JÄÄSKINEN
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2013 február 6.[1]

C-373/11. sz. ügy

Panellinios Sindesmos Viomikhanion Metapiisis Kapnou
kontra
Ipoyrgos Ikonomias kai Ikonomikon
és
Ipourgos Agrotikis Anaptixis kai Trofimon

(AA Simvoulio tis Epikratias [Görögország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„1782/2003/EK rendelet — 69. cikk — Érvényesség — 795/2004/EK rendelet — 48. cikk — Közös agrárpolitika — Különleges gazdálkodási formák és minőségi termelés esetén nyújtott kiegészítő támogatás — Tagállam általi átültetés — Hátrányos megkülönböztetés — EK 2., EK 32., EK 33. és EK 34. cikk”

I – Bevezetés

1. A jelen ügyben a Symvoulio tis Epikratias (görög államtanács) a 2003. szeptember 29-i 1782/2003/EK tanácsi rendelet[2] azon 69. cikkének érvényessége kapcsán kér felvilágosítást, amely egy átmeneti időszakban lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy szabadon meghatározzák a visszatartott összeg százalékos arányát (a nemzeti felső határ 0%-a és 10%-a között) annak érdekében, hogy kiegészítő támogatást nyújtsanak különleges gazdálkodási formák és minőségi termelés esetén.

2. A nemzeti bíróság által előterjesztett kérdés lényegében azon határokat érinti, amelyeken belül az európai uniós jogalkotó a tagállamokra ruházhatja a Közös Agrárpolitika (a továbbiakban: KAP) végrehajtására vonatkozó hatáskörét. A dohányágazat esetében a tagállamok különböző megközelítéseket fogadtak el az 1782/2003 rendeletben szereplő egységes támogatási rendszerek és a kiegészítő támogatásokra visszatartott összegek százalékos aránya tekintetében.

3. Ez ugyanis az egyik kulcskérdése a KAP reformjának, amely az úgynevezett Agenda 2000[3] dokumentumnak az 1999. március 26-i berlini Európai Tanács ülésén történő elfogadásától kezdve kezdett testet ölteni. E reform egyik fő célja valójában az volt, hogy ésszerűsítse és egyszerűsítse a vonatkozó európai uniós szabályokat, és emellett elérje a politika végrehajtásának nagyobb fokú decentralizációját, azáltal hogy a tagállamoknak és régióiknak szélesebb mozgásteret hagy.[4]

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, 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 rendeletek módosításáról szóló rendelet (HL 2003. L 270., 1 o.).

3 — Az „Agenda 2000 – Egy erősebb és szélesebb unióért” című COM(97)2000 bizottsági közlemény, az *Európai Unió Hivatalos Lapjának* 5/97. sz. melléklete („Agenda 2000”). Lásd különösen az említett közlemény III. részét.

4 — Lásd az Agenda 2000 28. oldalát.

II – Jogi háttér

A – *Európai uniós jog*

4. Az 1782/2003 rendelet 64. cikkének (1) és (2) bekezdése az alábbiak szerint rendelkezik:

„(1) Az egyes tagállamok legkésőbb 2004. augusztus 1-jéig dönthetnek úgy, hogy az e szakaszban megállapított feltételek mellett nemzeti vagy regionális szinten alkalmazzák az 1–4. fejezetben előírt egységes támogatási rendszert.

(2) A Bizottság az egyes tagállamok választása szerint – a 144. cikk (2) bekezdésében említett eljárással összhangban – felső határt határoz meg a 66–69. cikkben megállapított minden egyes közvetlen kifizetést illetően.

Ez a felső határ a 1. cikkben említett nemzeti felső határoknak az egyes közvetlen kifizetéseknek megfelelő összetevője és a tagállamok által a 66–69. cikkel összhangban alkalmazott csökkentési százalék szorzatával egyenlő.

Az ilyen módon megállapított felső határok teljes összegét a 144. cikk (2) bekezdésében említett eljárással összhangban le kell vonni a 41. cikkben említett nemzeti felső határ összegéből.

[…]”.

5. 1782/2003 rendelet 69. cikke kimondja:

„A tagállamok jogosultak visszatartani a 41. cikkben említett nemzeti felső határ azon alkotóelemének 10%-a erejéig terjedő összeget, amely a VI. mellékletben említett egyes ágazatoknak felel meg. […].

Ebben az esetben az érintett tagállam – a 64. cikk (2) bekezdésével összhangban meghatározott felső határon belül – évente kiegészítő támogatást fizet a mezőgazdasági termelőknek az ilyen jogcímen visszatartott összeg által érintett ágazatban vagy ágazatokban.

A kiegészítő támogatást – a Bizottság által a 144. cikk (2) bekezdésében említett eljárással összhangban megállapítandó feltételek mellett – olyan különleges gazdálkodási formák esetén kell fizetni, amelyek fontosak a környezet védelme vagy javítása, illetve a mezőgazdasági termékek minőségének és forgalmazásának javítása szempontjából.”

6. A 795/2004/EK rendelettel („795/2004 rendelet”)[5] a Bizottság elfogadta az 1782/2003 rendeletben szereplő egységes támogatási rendszer végrehajtási szabályait.

7. A 795/2004/EK rendelet 48. cikke szerint:

„(1) Az 1782/2003/EK rendelet 69. cikkében meghatározott kiegészítő támogatást az 1257/1999/EK rendelet 37. cikke (3) bekezdésének és végrehajtási szabályainak sérelme nélkül, e cikk (2)–(6) bekezdésében meghatározott feltételek szerint ítélik oda.

5 — A közös agrárpolitika keretébe tartozó közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról és a mezőgazdasági termelők részére meghatározott támogatási rendszerek létrehozásáról szóló 1782/2003/EK tanácsi rendeletben meghatározott egységes támogatási rendszer végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, 2004. április 21-i 795/2004/EK bizottsági rendelet (HL 2004. L 141., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 44. kötet, 226. o.).

(2) A támogatást csak az 1782/2003/EK rendelet 2. cikkének a) pontja szerinti mezőgazdasági termelők részére nyújtják, tekintet nélkül arra, hogy igénybe vették-e az egységes támogatási rendszert, vagy sem, illetve rendelkeznek-e támogatási jogosultsággal.

(3) A »visszatartott összeg által érintett ágazatban vagy ágazatokban« azt jelenti, hogy a támogatást elvileg mindazok a mezőgazdasági termelők igényelhetik, akik a kiegészítő támogatás iránti kérelem benyújtásának időpontjában, valamint az e cikkben meghatározott feltételek szerint az 1782/2003/EK rendelet VI. mellékletében említett ágazat, illetve ágazatok által szabályozott termékeket termelnek.

(4) Amennyiben a támogatás olyan gazdasági típusokra vagy minőségi és értékesítési intézkedésekre terjed ki, amelyek nem valamely meghatározott termelésre vonatkoznak, vagy a termelés nem tartozik közvetlenül valamely ágazat alá, a támogatás azzal a feltétellel biztosítható, hogy a visszatartást az 1782/2003/EK rendelet VI. mellékletében említett valamennyi ágazatban végrehajtják, valamint csak az adott mellékletben említett ágazatok valamelyikéhez tartozó mezőgazdasági termelők vesznek részt a rendszerben.

(5) Az 1782/2003/EK rendelet 69. cikkének regionális szintű alkalmazása esetén a visszatartást az érintett régióban az érintett ágazatok támogatási összetevői alapján számítják.

A tagállamok objektív kritériumok alapján és a mezőgazdasági termelők között egyenlő bánásmódot biztosító, valamint a piac és a versenyhelyzet torzulását megakadályozó módon határozzák meg a megfelelő területi szintű régiót.

(6) Az érintett tagállamok legkésőbb az egységes támogatási rendszer alkalmazásának első évét megelőző év augusztus 1-jéig közlik az általuk odaítélni szándékozott támogatásra vonatkozó információkat és különösen a támogathatóság feltételeit, valamint az érintett ágazatokat.

