

C-361/19. sz. ügy**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2019. május 3.

A kérdést előterjesztő bíróság:

College van Beroep voor het Bedrijfsleven (Hollandia)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2019. április 23.

Felperes:

De Ruiters vof

Alperes:

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Az alapeljárás tárgya

A felperes keresete az alperes azon határozata ellen irányul, amely az Uitvoeringsregeling rechtstreekse betalingen GLB (a KAP közvetlen kifizetéseivel kapcsolatos végrehajtási szabályokról szóló miniszteri rendelet, a továbbiakban: Uitvoeringsregeling) alapján a kölcsönös megfeleltetéssel kapcsolatos 5%-os támogatáscsökkentést állapított meg a 2016. évre számára nyújtandó közvetlen kifizetések tekintetében. A kölcsönös megfeleltetéssel kapcsolatos támogatáscsökkentés egy igazgatási szankció, amelyet az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés tárgyát képező uniós jogi rendelkezések alapján szabnak ki.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogalapja

Az EUMSZ 267. cikk alapján előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelem.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés lényegében annak tisztázására irányul, hogy konkrétan az alapügyben szereplőhöz hasonló olyan helyzetben, amelyben a meg nem felelés éve nem egyezik meg a meg nem felelés

megállapításának évével, érvényes-e az 1306/2013/EU rendelet 99. cikkének (1) bekezdése és a 809/2014/EU végrehajtási rendelet 73. cikke (4) bekezdésének a) pontja annyiban, amennyiben e rendelkezések alapján a kölcsönös megfeleltetéssel kapcsolatos támogatáscsökkentésre vonatkozó számítások alapjául szolgáló év meghatározása során a kölcsönös megfeleltetésre vonatkozó szabályoknak való meg nem felelés megállapításának évét kell alapul venni.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

Érvényes-e a közös agrárpolitika finanszírozásáról, irányításáról és monitoringjáról szóló, 2013. december 17-i 1306/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet 99. cikkének (1) bekezdése és az 1306/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet alkalmazási szabályainak az integrált igazgatási és kontrollrendszer, a vidékfejlesztési intézkedések és a kölcsönös megfeleltetés tekintetében történő megállapításáról szóló, 2014. július 17-i 809/2014/EU bizottsági végrehajtási rendelet 73. cikke (4) bekezdésének a) pontja annyiban, amennyiben e rendelkezések alapján a kölcsönös megfeleltetéssel kapcsolatos támogatáscsökkentésre vonatkozó számítások alapjául szolgáló év meghatározása során a kölcsönös megfeleltetésre vonatkozó szabályoknak való meg nem felelés megállapításának évét kell alapul venni, ha a meg nem felelés éve nem egyezik meg a meg nem felelés megállapításának évével?

A hivatkozott uniós jogi rendelkezések

A közös agrárpolitika finanszírozásáról, irányításáról és monitoringjáról szóló, 2013. december 17-i 1306/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet 91., 92. és 99. cikke

Az 1306/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletnek az integrált igazgatási és ellenőrzési rendszer, a kifizetések elutasítására és visszavonására vonatkozó feltételek, valamint a közvetlen kifizetésekre, a vidékfejlesztési támogatásokra és a kölcsönös megfeleltetésre alkalmazandó közigazgatási szankciók tekintetében történő kiegészítéséről szóló, 2014. március 11-i 640/2014/EU felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelet 39. cikke

Az 1306/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet alkalmazási szabályainak az integrált igazgatási és kontrollrendszer, a vidékfejlesztési intézkedések és a kölcsönös megfeleltetés tekintetében történő megállapításáról szóló, 2014. július 17-i 809/2014/EU bizottsági végrehajtási rendelet 73. és 74. cikke

A hivatkozott nemzeti rendelkezések

Az Uitvoeringsregeling rechtstreekse betalingen GLB 4.8. cikke

A Regeling houders van dieren (az állattartásról szóló miniszteri rendelet) 3.1. cikke

A Besluit houders van dieren (az állattartásról szóló királyi rendelet) 2.36. cikke

