/88–C-285/88. sz., Wuidart és társai egyesített ügyekben 1990. február 21-én hozott ítélet [EBHT 1990., I-435. o.] 14. pontja; a C-133/93., C-300/93. és C-362/93. sz., Crispoltoni és társai egyesített ügyekben 1994. október 5-én hozott ítélet [EBHT 1994., I-4863. o.] 43. pontja, valamint a C-189/01. sz., Jippes és társai ügyben 2001. július 12-én hozott ítélet [EBHT 2001., I-5689. o.] 84. pontja).

46 Ebben az esetben a jelen ítélet 26–28. pontjában felidézettekből kitűnik, hogy a 320/2006 rendelet 11. cikkében előírt ideiglenes szerkezetátalakítási összeg célja az Unión belül a cukoripar szerkezetátalakítására szolgáló ideiglenes rendszer gyártók általi önfinanszírozásának megteremtése, amely magában foglalja a négy érintett gazdasági évre vonatkozó kiadások és bevételek költségvetési egyensúlyát (lásd a fent hivatkozott Agrana Zucker ügyben 2009. június 11-én hozott ítélet 37. pontját).

47 Ennek érdekében az ezen gazdasági évek valamelyike vonatkozásában a kvótájukról lemondó vállalkozásoknak fizetett szerkezetátalakítási támogatások finanszírozásához szükséges bevételeket az e támogatásokból fakadó kiadások előzetes értékelése alapján rögzítették, amit – a Tanács és a Bizottság szerint – többek között a megszüntetendő cukorkvóták célzott mennyiségének függvényében végeztek el. A tényleges kiadások mindazonáltal a vállalkozások döntésétől függtek, mivel a 320/2006 rendelet csak gazdasági ösztönzőt vezetett be a kvótákról való lemondás érdekében.

48 E körülmények között meg kell állapítani, hogy az ideiglenes szerkezetátalakítási összeget az e rendelettel létrehozott szerkezetátalakítási rendszer jövőbeni hatásai alapján rögzítették, anélkül hogy e hatásokat pontosan előre lehetett volna látni.

49 Márpedig az nem vitatott az említett hatásokat illetően, hogy – ahogyan azt az 1261/2007 rendelet (1) preambulumbekezdése is megállapítja – a kvótáról való lemondás nem érte el az eredetileg elvárt mértéket, és ezáltal – a szerkezetátalakítási rendszer működésének továbbfejlesztése érdekében a kvótáról való jelentősebb mértékű lemondás céljából a rendeletben foglalt bizonyos intézkedések ellenére – a szerkezetátalakítási alapnak előre nem látott bevételtöbblete keletkezett.

50 Mindazonáltal az iratokból nem tűnik ki, hogy a kiadásoknak és az azok teljesítéséhez szükséges bevételeknek a felmérése – a 320/2006 rendelet elfogadásának időpontjában a közösségi jogalkotó rendelkezésére álló ismeretekre tekintettel – nyilvánvalóan téves volt, mivel a többlet nagysága nem elegendő az ilyen tévedés fennállásának bizonyításához.

51 Ennélfogva nem tűnik úgy, hogy az ideiglenes szerkezetátalakítási összeg rögzítése nyilvánvalóan alkalmatlan volt a cél elérésére. Ebből következően nem lehet ellentétesnek tekinteni az arányosság elvével a 320/2006 rendelet 11. cikkét, és e cikk alapján az ideiglenes szerkezetátalakítási összeg beszedését.

A 320/2006 rendelet 11. cikkének érvényességéről az Unió állítólagos jogalap nélküli gazdagodása szempontjából

52 Az Agrana Zucker úgy véli, hogy a 320/2006 rendelet 11. cikke érvénytelen a hatáskör és az indokolás hiánya, valamint az arányosság elvének megsértése miatt, és azt állítja, hogy az Unió részéről jogalap nélküli gazdagodásnak minősül a 2008/2009-es gazdasági évre vonatkozó ideiglenes szerkezetátalakítási összeg második részletének beszedése, ennélfogva a cukorgyártó vállalkozások megalapozottan igénylik ezen jogellenesen beszedett második részlet visszatérítését.

53 Mindazonáltal az Unió jogalap nélküli gazdagodására alapított visszatérítés iránti keresetnek csak akkor lehet helyt adni, ha az tartalmazza az Unió érvényes jogalap nélküli gazdagodásának és a kérelmező vagyona ehhez kapcsolódó csökkenésének bizonyítékát (lásd ebben az értelemben a C-47/07. P. sz., Masdar (UK) kontra Bizottság ügyben 2008. december 16-án hozott ítéletének [EBHT 2008., I-9761. o.] 46. és 49. pontját).

54 Márpedig ebben az esetben a jelen ítéletben tett megállapításokból kitűnik, hogy a 320/2006 rendelet 11. cikke érvényes különösen a hatáskörmegosztás és az arányosság elvére tekintettel, és a 2008/2009-es gazdasági évre vonatkozó ideiglenes szerkezetátalakítási összeg második részlete beszedésének – a szerkezetátalakítási alapnál megjelent többlet ellenére – érvényes jogalapja van. Ebből következően az ideiglenes szerkezetátalakítási összeg második részletének beszedése az Unió részéről nem minősül jogalap nélküli gazdagodásnak, amely érvényesen megalapozhatna egy visszatérítés iránti keresetet, és arra mindenesetre nem lehet hivatkozni az ezen összeg beszedése jogalapjának minősülő 11. cikk érvényességének értékelése céljából.

55 A fentiekre tekintettel a második kérdésre azt a választ kell adni, hogy annak vizsgálata során nem merült fel olyan körülmény, amely a 320/2006 rendelet 11. cikkének érvényességét érintené.

A költségekről

56 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (nyolcadik tanács) a következőképpen határozott:

1) A Közösségen belül a cukoripar szerkezetátalakítására szolgáló ideiglenes rendszer megállapításáról és a közös agrárpolitika finanszírozásáról szóló 1290/2005/EK rendelet módosításáról szóló, 2006. február 20-i 320/2006/EK tanácsi rendelet 11. cikkét úgy kell értelmezni, hogy az ideiglenes szerkezetátalakítási összeget még abban az esetben is teljes összegben kell beszedni, ha emiatt a szerkezetátalakítási alapnál bevételtöbblet keletkezik.

2) Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés vizsgálata során nem merült fel olyan körülmény, amely a 320/2006 rendelet 11. cikkének érvényességét érintené.

Aláírások