Az első albekezdésben említett közléseket érintő módosításokat legkésőbb az adott év augusztus 1-jéig valósítják meg, és azokat a következő évre kell alkalmazni. Azokról haladéktalanul tájékoztatják a Bizottságot, az említett változtatásokat indokoló objektív kritériumokkal együtt. A tagállamok azonban nem módosíthatják az érintett ágazatokat és a visszatartás százalékarányát sem.”

8. Az 1782/2003 rendeletet a 73/2009/EK tanácsi rendelet (a továbbiakban: 73/2009 rendelet)[6] hatályon kívül helyezte.

B – *Nemzeti jog*

9. Az 1782/2003 és a 795/2004 rendeletet a gazdasági és pénzügyi miniszter és a vidékfejlesztési és élelmezésügyi miniszter két együttes rendelete: a kiegészítő adminisztratív végrehajtási intézkedések és az egységes támogatás jogosultjait megillető jogok számának és értékének kiszámítására irányuló intézkedések általános meghatározásáról szóló, 2005. augusztus 9-i 292464. sz. együttes rendelet (a

6 — A közös agrárpolitika keretébe tartozó, mezőgazdasági termelők részére meghatározott közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról és a mezőgazdasági termelők részére meghatározott egyes támogatási rendszerek létrehozásáról, az 1290/2005/EK, a 247/2006/EK és a 378/2007/EK rendelet módosításáról, valamint az 1782/2003/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2009. január 19-i 73/2009/EK tanácsi rendelet (HL L 30., 2009.1.31., 16. o.). Ezen túlmenően a 795/2004 rendelet már nincs hatályban, mivel a közös agrárpolitika keretébe tartozó, mezőgazdasági termelők részére meghatározott közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról és a mezőgazdasági termelők részére meghatározott egyes támogatási rendszerek létrehozásáról szóló 73/2009/EK tanácsi rendelet III. címében előírt egységes támogatási rendszer végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, 2009. október 29-i 1120/2009/EK bizottsági rendelet (HL 2009. L 316., 1. o.) hatályon kívül helyezte.

2005. évi együttes rendelet)[7], és a kiegészítő támogatásoknak (minőségi visszatartás) a dohányágazatban történő odaítélésére vonatkozó intézkedések (kifizetési módszerek, kifizetett összegek, a kifizetést kísérő dokumentáció) különös meghatározásáról szóló, 2006. augusztus 8-i 49143. sz. együttes rendelet (a 2006. évi együttes rendelet)[8] ültette át a nemzeti jogba.

10. A 2005. évi együttes rendelet 16. cikke és I. melléklete a dohánnyal kapcsolatos támogatások százalékát (minőségi visszatartás) 2%-ban határozza meg.

III – Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

11. 2006 novemberében a Panellinios Sindesmos Viomikhanion Metapiisis Kapnou (dohányfeldolgozók görög szövetsége) (a továbbiakban: szövetség) a 2006. évi együttes rendelet megsemmisítését kérte a Simvoulio tis Epikratias előtt. Ezen eljárás keretében a szövetség a 2005. évi együttes rendelet jogszerűségét is vitatta. A szövetség szerint mindkét együttes rendelet jogellenes annyiban, amennyiben azok 1782/2003 rendelet 69. cikkének átültetését végzik, amely önmagában is jogellenes, mivel ellentétes az európai uniós Szerződések számos rendelkezésével.

12. E körülmények között a Simvoulio tis Epikratias, amely bizonytalan volt az 1782/2003 rendelet 69. cikkének érvényessége vonatkozásában, az eljárás felfüggesztéséről határozott, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdést terjesztette a Bíróság elé:

„Az 1782/2003 rendelet 69. cikke, amely lehetővé teszi a tagállamoknak, hogy – a 41. cikkben említett nemzeti felső határ alkotóeleme 10%-ának erejéig terjedő összeghatárig és a 69. cikk harmadik bekezdésében előírt feltételek mellett – eltérő visszatartási százalékértéket határozzanak meg a termelők kiegészítő támogatására, összeegyeztethető-e az EK-Szerződés 2., 32. és 34. cikkében foglalt rendelkezésekkel, valamint a termelők számára stabil jövedelem biztosításának és a mezőgazdasági területek fenntartásának célkitűzésével, amennyiben lehetővé teszi a visszatartási százalékértékek közötti ilyen megkülönböztetést?”

13. A szövetség, a Görög Köztársaság, az Európai Unió Tanácsa és az Európai Bizottság írásbeli észrevételeket nyújtottak be. Mindannyian jelen voltak a 2012. november 21-i tárgyaláson.

IV – Elemzés

A – *Előzetes megállapítások*

14. Az 1782/2003 rendelet megállapítja a KAP keretébe tartozó közvetlen támogatási rendszerek közös szabályait és a mezőgazdasági termelők részére meghatározott bizonyos támogatási rendszereket, valamint módosít több korábbi rendeletet. E rendelet a KAP megreformálására irányuló egyik fő jogi szöveg, amelynek célja a mezőgazdasági termelői ágazat versenyképességének fokozása, a piacorientált, fenntartható mezőgazdaság előmozdítása és a vidékfejlesztési politika erősítése.[9]

15. Az 1782/2003 rendelet lényegében egyrészről a mezőgazdasági termelőknek odaítélendő közvetlen támogatások 2012-ig történő fokozatos csökkentéséről (11. cikk), másrészről pedig az egységes támogatási rendszer bevezetéséről (33–71. cikk) rendelkezik.

7 — FEK B 1122.

8 — FEK B 1333.

9 — Lásd az Európai Bizottság tanácsi rendeletjavaslatait – Indokolás – Hosszú távú perspektíva a fenntartható mezőgazdaság számára, COM(2003) 23 végleges, 1. o.

1. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem hatálya és tárgya

16. Elöljáróban tisztázni kell a jelen ügyben releváns európai uniós szabályok *ratione temporis* alkalmazását. Ugyanis jóllehet az észrevételeket benyújtó felek közül néhányan érvelésükben az európai uniós Szerződések jelenleg hatályos bizonyos rendelkezéseire hivatkoznak, a jelen eljárás alapjául szolgáló tényállás a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését megelőzően valósult meg. Ráadásul, ahogyan azt korábban már említettem, az 1782/2003 rendelet a fent említett időpont előtt hatályát vesztette, még ha azt követően voltak is joghatásai. A fentiek tükrében úgy vélem, hogy az ügy helyes jogi kerete az uniós jog akkori állapotában, amikor a jogvita a nemzeti bíróság előtt megkezdődött.

17. A fentieket figyelembe véve, ahogyan azt a későbbiekben részletesebben kifejtem, nem gondolom úgy, hogy a Lisszaboni Szerződés által bevezetett változások bármilyen valós befolyással lennének a jelen ügy jogi megítélésére. A Szerződések jelenleg hatályos rendelkezései alapvetően egyenértékűek a régiekkel, vagy csupán kodifikálták az ítélkezési gyakorlatban elismert vagy más jogforrásokban kimondott jogelveket.

18. Hasonlóképpen azon körülménynek, hogy az 1782/2003 rendelet és a 795/2004 rendelet időközben hatályát vesztette, a jelen ügyben nincs jelentősége. Ahogyan a kérdést előterjesztő bíróság az előzetes döntéshozatalra utaló határozatában állítja, és ahogyan azt a Bizottság észrevételeiben megerősítette, az 1782/2003 rendelet 69. cikke még hatályban volt a jelen ügyben szóban forgó jogvitának a nemzeti bíróság előtti megindulása idején (2006. november 13.), és különösen az ott előírt kifizetéseket egészen 2010 júniusáig teljesítették.