A tényállás és az alapeljárás rövid bemutatása

- 1 A felperes mezőgazdasági üzemében 2015. december 3-án egy állatorvos által egy szarvasmarhán elvégzett vágást megelőző vizsgálatot, majd a Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (holland élelmiszer- és termékbiztonsági hatóság, Hollandia; NVWA) által elvégzett ellenőrzést követően két jelentés készült a felperes mezőgazdasági üzemére vonatkozó ténymegállapításokkal. Az alperes e jelentések alapján indokoltan vélte, hogy az Uitvoeringsregeling alapján a kölcsönös megfeleltetéssel kapcsolatos 5%-os támogatáscsökkentést alkalmazzon a felperessel szemben. A kölcsönös megfeleltetéssel kapcsolatos támogatáscsökkentés a mezőgazdasági üzemek azon uniós jogi követelményeknek való meg nem felelése miatt alkalmazható igazgatási szankció, amelyeknek eleget kell tenni ahhoz, hogy a mezőgazdasági termelő támogatásban részesüljön (közvetlen kifizetések).
- 2 E támogatáscsökkentés először öt, végül pedig három meg nem felelésen alapult: két meg nem felelésen az egészségügy területén és egy meg nem felelésen az állatjólét területén. A kölcsönös megfeleltetéssel kapcsolatos támogatáscsökkentést az alperes a 2016. évre járó közvetlen kifizetésekre alkalmazta.
- 3 2017. február 16-i határozatával (alaphatározat) az alperes a kölcsönös megfeleltetéssel kapcsolatos 5%-os támogatáscsökkentést állapított meg. 2017. június 30-i határozatával (megtámadott határozat) az alperes a felperes panaszát mint megalapozatlant elutasította. A felperes erre tekintettel keresetet indított a megtámadott határozattal szemben a kérdést előterjesztő bíróság előtt.

Az alapeljárásban részt vevő felek alapvető érvei

- 4 Az egészségügy területén két meg nem felelésről (első és második meg nem felelés), mégpedig állatgyógyászati készítmények alkalmazásának téves feljegyzéséről és az állatgyógyászati készítmény alkalmazását követő, előírt várakozási idő be nem tartásáról volt szó. Ezenkívül az állatjólét területén egy további meg nem felelésről (harmadik meg nem felelés), mégpedig a borjak számára száraz és tiszta fekvőhelyek biztosításának elmulasztásáról is szó volt. A kérdést előterjesztő bíróság figyelmen kívül hagyja a második meg nem felelést az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés indokolása során.
- 5 Mivel a kérdést előterjesztő bíróság véleménye szerint leszögezhető, hogy a fent említett meg nem felelések kölcsönös megfeleltetéssel kapcsolatos

támogatáscsökkentést tehetnek indokolttá, már csak arra a kérdésre kell választ adni, hogy mi alapján kell e csökkentést kiszámítani.

- 6 A kölcsönös megfeleltetéssel kapcsolatos támogatáscsökkentésre vonatkozó számítást illetően a felperes úgy véli, hogy az alperes jogellenesen állapította meg annak mértékét a 2016. évre számára nyújtandó közvetlen kifizetések 5%-ában. E kifogás indokolja az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdést.

