

C-294/19. sz. ügy**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2019. április 10.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Curtea de Apel Constanța (Románia)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2019. március 27.

Fellebbező/alperes az elsőfokú eljárásban:

Agencia de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul Județean
Tulcea

Ellenérdekű fél/felperes az elsőfokú eljárásban:

SC Piscicola Tulcea SA

Az alapeljárás tárgya

Fellebbezés a Tribunalul Tulcea (tulcsai törvényszék, Románia) által 2008. február 1-jén meghozott polgári ítélet ellen, amellyel a Tribunalul Tulcea (tulcsai törvényszék) helyt adott az elsőfokú eljárás felperese által előterjesztett keresetnek – amelynek tárgya az elutasító határozatok és a 2007–2014-es gazdasági évekre vonatkozóan a szabálytalanságok megállapításáról és a kincstár felé fennálló tartozások meghatározásáról szóló jegyzőkönyvek, valamint az előterjesztett közigazgatási panaszokat illetően meghozott határozatok megsemmisítése volt –, és rendelkezett a megtámadott aktusok megsemmisítéséről.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogalapja

A Curtea de Apel Constanța (konstancai ítélőtábla, Románia) az EUMSZ 267. cikk alapján azt kéri, hogy a Bíróság értelmezze a 2009. január 19-i 73/2009/EK tanácsi rendelet 2. cikkét és 34. cikkének (2) bekezdését, valamint a 2009. október 29-i 1120/2009/EK bizottsági rendelet 2. cikkét.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

Úgy kell-e értelmezni 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 2. cikkének és 34. cikke (2) bekezdésének, valamint 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 2. cikkének rendelkezéseit, hogy azokkal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely az alapügyben szereplő körülmények között azon okból zárja ki a mezőgazdasági termelőt a támogatásra való jogosultságból, mert a szántóterületként használt akvakultúrás létesítmények nem minősülnek az 1120/2009 rendelet 2. cikke értelmében vett „mezőgazdasági területnek”, mivel nem tekinthető[k] a 73/2009/EK rendelet 34. cikkének (2) bekezdésével összhangban támogatható területnek?

A hivatkozott uniós jogi rendelkezések

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 2. cikkének c) és h) pontja, valamint 34. cikke (1) bekezdésének a) pontja

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 2. cikkének a) pontja.

A hivatkozott nemzeti rendelkezések

Ordonanță de urgență a Guvernului nr. 125/2006 pentru aprobarea schemelor de plăți directe și plăți naționale directe complementare, care se acordă în agricultură începând cu anul 2007, și pentru modificarea articolului 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asociere în agricultură, publicată în

Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1043 din 29 decembrie 2006, cu modificările și completările ulterioare (aduse prin Legea nr. 139/2007 și Ordonanța Guvernului nr. 16/2009), aplicabilă pentru anii 2007–2014 (a mezőgazdaság részére 2007-től kezdődően biztosított közvetlen kifizetések és kiegészítő közvetlen nemzeti kifizetések rendszereinek jóváhagyásáról, valamint a Románia hivatalos lapja 2006. december 29-i 1043. számának I. részében kihirdetett, [az 139/2007. sz. törvénnyel és a 16/2009. sz. kormányrendelettel] módosított és kiegészített, a mezőgazdasági vállalkozásokról és más mezőgazdasági egyesülési formákról szóló 36/1991. sz. törvény 2. cikkének 2007 és 2014 között alkalmazandó módosításáról szóló 125/2006. sz. sürgősségi kormányrendelet).

5. cikk

(1) Az egységes területalapú támogatási rendszer hektáronként azonos, évente egyszer kifizetendő, a teljes termeléshez nem kapcsolódó összeg nyújtásából áll.

(2) Az egységes területalapú támogatási rendszer keretében teljesített kifizetések finanszírozásának forrását az Európai Mezőgazdasági Garanciaalap (EMGA) biztosítja.

(3) A támogatható mezőgazdasági terület a következő földhasználati kategóriákba tartozhat:

a) szántóterületek: gabonafélék termesztése, szemes termények, szemes hüvelyes növények, ipari növények, burgonya, cukorrépa, takarmányozásra használt gumósok és káposztafélék, friss zöldségfélék és hüvelyesek, dinnyék és szamóca, virágok és dísznövények, takarmánynövények, vetőmagnak termesztett növények, értékesítési céllal termesztett palánták, más szántóföldi növények termesztése céljából megművelt földterület, beleértve az üvegházakban és napelemes üvegházakban történő termesztésre szolgáló földterületeket, valamint az ugaroltatott, de jó mezőgazdasági és ökológiai állapotban fenntartott földterületet [...]