19. Másodszor hangsúlyozom, hogy valamennyi fél egyetért abban, hogy a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem nem érinti a görög kormány által az 1782/2003 és a 795/2004 rendelet átültetése érdekében hozott intézkedéseknek az európai uniós joggal való összeegyeztethetőségét, és különösen a 2005. és 2006. évi együttes rendeletek jogszerűségét. A kérdést előterjesztő bíróság kérdése valójában nem valamely európai uniós jogi rendelkezés értelmezésével, hanem annak *érvényességével* kapcsolatos.

20. A fentiek alapján a jelen eljárásban nem merül fel az a kérdés, hogy a görög hatóságok helyesen alkalmazták-e a vonatkozó európai uniós szabályokat. Következésképpen jogi elemzésem kizárólag az 1782/2003 rendelet 69. cikkének érvényességére összpontosít.

21. Harmadszor érdemes emlékeztetni arra, hogy az Európai Uniónak a mezőgazdaság területén fennálló hatásköre jellegénél fogva megosztott hatáskör. Az újonnan beiktatott EUMSZ 4. cikk (2) bekezdésének d) pontjában ugyanis a mezőgazdaság az Európai Unió és a tagállamok között megosztott hatáskörbe tartozó területek között szerepel. A jogirodalom részletesen megvitatta, hogy a Lisszaboni Szerződés e tekintetben hozott-e bármilyen változást, és milyen mértékben.[10] Véleményem szerint azonban ez önmagában nem releváns, mivel a Bíróság még a Lisszaboni Szerződést megelőzően is következetesen azon az álláspontón volt, hogy a közös piacszervezés által lefedett területeken a tagállamok maradék jogalkotási hatáskörrel rendelkeznek az európai uniós szabályokkal nem szabályozott helyzetekben, vagy ha e szabályok kifejezetten végrehajtási hatásköröket biztosítanak a számukra.[11]

10 — Lásd például Bianchi, D., *La politique agricole commune (PAC) – Toute la PAC, rien d'autre que la PAC!*, Bruylant, 2006., 92–95. o.

11 — Lásd többek között a 237/82. sz., Jongeneel Kaas és társai ügyben hozott ítélet (EBHT 1984., 483. o.) 13. és 16. pontját. A 207/84. sz. De Boer ügyben hozott ítélet (EBHT 1985., 3203. o.) 26–29. pontja. A 48/85. sz., Bizottság kontra Németország ügyben hozott ítélet (EBHT 1986., 2549. o.) 12. pontja és a C-118/02. sz. Industrias de Deshidratación Agrícola ügyben hozott ítélet (EBHT 2004., I-3073. o.) 19. pontja.

22. Az a körülmény, hogy a mezőgazdasági politika olyan terület, ahol mind az Európai Unió, mind pedig a tagállamok rendelkeznek hatáskörrel jogilag kötelező aktusok alkotására és elfogadására,[12] a jelen ügyben nem elhanyagolható. Ahogyan ugyanis a volt EK 5. cikkből (amelynek helyébe lényegében az EU 5. cikk lépett) következik, az európai uniós hatáskörök ilyen területen való gyakorlására a szubszidiaritás elve irányadó. Ennek megfelelően azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, az Európai Unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok az Európai Unió szintjén jobban megvalósíthatók.

23. Fontos, hogy az európai uniós szabályok végrehajtásának nemzeti, vagy adott esetben regionális vagy helyi hatóságokra való átruházása a kizárólagos hatáskörök területén is megengedett.[13] Ezen átruházás azonban még ennél is fontosabb szerepet kaphat, ha arra a megosztott hatáskörök területén kerül sor. E területeken ugyanis azon döntésnek, hogy az európai uniós jogalkotó mikor és mennyiben ruházza a végrehajtást a nemzeti hatóságokra, a szubszidiaritás elvének is meg kell felelnie.

24. Következésképpen nehezen vitatható, hogy a mezőgazdaság területén a tagállamok továbbra is rendelkeznek bizonyos felhatalmazással arra, hogy az Európai Unió mellett cselekedjenek. A tagállami hatóságok különösen akkor cselekedhetnek, és kötelességük a cselekvés, amikor az Európai Unió az e területre vonatkozó európai uniós jogszabályok végrehajtása érdekében ezt kéri.[14] E kérdésekben szintén utalok Trstenjak főtanácsnoknak a Horvath-ügyben ismertetett indítványára, ahol rámutatott, hogy a KAP körébe tartozó átruházott és differenciált szabályalkotás miért nem *per se* összeegyeztethetetlen az európai uniós Szerződések vonatkozó alapelveivel.[15]

25. A jelen ügyben felhozott érvényességi kérdés tehát kizárólag azt a *módot* érintheti, ahogyan az 1782/2003 rendelet 69. cikke ilyen átruházást eredményezett azzal, hogy a tagállamoknak bizonyos mérlegelési mozgásteret adott a kiegészítő támogatásoknak a KAP reformja keretében történő végrehajtása vonatkozásában.

2. A támogatás termeléstől való függetlenítése

26. Az említett reform egyik központi kérdése a mezőgazdasági termelőknek nyújtott közvetlen támogatások úgynevezett *függetlenítése*; kivételektől eltekintve a kifizetések többé nem kapcsolódnak meghatározott termeléshez. Ennek eredményeképpen a mezőgazdasági termelők olyan közvetlen kifizetésekben részesülnek, amelyek összegét nem befolyásolja például a termesztett növény fajtája vagy a megtermelt termény mennyisége.

27. Kifejezetten azért említem a függetlenítést, mivel véleményem szerint a görög dohányipart érő azon állítólagos negatív hatások, amelyeket a szövetség kifogásol, amennyiben valóban fennállnak, nem az 1782/2003 rendelet 69. cikkében szereplő intézkedés következményei, hanem a függetlenítés dohányra történő alkalmazásának.

28. A szövetség által az 1782/2003 rendelet 69. cikke érvényességének vitatása érdekében előadott érvelés lényege az, hogy az európai uniós jogalkotó túl széles mozgásteret hagyott a nemzeti hatóságoknak. Álláspontjuk szerint az a körülmény, miszerint az uniós jogalkotó lehetővé tette a nemzeti hatóságok számára, hogy a 10%-os határon belül szabadon eldöntsék, a nemzeti felső határok hány százalékát kell visszatartani és kiegészítő támogatásokra fordítani, összeegyeztethetetlen a KAP bizonyos alapelveivel, és a verseny túlzott torzulását idézi elő. Ennek fő oka, hogy e mérlegelési

12 — E kifejezést jelenleg az EUMSZ 2. cikk (2) bekezdése tartalmazza.

13 — Lásd az EUM-Szerződés 2. cikkének (1) bekezdését.

14 — Lásd a jelenlegi EUMSZ 291. cikket, amely lényegében az EK 202. cikk harmadik francia bekezdésének helyébe lép, és kodifikálja a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló jegyzőkönyvre vonatkozó 43. nyilatkozatot.

15 — A C-428/07. sz. Horvath-ügyben ismertetett főtanácsnoki indítvány (EBHT 2009.; I-6355. o.) 90–94. pontja.

mozgástér miatt elkerülhetetlen, hogy különböző tagállamok a nemzeti felső határ eltérő százaléka mellett döntsenek. Ennek eredményeképpen a különböző tagállamokban lévő dohánytermelők eltérő összegű kiegészítő támogatásban részesülhetnek. Ez állítólag azzal a hatással jár, hogy Görögország dohánytermelése erősen lecsökken.