Az előzetes döntéshozatalra utalás indokainak rövid bemutatása

- 7 Az első meg nem felelés 2015-ben történt, míg a harmadik meg nem felelésre és a két meg nem felelés megállapítására 2016-ban került sor. Az első meg nem felelés esetében tehát a meg nem felelés éve nem egyezik meg a ténymegállapítás évével.
- 8 A kölcsönös megfeleltetésre vonatkozó szabályoknak való első és harmadik meg nem felelés tekintetében egyaránt 3%-os támogatáscsökkentést állapított meg az alperes a 640/2014/EU rendelet 39. cikkének (1) bekezdése alapján. Mivel mindkét meg nem felelést ugyanabban az évben (mégpedig 2016-ban) állapították meg, és azok különböző kölcsönös megfeleltetési területekre, mégpedig az egészségügy és az állatjólét területére vonatkoznak, az alperes összeadta a két támogatáscsökkentést, és a 809/2014/EU végrehajtási rendelet 74. cikke alapján a lehető legmagasabb, 5%-os támogatáscsökkentést állapított meg.
- 9 Az 1306/2013/EU rendelet 99. cikkének (1) bekezdése és a 809/2014/EU végrehajtási rendelet 73. cikke (4) bekezdésének a) pontja alapján az alperes a kölcsönös megfeleltetésre vonatkozó szabályoknak való meg nem felelések megállapításának évére járó közvetlen kifizetésekre alkalmazta a kölcsönös megfeleltetéssel kapcsolatos támogatáscsökkentést. Az említett rendelkezések szövege – a francia és az angol változatban is – egyértelmű: a kölcsönös megfeleltetéssel kapcsolatos támogatáscsökkentést a ténymegállapítás szerinti évre járó kifizetésekre kell alkalmazni.
- 10 A kérdést előterjesztő bíróságnak azonban kétségei vannak az 1306/2013/EU rendelet 99. cikke (1) bekezdésének és a 809/2014/EU végrehajtási rendelet 73. cikke (4) bekezdése a) pontjának érvényességét illetően annyiban, amennyiben e rendelkezések alapján a kölcsönös megfeleltetéssel kapcsolatos támogatáscsökkentésre vonatkozó számítások alapjául szolgáló év meghatározása során a kölcsönös megfeleltetésre vonatkozó szabályoknak való meg nem felelés megállapításának évét kell alapul venni, ha a meg nem felelés éve nem egyezik meg a meg nem felelés megállapításának évével. A kérdést előterjesztő bíróság ezzel kapcsolatban a Bíróság 2018. július 25-i Teglgaard és Fløjstrupgård ítéletében (C-239/17, EU:C:2018:597, 34–59. pont) talál támpontokat.
- 11 A kérdést előterjesztő bíróság tisztában van azzal, hogy a Teglgaard és Fløjstrupgård ítélet a jelen ügyben alkalmazandó rendeleteket megelőző rendeletekre és ennél fogva eltérő rendeletekre vonatkozik, hogy e rendeletek egyes nyelvi változatai eltértek egymástól, és hogy az említett ítélet tárgyát e

rendeletek értelmezése, különösen annak kérdése képezi, hogy a közvetlen kifizetéseknek a kölcsönös megfeleltetési szabályok be nem tartása miatti csökkentéseit az azon naptári év tekintetében nyújtott vagy nyújtandó kifizetések alapján kell-e kiszámítani, amelynek során e jogsértés felmerült, vagy pedig azon év tekintetében, amelyben a jogsértést megállapították. Azok az indokok, amelyek alapján a Bíróság az említett ítéletben arra a következtetésre jutott, hogy a közvetlen kifizetéseknek a kölcsönös megfeleltetési szabályok be nem tartása miatti csökkentéseit az azon év tekintetében nyújtott vagy nyújtandó kifizetéseket alapul véve kell kiszámítani, amelynek során e jogsértésre sor került, ennek ellenére megalapozhatják azt a következtetést, hogy az uniós jogalkotó arra vonatkozó döntése, hogy a jelen ügyben alkalmazandó rendeletekben a ténymegállapítás évét veszi alapul, sérti az egyenlő bánásmód, az arányosság és a jogbiztonság elvét annyiban, amennyiben a kölcsönös megfeleltetésre vonatkozó szabályok be nem tartásának az éve nem egyezik meg a ténymegállapítás évével. A Bíróság megállapította ugyanis, hogy a közvetlen kifizetések csökkentésének kiszámítása során a kölcsönös megfeleltetési szabályok be nem tartása megállapítása évének figyelembevétele esetén fennáll a kockázata annak, hogy azon kifizetések összege, amelyekre a csökkentést alkalmazzák, nettó értékben magasabb, mint azon kifizetések összege, amelyeket azon évben nyújtanak, amelyben a kölcsönös megfeleltetési szabályok be nem tartása felmerül, vagy hogy ezzel ellenkezőleg, az alkalmazott csökkentés nettó értékben alacsonyabb olyan esetben, amikor a be nem tartás felmerülésének éve és a megállapítás éve közötti időszakban nyújtott közvetlen kifizetések összege csökken, hogy nem minden esetben biztosított a kapcsolat a mezőgazdasági termelőnek a csökkentés vagy megvonás alapjául szolgáló magatartása és e szankció között, és hogy az érintett mezőgazdasági termelő számára megnehezül az őt terhelő pénzügyi következmények kiszámíthatósága (lásd: Teglgaard és Fløjstrupgård ítélet, 47. és azt követő pontok; Sharpston főtanácsnok 2018. május 17-i indítványa, EU:C:2018:328, 87–101. pont).