7. cikk

(1) A kérelmezőknek ahhoz, hogy az egységes területalapú támogatási rendszerben támogatásban részesülhessenek, szerepelniük kell az Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (a mezőgazdasági támogatásokért és intervenciókért felelős hivatal, Románia; a továbbiakban: APIA) által vezetett Registrul fermierilorban (mezőgazdasági termelők nyilvántartása), a határidőn belül kell kifizetés iránti kérelmet benyújtaniuk és teljesíteniük kell a következő feltételeket:

a) legalább 1 ha területű mezőgazdasági földterületet használnak és a mezőgazdasági parcella területe legalább 0,3 ha [...];

[...]

f) rendelkezésre bocsátják a használati jogot igazoló iratokat és bizonyítani tudják, hogy használják azt a földterületet, amelyre vonatkozóan a kérelmet benyújtották;

[...]

(3) A 2. cikk a), b), d) és e) pontjában előírt közvetlen kifizetések rendszerei azokra a területekre vonatkoznak, amelyek szerepelnek a Sistemul de identificare a parcelor agricoléban (mezőgazdasági parcellák azonosítását szolgáló rendszer), amelyet az ellenőrzési eljárásban és a kifizetések folyósításának eljárásában alapul vesznek.

(4) A mezőgazdasági termelők a mezőgazdasági parcellák azonosítását szolgáló rendszerben szereplő területek módosítása iránti kérelmet az [APIA]-nál a kifizetés iránti kérelmek benyújtásának határidejéig terjeszthetik elő. Az ezt követően előterjesztett kérelmeket a következő év során bírálják el. A kért módosításokat kizárólag azoknak az [APIA] általi ellenőrzését követően bírálják el.

(5) A használati jogot igazoló iratokat és a mezőgazdasági földterület használatát igazoló iratokat a mezőgazdasági, erdészeti és fejlesztési miniszter jogi aktusa határozza meg, és a kérelmet a mezőgazdasági támogatásokért és azokat felszólításra az intervenciókért felelős ügynökség képviselőinél kell benyújtani.

[...]

Legea nr. 18/1991 – Legea fondului funciar, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1 din 5 ianuarie 1998, cu modificările și completările ulterioare (forma în vigoare la data de 15 mai 2014, data cererii de plată depusă de reclamantă pentru campania 2014) (a Románia hivatalos lapja 1998. január 5-i 1. számának I. részében újból kihirdetett, a földtulajdonról szóló, módosított és kiegészített 181/1991. sz. törvény) (az elsőfokú eljárás felperese által a 2014-es gazdasági évre vonatkozó kifizetés iránti kérelem benyújtásának napján, 2014. május 15-én hatályos változata)

2. cikk

A földterületek a rendeltetésüktől függően:

a) mezőgazdasági rendeltetésű földterületek, vagyis mezőgazdasági termőföldek – szántóterületek, szőlőültetvények, gyümölcsösök, szőlőoltvány-iskolák, faültetvények, komlóültetvények és eperfa ültetvények, legelők, gyepterületek, üvegházak, napelemes üvegházak, magágyak és más hasonlók –, a sarjerdős növényzetű földterületek, ha azok nem tartoznak az erdészeti műveletek (erdészeti vállalkozások) hatálya alá, fásított legelők, azok a földterületek, amelyeken agro- és zootechnikai építmények és berendezések találhatóak, az akvakultúrás és talajjavító létesítmények, a vidéki úthálózat útjai –

utak/mezőgazdasági utak és nagybirtokokat összekötő utak (drumuri tehnologice și de exploatare agricolă), a mezőgazdasági termelést szolgáló tároló platformok és terek, valamint azok a terméketlen földterületek, amelyek a mezőgazdasági termelés céljára rendelkezhetők és e célra felhasználhatók;

[...]

c) az állandóan elárasztott földterületek, vagyis a vízfolyások kisebb üregei, a maximális víztározási szinten lévő tavak medencéi, a beltengeri vizek és a parti tenger feneké;

[...]

Normele tehnice pentru introducerea cadastrului general, aprobate prin Ordinul ministrului administrației publice nr. 534/2001 publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 744 din 21 noiembrie 2001 (a közigazgatási miniszter 534/2001. sz. rendeletével jóváhagyott, a Románia hivatalos lapja 2001. november 21-i 744. számának I. részében kihirdetett, az általános telekkönyv bevezetését célzó technikai előírások).

7. A földterületek rendeltetés szerinti felosztásának szempontjai

[...]

7.2. Mezőgazdasági rendeltetésű földterületek

7.2.1.A mezőgazdasági rendeltetésű földterületek közé tartoznak a szántóterületek, szőlőültetvények, gyümölcsösök, szőlőoltvány-iskolák, faültetvények, komlóültetvények és eperfa ültetvények, legelők, gyepterületek, üvegházak, napelemes üvegházak, magágyak, sarjerdős növényzetű földterületek, ha azok nem tartoznak az erdészeti műveletek (erdészeti vállalkozások) hatálya alá, fásított legelők, azok a földterületek, amelyeketön agro- és zootechnikai, valamint talajjavító építmények találhatóak, az akvakultúrás létesítmények, a vidéki úthálózat útjai, utak/mezőgazdasági utak és tárolást szolgáló területek.