29. Ahogyan azonban a görög kormány írásbeli észrevételeiben helyesen rámutat, a fenti érvelés hibásnak tűnik annyiban, amennyiben helytelen alapfeltevésen alapul. Annak ellenére, amit a „kiegészítő támogatás" kifejezés sugallhat, e kifizetések nem a közvetlen támogatásként kifizethető legmagasabb összegeken felül értendők. Egyszerűen fogalmazva, az 1782/2003 rendelet 69. cikke azt tette lehetővé a tagállamok számára, hogy a mezőgazdasági termelőket közvetlen támogatásként megillető támogatás teljes összegének kifizetése helyett ezen összeget részben közvetlen, részben pedig kiegészítő támogatásként fizessék ki. A 69. cikk mögött az a gondolat húzódott meg, hogy a tagállamok – amennyiben kívánják – dönthessenek a valamennyi termelőnek járó közvetlen kifizetések csekély, legfeljebb 10%-os csökkentéséről, és az ily módon felszabadított forrásokat bizonyos különös jellemzőkkel rendelkező mezőgazdasági termelők részére teljesített, korlátozott kiegészítő támogatásra használják fel. [16]

30. Mindazonáltal a támogatás összegének a közvetlen és adott esetben a kiegészítő kifizetések közötti felosztása semmilyen módon nem érinti a termelőknek fizetendő teljes összeget, amennyiben a nemzeti felső határok változatlanok maradnak. [17] Például gazdasági értelemben véve a támogatott ágazat számára közömbös, hogy egy meghatározott pénzösszegből, amely a nemzeti felső határnak felel meg, 98%-ot közvetlen támogatásként és 2%-ot kiegészítő támogatásként, vagy pedig 90%-ot közvetlen támogatásként és 10%-ot kiegészítő támogatásként fizetnek ki, annak ellenére, hogy ez befolyásolhatja a támogatásnak az ágazaton belüli eloszlását.

31. Ez különösen igaz Görögországban, tekintettel arra, hogy a görög kormány arra az álláspontra helyezkedett, hogy a kiegészítő támogatások odaítélésének feltételei a területén lévő valamennyi dohánytermelő esetében teljesültek, és ily módon e támogatások ugyanazon termelőkhöz kerültek, mint amelyek ugyanezen összegeket a közvetlen támogatások részeként kapták volna meg akkor, ha nem léteztek volna kiegészítő támogatások.

32. Következésképpen a szövetség érvei számomra tévesnek látszanak. A verseny állítólagos torzulásai vagy a dohánytermelés csökkenése nem tűnik a vitatott rendelkezés eredményének. A tárgyaláson mindezt – jóllehet közvetetten – a szövetség képviselője is megerősítette.

33. Valójában inkább az a benyomásom, hogy ezen érvek a mezőgazdasági termelőknek nyújtott támogatások függetlenítését vitatják, mégpedig két okból. Először is a függetlenítés részleges végrehajtása, amelyre az 1782/2003 rendelet adott lehetőséget, a különböző tagállamokban lévő termelők között eltérő bánásmódot eredményez. Másodszor a függetlenítés eltántoríthatja a dohánytermelőket e termény termesztésétől, ami ennek folytán a görögországi dohánytermesztés csökkenéséhez vezethet a szövetség által képviselt görög dohányfeldolgozó vállalkozások érdekeinek sérelmét okozva.

16 — A 69. cikk valójában olyan támogatásokról rendelkezik, amelyeket „olyan különleges gazdálkodási formák esetén kell fizetni, amelyek fontosak a környezet védelme vagy javítása, illetve a mezőgazdasági termékek minőségének és forgalmazásának javítása szempontjából".

17 — Lásd különösen az 1782/2003 rendelet (31) preambulumbekezdését.

34. Mindazonáltal a jelen ügy szempontjából lényegtelen, hogy helyesek-e, vagy sem a fenti állítások, mivel maga a függetlenítés vagy annak az 1782/2003 rendelet 64. cikke alapján történő részleges végrehajtása nem tárgya a jelen eljárásnak. Ezenkívül úgy tűnik, a szövetség erre vonatkozó érvei célt tévesztettek. Nem tartozik a KAP célkitűzései közé annak biztosítása, hogy valamely meghatározott mezőgazdasági termék termelését éveken át változatlanul fenntartsa. Valójában mind KAP reformját megelőzően, mind azt követően ennek az ellenkezője lehet igaz. [18]

35. Ráadásul az 1782/2003 rendelet (28) preambulumbekezdése szerint annak érdekében, hogy a mezőgazdasági termelő szabadon választhassa meg, mit termel a földjén, az egységes támogatás nem köthető egyetlen meghatározott termék termeléséhez.

36. Miután tisztáztam a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem terjedelmét, megvizsgálom az 1782/2003 rendelet 69. cikkének érvényességét. E tekintetben megjegyzem, hogy Simvoulio tis Epikratias csupán az alábbi három különböző jogalapon kérdőjelezi meg az említett rendelkezésnek az európai uniós joggal való összeegyeztethetőségét: egyrészt az EK 2. cikkel együttesen értelmezett EK 34. cikk; másrészt az EK 32. cikk, harmadrészt pedig a „termelők számára stabil jövedelem biztosításának” és a „mezőgazdasági területek fenntartásának” célja. A szövetség a Bírósághoz benyújtott beadványaiban azonban egyes további jogalapokat is kifejt azon állítása alátámasztására, hogy a szóban forgó rendelkezés érvénytelen.

37. Elsőként megvizsgálom a kérdést előterjesztő bíróság határozatában felhozott, lehetséges érvénytelenségi jogalapokat. Ezt követően a szövetség által hivatkozott további érvekkel foglalkozom, amennyiben azok kellőképpen kapcsolódnak az említett bíróság által felvetett kérdésekhez. Nem hiszem azonban, hogy a Bíróságnak ítéletében olyan érvekkel kellene foglalkoznia, amelyeket a Simvoulio tis Epikratias előtt hoztak fel, és amelyeket már korábban elutasítottak.

B – *Lehetséges érvénytelenségi jogalapok*

1. Az EK 2. cikk és az EK 3. cikk

38. A Idem lényegében arra kíván a Bíróságtól választ kapni, hogy az 1782/2003 rendelet 69. cikke összeegyeztethetetlen-e az EK 2. cikkel (jelenleg EU 3. cikk) együttesen értelmezett EK 34. cikkel (jelenleg EUMSZ 40. cikk), amely létrehozza a mezőgazdasági termékek közös piacát. [19]

39. A szövetség szerint az 1782/2003 rendelet 69. cikkének alkalmazása a verseny torzulását eredményezheti ugyanazon termék különböző tagállamokban letelepedett termelői között, mivel azon termelőket, amelyek tagállama alacsonyabb százalékos mértékű visszatartást határoz meg, előnytelenebb helyzetbe hozza az olyan tagállamokban található termelőkkel szemben, amelyekben e százalékos mértéket magasabb szinten rögzítették. Mindez ráadásul a különböző tagállamokban található termelők és fogyasztók közötti hátrányos megkülönböztetéshez vezethet.

18 — Például a Hauer-ügyben hozott ítéletében a Bíróság elfogadta, hogy azt a rendelkezést, amely korlátozott időtartamra megtiltotta új szőlőültetvények telepítését, olyan közérdekű célok indokolták, mint a termelési többletek azonnali csökkentése és hosszabb távon az európai bortermelő ágazat szerkezetátalakításának előkészítése. Lásd a 44/79. sz. ügyben hozott ítélet (EBHT 1979., 3727. o.) 17–33. pontját. Általánosabban az Európai Közösség küzdelméről bizonyos mezőgazdasági termékek túltermelése ellen a 1970-es és 1980-as években, lásd Usher, J.: *EC Agricultural Law*, második kiadás. Oxford University Press, 2001, 34–39. o.

19 — Az EK 2. cikk szerint „A Közösség feladata, hogy közös piac […] létrehozásával, továbbá […] közös politikák, illetve intézkedések végrehajtásával a Közösség egész területén előmozdítsa a gazdasági tevékenységek harmonikus, kiegyensúlyozott és fenntartható fejlődését, […] az életszínvonal és életminőség emelését, valamint a tagállamok közötti gazdasági és társadalmi kohéziót és szolidaritást”. Az EK 34. cikk rendelkezik a mezőgazdasági piacok közös szervezéséről, amely közös versenyszabályoknak, a különböző nemzeti piaci rendtartások kötelező összehangolásának vagy egy európai piaci rendtartásnak a formáját ölti. A közös piacszervezés különösen különböző termékek előállításához és piaci értékesítéséhez nyújtott támogatást foglalhat magában. A közös piacszervezés a termelők vagy a fogyasztók közötti minden megkülönböztetést kizár a Közösségen belül.