- 12 A kérdést előterjesztő bíróság az 1987. október 22-i Foto-Frost ítéletre (314/85, EU:C:1987:452) hivatkozva megállapítja, hogy az érintett uniós jogi rendelkezések érvényességével kapcsolatos kétségei miatt köteles az EUMSZ 267. cikk alapján előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjeszteni a Bíróság elé.
- 13 Ha a Bíróság azt állapítja meg, hogy az 1306/2013/EU rendelet 99. cikkének (1) bekezdése és a 809/2014/EU végrehajtási rendelet 73. cikke (4) bekezdésének a) pontja érvénytelen annyiban, amennyiben e rendelkezések alapján a kölcsönös megfeleltetéssel kapcsolatos támogatáscsökkentésre vonatkozó számítások alapjául szolgáló év meghatározása során a kölcsönös megfeleltetésre vonatkozó szabályoknak való meg nem felelés megállapításának évét kell alapul venni, ha a meg nem felelés éve nem egyezik meg a meg nem felelés megállapításának évével, akkor ez látszólag azzal a következménnyel jár a jelen ügyben hozott határozatra nézve, hogy az alperes jogellenesen vette alapul a 2015. évi első meg nem felelést is az említett határozatban a 2016. évre a felperes számára nyújtandó közvetlen kifizetésekre alkalmazott, kölcsönös megfeleltetéssel kapcsolatos 5%-os

támogatáscsökkentés során. Kizárólag a 2016. évi harmadik meg nem felelés alapján ennél fogva a kölcsönös megfeleltetéssel kapcsolatos 3%-os támogatáscsökkentést kellene megállapítani a 2016. évre a felperes számára nyújtandó közvetlen kifizetések tekintetében.

- 14 Ezt követően felmerül a kérdés, hogy tartalmaz-e az uniós jog olyan jogalapot, amely alapján a kölcsönös megfeleltetésre vonatkozó szabályoknak való meg nem felelés esetén annak ellenére alkalmazható a kölcsönös megfeleltetéssel kapcsolatos támogatáscsökkentés, hogy – mint a jelen ügyben a 2015. évi első meg nem felelés esetében – a meg nem felelés éve nem egyezik meg a meg nem felelés megállapításának évével. Jóllehet e kérdés a jelen ügyben nem vetődik fel – a határozat ugyanis csak a 2016. évre járó közvetlen kifizetések csökkentését rendeli el –, azt a kérdést előterjesztő bíróság véleménye szerint szintén figyelembe kell venni az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés megválaszolása során. Egy ilyen jogalap hiánya ugyanis ellentétes lenne az 1306/2013/EU rendeletnek az e rendelet (53) és (54) preambulumbekkezdéséből eredő, a kölcsönös megfeleltetésre vonatkozó szabályoknak való megfeleléssel kapcsolatos célkitűzésével, amely szerint a közvetlen támogatás teljes kifizetését a földgazdálkodáshoz, a mezőgazdasági termeléshez és a mezőgazdasági tevékenységhez kapcsolódó szabályoknak való megfeleléshez kell kötni. E szabályok alapvető előírásokat foglalnak a közös agrárpolitikába a környezetre, az éghajlatváltozásra, a földterület jó mezőgazdasági és környezeti állapotára, a közegészségügyre, az állategészségügyre, a növényegészségügyre és az állatjólétre vonatkozóan (lásd: Teglgård és Fløjstrupgård ítélet, 40. pont).