40. Mindenekelőtt szeretnék emlékeztetni arra, hogy az EK 34. cikk (2) bekezdése, amely a KAP kapcsán megtilt minden hátrányos megkülönböztetést, csupán az egyenlő bánásmód alapelvének különös kifejeződése, amely megköveteli, hogy az összehasonlítható helyzeteket ne kezeljék eltérően, és az eltérő helyzeteket ne kezeljék ugyanúgy, hacsak az ilyen különbségtétel objektíven nem igazolható. [20] Ugyanezen elvvel összhangban az európai uniós jogalkotó az 1782/2003 rendeletbe foglalt számos olyan rendelkezést, amelyek célja eltérő bánásmód alkalmazása olyan helyzetekben, amelyek valamely különös termék [21] vagy földrajzi terület [22] okán különös szabályokat igényelnek.

41. Visszatérve a szövetség által előadott érvekre, már elöljáróban kijelenthetem, hogy a fent kifejtett okokból nem találom őket meggyőzőnek. Az egyes országokban a mezőgazdasági termelőknek valamely ágazatban kifizetett támogatás teljes összege lényegében ugyanaz marad függetlenül attól, hogy a nemzeti hatóságok úgy döntenek-e, hogy élnek az 1782/2003 rendelet 69. cikkében kínált azon lehetőséggel, hogy kiegészítő támogatásokat vezetnek be, és amennyiben igen, az e célból meghatározott visszatartás mértékétől. Csupán az egyes országokon belüli – jóllehet nem a görögországi dohánytermesztési ágazatban történő – elosztás hozhat létre jelentősebb eltéréseket, ahol egyes termelők kizárólag közvetlen támogatáshoz jutnak, míg mások kiegészítő támogatást is kaphatnak.

42. Mindenesetre azon az álláspontón vagyok, hogy a vitatott rendelkezés alkalmazásából eredő, állítólagos eltérő bánásmód objektíven igazolható, és ezért nem minősül az európai uniós jog által tiltott hátrányos megkülönböztetésnek vagy eredményezi a verseny túlzott torzulását.

43. Az első szempont tekintetében azt kívánom hangsúlyozni, hogy a Bíróság korábban már megállapította, hogy az a körülmény, miszerint valamely közös piacszervezés keretében elfogadott intézkedés eltérő hatást gyakorol egyes termelőkre az utóbbiak egyéni termelése vagy helyi viszonyai miatt, nem tekinthető a Szerződés által tiltott hátrányos megkülönböztetésnek, amennyiben az intézkedés olyan objektív szempontokon alapul, amelyek a közös piacszervezés általános működéséhez illeszkednek. [23] Hasonlóképpen a Bíróság elfogadta, hogy a különböző tagállamokban fennálló helyzetek nem minden esetben összehasonlíthatók, és mindez igazolhatja a vonatkozó szabályozás eltéréseit az adott tagállam vagy a területén található egyes termelők vonatkozásában. [24]

44. Végül a fent hivatkozott Horvath-ügyben a Bíróság először is emlékeztetett állandó ítélkezési gyakorlatára [25], amely szerint a hátrányos megkülönböztetés tilalma, amely az európai uniós jog egyik alapelve, nem vonatkozik azon esetleges eltérő bánásmódra, amely az egyes tagállamok jogszabályai közötti különbségekből adódhat, ha ezek a különbségek a hatályuk alá tartozó valamennyi személyt egyformán érintik. Másodszor levonta a fenti ítélkezési gyakorlat következtetéseit annak

20 — Lásd többek között 203/86. sz., Spanyolország kontra Tanács ügyben hozott ítélet (EBHT 1988., 4563. o.) 25. pontját, a C-15/95. sz. EARL de Kerlast ügyben hozott ítélet (EBHT 1997., I-1961. o.) 35. pontját; és a C-273/04. sz., Lengyelország kontra Tanács ügyben hozott ítélet (EBHT 2007., I-8925. o.) 86. pontját.

21 — Lásd többek között a 66. cikket (szántóföldi növényekre vonatkozó támogatás), a 67. cikket (juh- és kecskefélékre vonatkozó támogatás), a 68. cikket (marha- és borjúhúsra vonatkozó támogatás), a 76–78. cikket (fehérjenövényekre vonatkozó támogatás), a 79–82. cikket (rizsre vonatkozó terménysspecifikus támogatás), a 83- 87. cikket (héjas gyümölcsűekre vonatkozó területalapú támogatás), a 88–92. cikket (energianövényekre vonatkozó támogatás), a 93–94. cikket (keményítőgyártásra szánt burgonyára vonatkozó támogatás), és a 95–97. cikket (tejtámogatás és kiegészítő támogatás).

22 — Például a 10. cikk (5) bekezdése és a 70. cikk (1) bekezdésének b) pontja, amely bizonyos különös szabályokat határoz meg Franciaország tengerentúli megyéi, az Azori-szigetek és Madeira, valamint az égei-tengeri szigetek mezőgazdasági termelői tekintetében, és a 98. cikk, amely külön regionális támogatásról rendelkezik Finnországnak és Svédországnak a 62. szélességi körtől északra fekvő részén található termőföldek esetében.

23 — Lásd a C-179/84. sz. Bozzetti-ügyben hozott ítélet (EBHT 1985., I-2301. o.) 34. pontját.

24 — Lásd például a fent hivatkozott Spanyolország kontra Tanács ügyben hozott ítélet 25–30. pontját. A C-267/88. és C-285/88. sz., Wuidart egyesített ügyekben hozott ítélet (EBHT 1990., I-435. o.) 30. pontja, a C-22/94. sz., Irish Farmers Association és társai egyesített ügyekben hozott ítélet (EBHT 1997., I-1909. o.) 32–37. pontja, valamint a fent hivatkozott Lengyelország kontra Tanács ügyben hozott ítélet 86–88. pontja.

25 — Lásd ebben az értelemben az 185/78-204/78. sz., Van Dam és társai egyesített ügyekben hozott ítélet (EBHT 1979., 2345. o.) 10. pontját. A C-177/94. sz. Perfili—ügyben hozott ítélet (EBHT 1996., I-161. o.), 17. pontja és a C-403/03. sz. Schempp-ügyben hozott ítélet (EBHT 2005., I-6421. o.) 34. pontja.

megállapításával, hogy amennyiben a tagállam belső alkotmányos berendezkedése szerint az alsóbb szintű hatóságoknak jogalkotó hatáskörük van, önmagában az, hogy az említett hatóságok a KAP vonatkozásában eltérő előírásokat fogadnak el, nem minősül az európai uniós joggal ellentétes hátrányos megkülönböztetésnek. [26]

45. A jelen ügy körülményei között nem látom okát annak, hogy a fenti elvekből kelljen kiindulni. Különösen úgy vélem, hogy a Bíróságnak a Horvath-ügyben kifejtett érvelése *mutatis mutandis* alkalmazandó a jelen esetre. Önmagában azon körülménynek, hogy a Horvath-ügyben az eltérő bánásmód az egyes tagállamok által az európai uniós szabályok végrehajtása érdekében önállóan kibocsátott jogszabályok eredménye volt, míg a jelen esetben az európai uniós jogalkotó által a tagállami hatóságoknak a végrehajtás érdekében kifejezetten meghagyott mérlegelési mozgástér logikus következménye, véleményem szerint nem kell eltérő végkövetkeztetésre vezetnie.

46. A verseny torzulásával kapcsolatos második szempontot illetően megjegyzem, hogy a Bíróság következetes ítélkezési gyakorlata alapján a Vodafone-ügyben kimondta, hogy „a közösségi jogalkotó számára széles körű mérlegelési jogkört [kell biztosítani] a ráruházott hatáskörök gyakorlása során azokon a területeken, ahol magatartása politikai, gazdasági és szociálpolitikai döntéseket igényel, illetve amikor összetett értékelést és mérlegelést kell végeznie. [...] Mindazonáltal a közösségi jogalkotónak választását még ilyen jogkör birtokában is objektív megfontolásokra kell alapoznia. Ezen túlmenően, a különböző lehetséges intézkedésekhez kapcsolódó korlátok értékelése során meg kell vizsgálni, hogy az elfogadott intézkedéssel elérni kívánt célok igazolhatnak-e az egyes gazdasági szereplőket érő, akár jelentős mértékű, kedvezőtlen gazdasági következményeket”. [27]

47. A jelen ügyben, még ha a szóban forgó intézkedés bizonyos kedvezőtlen gazdasági következményekkel is jár egyes termelőkre nézve, számomra semmi nem utal arra, hogy az európai uniós jogalkotó arra vonatkozó döntését, hogy az 1782/2003 rendelet 69. cikkének végrehajtása során bizonyos mérlegelési jogkört biztosít a tagállamoknak, ne szilárd és objektív alapokra helyezte volna, vagy e kedvezőtlen következmények ne lehetnének például azzal a célkitűzéssel igazolhatók, hogy a két KAP-rendszer közötti átmenet zökkenőmentessége biztosított legyen, vagy az odaítélt támogatás a nemzeti feltételekhez és szükségletekhez igazodjon.

48. E tekintetben megjegyzem, hogy az 1782/2003 rendelet (33) és (34) preambulumbekezdése tartalmazza azon indokokat, amelyek miatt az európai uniós jogalkotó a regionális és opcionális végrehajtás tekintetében egyes különös szabályokat fogadott el, mégpedig különösen az említett rendelet 69. cikkét. Ezenkívül a szövetség nem terjesztett elő olyan érvet, amely komolyan megkérdőjelezné a követett célokat, illetve a jogalkotó számára e szabályok megalkotása során alapul szolgáló logikát és szempontokat.

2. Az EK 32. cikk

49. A szövetség lényegében arra is hivatkozik, hogy az 1782/2003 rendelet 69. cikke az EK 32. cikkbe (jelenleg EUMSZ 38. cikk) ütközik. [28] Mindezt szerinte azért van így, mert azzal, hogy e rendelkezés lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy bármilyen kritérium vagy előfeltétel nélkül szabadon meghatározzák a nemzeti felső határból visszatartott összeg azon százalékos mértékét, amely rendelkezésükre áll majd olyan termék – például a nyersdohány – támogatására, amely közös piacszervezés hatálya alá tartozik, alapvetően megszünteti az érintett termékre vonatkozó közös piacszervezést. Más szóval az 1782/2003 rendelet 69. cikke lényegében „újraállamosítaná” a mezőgazdasági politikát, és ezzel megkerülné a belső piacra és a KAP-ra vonatkozó alapelveket.

26 — A 47–58. pont.

27 — A C-58/08. sz., Vodafone és társai ügyben 2010. május 3-án hozott ítélet (EBHT 2010., I-4999. o.) 52–53. pontja.

28 — Az EK 32. cikk szerint mezőgazdasági termékek közös piaca működésének és fejlődésének együtt kell járnia egy közös agrárpolitika létrehozásával, amelynek a hatálya alá tartozó tevékenységeket és termékeket a Szerződés ugyanazon rendelkezése határozza meg.

50. A fenti érv számomra nem meggyőző. Számomra felfoghatatlan, hogy a tagállami hatóságok részére a kiegészítő támogatások odaítélésének és a visszatartás kapcsolódó szintjének a nemzeti felső határ 10%-áig történő meghatározásának lehetősége tekintetében biztosított mérlegelési jogkör sértheti a KAP-ra vagy a belső piacra vonatkozó valamely alapelvet.

51. Ellenkezőleg, bizonyos mérlegelési mozgástér biztosítása a nemzeti hatóságok részére az azon intézkedésekről való döntéshozatal során, amelyek megfelelőek lehetnek a zökkenőmentes átmenet biztosítása érdekében az európai mezőgazdasági piacok valamely érzékeny időszakában, számomra teljes mértékben összeegyeztethetőnek tűnik az EUMSZ 39. cikk (2) bekezdésében szereplő jogelvvel. Az utóbbi rendelkezés azt írja elő a jogalkotó számára, hogy vegye figyelembe többek között „a mezőgazdasági tevékenységnek a mezőgazdaság társadalmi szerkezetéből és a különböző mezőgazdasági régiók közötti szerkezeti és természeti egyenlőtlenségekből adódó sajátos természetét”. Az ilyen mérlegelési jogkörnek a tagállamok részére történő biztosítása szükségességét az 1782/2003 rendelet (33) preambulumbekezdése is kiemeli.

52. A fentiek alapján úgy vélem, hogy nem tekinthető nyilvánvalóan tévesnek az az álláspont, hogy a nemzeti hatóságok alkalmasabbak olyan döntések meghozatalára, amelyek például a kiegészítő támogatások céljából végzett visszatartások százalékos mértékét, vagy a tagállam területén ilyen támogatásokat igénylő különös termelési típusok kijelölését érintik. Mindez nem egyenértékű a KAP „újraállamosításával”, hanem csupán bizonyos olyan szabályok végrehajtására vonatkozó hatásköröknek a nemzeti hatóságokra történő korlátozott átruházásával, amelyeket az európai uniós jogalkotó a régi KAP és a felülvizsgált változat közötti átmenet során megfelelőnek ítélt.

53. Az 1782/2003 rendelet által bevezetett reform átfogó rendszerében a 69. cikk másodlagos jelentőségűnek tekinthető. E cikk csupán megadja a közvetlen támogatások és egyes korlátozott kiegészítő támogatások kombinálásának lehetőségét. Ezenkívül e lehetőség számos eljárási és anyagi jogi jellegű feltétel függvénye, amelyek magában a 69. cikkben és a 795/2004 rendelet 48. cikkében szerepelnek.

54. Különösen a 795/2004 rendelet 48. cikke ír elő fontos garanciákat azzal, hogy megköveteli a tagállamoktól, hogy objektív kritériumok alapján hozzanak döntéseket, és „a mezőgazdasági termelők között egyenlő bánásmódot biztosító, valamint a piac és a versenyhelyzet torzulását megakadályozó módon” cselekszenek. Ezenkívül az említett rendelkezés felhatalmazza a Bizottságot arra, hogy a tagállamokat terhelő számos értesítési kötelezettség előírásával szorosan nyomon kövesse, hogyan teljesítik a tagállami hatóságok a kiegészítő kifizetéseket.[29]

55. A tagállamok által az 1782/2003 rendelet 69. cikke alapján gyakorolt hatáskörök tehát mind *ex ante* korlátozottak, mind pedig *ex post* ellenőrzöttek.

56. Ennek alapján úgy gondolom, hogy az 1782/2003 rendelet 69. cikke nem ütközik az EK 32. cikkbe.

3. A „termelők számára stabil jövedelem biztosítás[ának]” és a „mezőgazdasági területek fenntartás[ának]” célkitűzése

57. A nemzeti bíróság arra is keresi a választ, hogy az 1782/2003 rendelet 69. cikke sérti-e a „termelők számára stabil jövedelem biztosítás[ának]” és a „mezőgazdasági területek fenntartás[ának]” célkitűzését. Valójában a szövetség azt állítja, hogy a szóban forgó rendelkezés megfosztja a mezőgazdasági termelőket a stabil jövedelemtől, ami a dohánytermesztés erős visszaeséséhez és a mezőgazdasági földterület termelésből való kivonásához vezet.

29 — Szintén meg kell említeni, hogy az 1782/2003 rendelet 64. cikkének (3) bekezdése előírja a Bizottság számára, hogy egy meghatározott időkereten belül „jelentést nyújt[son] be a Tanácshoz – szükség esetén megfelelő javaslatokkal együtt –” a többek között az ugyanazon irányelv 69. cikkében foglalt „lehetőségek tagállamok által történő végrehajtásának a piacot és a strukturális fejlődést érintő lehetséges következményeiről”.

58. Ami a nemzeti bíróság által említett első célkitűzést illeti, feltételezem, hogy e bíróság az EK 33. cikk (1) bekezdésének b) pontjában (jelenleg az EUMSZ 39. cikk (1) bekezdésének b) pontja) szereplő, „a mezőgazdasági népesség megfelelő életszínvonalának biztosítása” célkitűzésre kívánt utalni.

59. E tekintetben először is megjegyzem, hogy a kérdést előterjesztő bíróság által használt „stabil” kifejezés nem egyenértékű a Szerződés szövegében szereplő „megfelelő” kifejezéssel. [30] Ezen eltérő szóhasználat nem jelentéktelen, mivel az európai uniós jogalkotó nem köteles biztosítani, hogy a mezőgazdasági termelők életszínvonala az idők során változatlan maradjon. Egyéb esetben a jogalkotó mozgástere bármely politikai változásnak a KAP keretében történő bevezetésére erősen korlátozott lenne. [31]

60. Ráadásul a Szerződések nem írják elő, hogy megfelelő életszínvonalat kell biztosítani egy és ugyanazon termék szakadatlan termesztése során. Másszóval nics szükségszerű összefüggés az életszínvonal és valamely konkrét termék termesztése között.

61. Következésképpen az EK 33. cikk nem garantálja, hogy valamely adott mezőgazdasági termék termelését évről évre – akár csak egy meghatározott tagállam piacán is – változatlanul fenn kell tartani.

62. Másodlagosan megjegyzem, hogy az EK 33. cikk (1) bekezdésének c) pontjában említett, a „piacok stabilizálás[ának]” célkitűzéséből sem következik, hogy a termelésnek mindig stabilnak kell lennie. [32] Valójában e rendelkezés szélesebb értelmű, és nem korlátozódik a megtermelt mennyiségekre, hanem általánosabban a mezőgazdasági termékek gazdasági helyzetére vonatkozik. [33]

63. A szövetség érvelésében azon állítólagos jogi védelemre hivatkozik, amelyet a dohány élvez annak folytán, hogy szerepel az EK Szerződés I. mellékletében (jelenleg az EUM-Szerződés I. melléklete). [34] Mindazonáltal az a tény, hogy a dohány szerepel az I. mellékletben felsorolt termékek között, kizárólag azt jelenti, hogy a KAP alá tartozik. Az I. melléklet nem biztosít különleges jogállást vagy védelmet az abban szereplő termékek tekintetében.

64. Azt a következtetést vonom le, hogy a KAP által követett célok egyikéből sem következik, hogy egy adott termék termelésének vagy támogatásának állandónak kell lennie. Ellenkezőleg megjegyzem, hogy a KAP reformjának egyik célja éppen a piacorientáltabb és versenyképes mezőgazdaság előmozdítása. Mivel a mezőgazdasági termelőknek nyújtott támogatás többé nem kapcsolódik egy bizonyos termék előállításához, a mezőgazdasági termelők megváltoztathatják a termelést a piaci tendenciák követése, továbbá az uniós és unión kívüli fogyasztók változó igényeinek gyors és hatékony kielégítése érdekében. [35]

30 — Ugyanez a kifejezés szerepel az 1782/2003 rendelet (21) preambulumbekezdésében.

31 — Lásd ebben az értelemben a C-331/88. sz. Fedesa-ügyben hozott ítélet (EBHT 1990., I-4023. o.) 26. pontját.

32 — Lásd például a 63–69/72. sz., Hansamühle és társai kontra Tanács egyesített ügyekben hozott ítélet (EBHT 1973., 1229. o.) 12. pontját és a 56–60/74. sz., Kampffmeyer Mühlenvereinigung és társai kontra Bizottság és Tanács egyesített ügyekben hozott ítélet (EBHT 1976., 711. o.) 13. pontját.

33 — Például a fent hivatkozott Crispoltoni-ügyben hozott ítéletben a Bíróság kimondta, hogy az olyan intézkedések, amelyek mérsékelik a dohánytermelést olyan piacon, amelyet a túltermelés jellemez, valójában a releváns piac stabilizálásának célját követik. Lásd a C-133/93., C-300/93. és C-362/93. sz. egyesített ügyekben hozott ítélet (EBHT 1994., I-4863. o.) 33. pontját.

34 — Az EK-Szerződés 32. cikkének (2) és (3) bekezdése az alábbiak szerint rendelkezik:
„(2) Ha a 33–38. cikk másként nem rendelkezik, a közös piac létrehozására megállapított szabályokat a mezőgazdasági termékekre is alkalmazni kell.”
„(3) A 33–38. cikk rendelkezéseinek hatálya alá tartozó termékeket az e szerződéshez csatolt I. melléklet sorolja fel.”

35 — Lásd például az 1782/2003 rendelet (24) és (28) preambulumbekezdését.

65. A második vonatkozást illetően, amely a mezőgazdasági területek fenntartását érinti, megjegyzem, hogy az 1782/2003 rendelet harmadik preambulumbekezdésében a rendelet által követett célok között szerepel a mezőgazdasági földterület termelésből való kivonásának megakadályozása. E célkitűzés véleményem szerint teljes mértékben összeegyeztethető a fent említett EK 33. cikben szereplő célokkal, és a fent említett, a mezőgazdasági népesség megfelelő életszínvonalának biztosítására irányuló cél szinte természetes következményének tűnik. [36]

66. Mindazonáltal ismét emlékeztetnem kell arra, hogy az 1782/2003 rendelet 69. cikkében szereplő rendelkezés és az európai uniós jogalkotó által a nemzeti hatóságok részére a nemzeti szintű végrehajtás tekintetében biztosított rugalmasság nem tűnik úgy, hogy bármilyen hatással lenne a görögországi földek állítólagos termelésből való kivonására. Egyértelmű, hogy az érintett dohánytermelők – akár a kiegészítő támogatásokkal, akár azok nélkül, továbbá a görög kormány által meghatározott visszatartás százalékos arányától függetlenül – alapvetően ugyanolyan összegű támogatáshoz jutottak volna.

67. A szövetség írásbeli észrevételeiben kifejtett, de a Symvoulio tis Epikratias által előterjesztett előzetes döntéshozatali kérelemben nem említett egyik további érv szintén az EK 33. cikket érinti.

68. A szövetség azt állítja, hogy mivel az 1782/2003 rendelet 69. cikke a dohányművelés jelentős csökkenését idézi elő Görögországban, hosszú távú strukturális egyensúlyvesztéshez vezet a piacon. Mindez sérti azt az elvet, amely szerint a KAP keretében a jogalkotónak össze kell egyeztetnie az EK 33. cikkben szereplő valamennyi elvet, és csak ideiglenes intézkedésekben adhat az egyiknek a többi rovására elsőbbséget.

69. Ezen érvet csak a teljesség kedvéért vizsgálom. Először is emlékeztetek az állandó ítélkezési gyakorlatra, amely szerint az európai uniós jogalkotó a közös agrárpolitika területén széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik, amely az EK 40–EK 43. cikkben számára biztosított politikai hatáskörökhöz igazodik. Következésképpen a Bíróság által végzett felülvizsgálatnak arra kell korlátozódnia, hogy az érintett rendelkezés nem tartalmaz-e nyilvánvaló hibát, nem történt-e hatáskörrel való visszaélés, vagy az érintett hatóság nem lépte-e túl nyilvánvalóan a számára biztosított mérlegelési jogkört. [37] Ezenkívül a Bíróság világossá tette, hogy nem szükséges, hogy a KAP-nak az EK 33. cikkben szereplő céljait a KAP keretében elfogadott valamennyi intézkedés azonos időben és azonos módon kövesse. [38] A Bíróság azt is kimondta, hogy a KAP céljainak követése során az európai uniós intézményeknek biztosítaniuk kell az említett, egyénileg vett célok közötti bármely összeütközés által szükségessé tett állandó harmonizációt, azzal a feltétellel azonban, hogy e harmonizáció nem teszi lehetetlenné a többi cél megvalósítását. [39]

70. Visszatérve a szóban forgó ügyre, véleményem szerint nincs olyan jogalap, amelynek alapján az 1782/2003 rendelet 69. cikke az EK 33. cikkben felsorolt célok bármelyikébe ütközőnek tekinthető. Arra vonatkozó aggodalomra sincs ok, hogy e célok nem érhetők el. Ráadásul nem látok alapot azon kifogásra, hogy az európai uniós jogalkotó túllépte mérlegelési jogkörének korlátait e célok egyensúlyba hozása során akkor, amikor döntött a kiegészítő támogatások szabályozásáról. Ezenkívül a 69. cikk rendeltetése kezdettől fogva az volt, hogy ideiglenes jellegű [40] rendelkezés legyen, és azt valóban hatályon kívül helyezték, amikor az 1782/2003 rendelet helyébe teljes egészében a 73/2009 rendelet lépett.

36 — Lásd az 1782/2003 rendelet fent hivatkozott (21) preambulumbekezdését.

37 — Lásd e tekintetben a fent hivatkozott *Fedesa*-ügyben hozott ítélet 8. és 14. pontját, valamint a C-189/01. sz. Jippes-ügyben hozott ítélet (EBHT 2001., I-5689. o.) 80. pontját.

38 — A C-180/96. sz., Egyesült Királyság kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (EBHT 1998., I-5977. o.) 133. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

39 — Lásd a C-311/90. sz. Hierl—ügyben hozott ítélet (EBHT 1992., I-2061. o.) 13. pontját; a C-280/93. sz., Németország kontra Tanács ügyben hozott ítélet (EBHT 1994., I-4973. o.) 47. pontját; és a C-324/96. sz. Petridi-ügyben hozott ítélet (EBHT 1998., I-1333. o.) 30. pontját.

40 — Lásd különösen az 1782/2003 rendelet (33) és (34) preambulumbekezdését, valamint 64. cikkének (3) bekezdését.

71. Végül írásbeli észrevételeiben a szövetség azt állítja, hogy az 1782/2003 rendelet 69. cikke sérti az uniós jog olyan alapelveit, mint az arányosság és a jogos bizalom védelmének elve.

72. Az alábbi kérdést szintén csak a teljesség kedvéért vizsgálom. Az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében az arányosság elve megköveteli, hogy az európai uniós intézmények aktusai ne lépjék túl azt a mértéket, amely alkalmas és szükséges a szóban forgó szabályozás által elérni kívánt jogszerű célok megvalósításához. Ennek során, ha több alkalmas intézkedés áll rendelkezésre, a legkevésbé megterhelőt kell választani; és az okozott hátrányok nem lehetnek aránytalanok a követett célokkal. [41] A fenti feltételeknek a KAP-ot érintő területeken való megfelelés bírósági felülvizsgálatát illetően az európai uniós jogalkotó széles mérlegelési mozgástérrel rendelkezik. Következésképpen – ahogyan az fentebb már szerepel – az e területen meghozott intézkedésnek a hatáskörrel rendelkező intézmények által elérni kívánt céllal kapcsolatos nyilvánvalóan alkalmatlan jellege lehet kihatással az ilyen intézkedés jogszerűségére. [42]

73. Az 1782/2003 rendelet 69. cikke vonatkozásában azonban nem ez a helyzet. Ahogyan azt már fent kifejtettem, sem a rendeletnek, sem az említett különös rendelkezésnek nem célja a görögországi dohánytermesztés olyan szinten történő folyamatos folytatásának biztosítása, mint amely a hatálybalépését megelőzően fennállt. Az említett rendelkezés továbbá nem tűnik nyilvánvalóan alkalmatlannak arra, hogy kövesse a KAP számára a Szerződések által kitűzött általános célkokat, vagy pedig maga a rendelet által különösen megjelölt célokat. Végül a szóban forgó rendelkezés nem tűnik úgy, hogy az bármilyen hatással lenne a mezőgazdasági földterületek termelésből való kivonására.

74. A bizalomvédelem elvét illetően a Bíróság egyértelművé tette, hogy a gazdasági szereplők joggal nem bízhatnak az olyan helyzet fennmaradásában, amelyet az európai uniós intézmények mérlegelési jogkörük keretein belül módosíthatnak, különösen olyan területen, mint amilyen a közös piacszervezés, amelynek célja a gazdasági helyzet változásaihoz való állandó alkalmazkodás. [43] Ezenkívül a Bíróság arra is rámutatott, hogy az európai uniós szabályokkal szemben a bizalomvédelem elvére csak akkor lehet hivatkozni, amennyiben maga az Európai Unió teremtett korábban olyan helyzetet, amely alkalmas e bizalom előidézésére, [44] oly módon, hogy az érintett személynek konkrét ígéretet tett. [45]

75. A jelen ügyben nyilvánvaló, hogy az európai uniós intézmények semmilyen ígéretet nem tettek a görög dohányfeldolgozók részére a termelőknek nyújtott támogatások korábbi rendszerének folytatása, vagy pontosabban azon mód tekintetében, ahogyan a kiegészítő támogatásokat szabályozni fogják. Szintén egyértelmű, hogy az európai uniós jogalkotó által egy bizonyos mezőgazdasági termék, nevezetesen a gyapot tekintetében hozott döntésből nem következik, hogy bármely más termék, így a dohány vonatkozásában is ugyanezt a döntést fogja hozni.

41 — Lásd a fent hivatkozott Crispoltoni-ügyben hozott ítélet 41. pontját; a C-157/96. sz., National Farmers' Union és társai ügyben hozott ítélet (EBHT 1998., I-2211. o.) 60. pontját; és a C-375/96. sz. Zaninotto-ügyben hozott ítélet (EBHT 1998., I-6629. o.) 63. pontját.

42 — Lásd a fent hivatkozott Crispoltoni-ügyben hozott ítélet 42. pontját, a fent hivatkozott National Farmers' Union és társai ügyben hozott ítélet 61. pontját és a fent hivatkozott Zaninotto-ügyben hozott ítélet 64. pontját.

43 — A C-104/97. sz., Atlanta kontra Európai Közösség ügyben hozott ítélet (EBHT 1999., I-6983. o.) 52. pontja.

44 — A C-177/90. sz. Kühn-ügyben hozott ítélet (EBHT 1992., I-35. o.) 14. pontja és a fent hivatkozott Zaninotto-ügyben hozott ítélet 50. pontja.

45 — A C-213/06. P. sz., EAR kontra Karatzoglou ügyben hozott ítélet (EBHT 2007., 6733. o.) 33. pontja; a 111/86. sz., Delauche kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (EBHT 1987., 5345. o.) 24. pontja; a C-82/98. P. sz., Kögler kontra Bíróság ügyben hozott ítélet (EBHT 2000., I-3855.o.) 33. pontja, valamint a C-182/03. és C-217/03. sz., Belgium és Forum 187 kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (EBHT 2006., I-5479. o.) 147. pontja.

V – Végkövetkeztetések

76. A fenti megfontolásokra tekintettel azt indítványozom, hogy a Bíróság a *Symvoulio tis Epikratias* előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésére a következő választ adja:

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés vizsgálata nem vezetett olyan eredményre, amely érintené 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 rendeletek módosításáról szóló, 2003. szeptember 29-i 1782/2003/EK tanácsi rendelet 69. cikkének érvényességét.