[...]

8. A földterületek és építmények használati kategóriájának osztályozási és azonosítási szempontjai

8.1. Általános előírások

8.1.1.A földhasználat kategóriája – amelyet egyenként, kóddal azonosítanak – a parcella egyik jellemzője. A [kategória] és egyéb jellemzőinek kiemelése a általános telekkönyvi nyilvántartás technikai részében a telekkönyvi nyilvántartás szerkesztése és az ingatlanok adóterheinek megállapítása céljából egyaránt szükséges. Az általános telekkönyvben a használati alkategória nem szerepel.

8.1.2.A földterületek említett ötféle rendeltetésének mindegyike esetében létezhetnek a terület nagy részét lefedő, uralkodó használati kategóriák és olyan használati kategóriák, amelyek kisebb százalékos arányt fednek le. [...]

8.2. A földhasználati kategóriák azonosításának szempontjai

8.2.1.Szántóterületek (A). Ebbe a kategóriába azok a földterületek tartoznak, amelyeket évente vagy több (2–6) évente felszántanak, és amelyeken egynyári vagy évelő növényeket termesztnek, beleértve például a következőket: gabonafélék, szemes hüvelyes növények, olajnövények, rostonövények és ipari növények, gyógyhatású növények és illóolajnövények, takarmánynövények, zöldségfélék stb. A szántóterület használati kategóriába tartoznak a szó szoros értelmében vett szántóterületek, művelt legelők, zöldségkertek, rizsföldek, üvegházak, napelemes üvegházak és magágyak, eperültetvények és más évelő ültetvények.

[...]

8.2.7.Víztesteket magukban foglaló földterületek és nádi növényzetes víztestek. Ebbe a kategóriába tartoznak az állandóan elárasztott földterületek, valamint az ideiglenesen elárasztott földterületek, amelyek a vizek visszahúzódását követően más módon nem hasznosíthatók.

A tényállás és az alapeljárás rövid bemutatása

- 1 Az elsőfokú eljárás felperese román jog szerinti jogi személy, amelynek főtevékenységét a 2007. és 2014. közötti időszakban az édesvízi akvakultúra képezte, másodlagos tevékenységei között pedig a gabonafélék (kizárólag rizs), hüvelyes növények és olajos magvakat termő növények termesztése is szerepelt. 2014-től kezdve főtevékenysége a gabonafélék (kizárólag rizs), hüvelyes növények és olajos magvakat termő növények termesztése, míg másodlagos tevékenységei között szerepelt az édesvízi halászat, a tengeri akvakultúra, a halak, rákfélék és puhatestűek kezelése és tartósítása.
- 2 Az elsőfokú eljárás felperese a Consiliul Județean Tulcea-val (tulcsa megyei tanács, Románia) 2004-ben, 2005-ben és 2010-ben megkötött 5 koncessziós szerződés alapján összesen 1 888 ha földterületet hasznosít; a földterületek a Rezervația Biosferei Delta Dunării – Amenajările piscicole Rusca și Litcovban (Duna-delta Bioszféra Rezervátum, ruszkai és litcovi akvakultúrák létesítmények) fekszenek.
- 3 A koncessziós szerződésekben az szerepel, hogy a szerződés tárgya a földterületek „akvakultúra céljára” történő hasznosítására vonatkozó koncessziós jog, azonban a 2004. és 2005. évi szerződések kiegészítéseiben a felek módosították az eredeti koncessziós díjat amiatt, hogy „az akvakultúrák növényeknek az akvakultúrák technológia által szükségessé tett vetésciklus és váltógazdasági programok keretében, vagy e programokon kívül az akvakultúrák létesítményen belüli

területeket használnak mezőgazdasági földterületekként”. Hasonlóképpen, a felek a 2010. évi szerződés kiegészítésében kikötötték, hogy „a koncessziós jogosult a koncessziós szerződés tárgyának megvalósítása céljából a talaj mineralizációja érdekében vetésforgóban és váltógazdaságban műveli az akvakultúras növényeket, illetve egyéb tevékenységeket végez 570 ha területen az akvakultúra technológiájára vonatkozó előírásoknak megfelelően”.

- 4 Az elsőfokú eljárás felperese a 2005. március 22-i Dispoziția (határozat) és a Tulcea megyei tanács elnökének 2005. március 22-i engedélye révén felhatalmazást kapott arra, hogy növénytermesztési tevékenységet végezzen a ruszcai létesítményben.
- 5 A Tulcea megyei tanács által 2008-ban és 2009-ben készített ellenőrzési jegyzőkönyvek tanúsítják, hogy a koncesszió tárgyát képező földterületeket – amennyiben azok nem terméketlenek vagy hasznosíthatatlanok a páratartalom miatt – kizárólag mezőgazdasági célra hasznosítják, anélkül, hogy ott akvakultúra céljára használt területek lennének.
- 6 Az elsőfokú eljárás felperese a 2007–2014-es gazdasági években, az egyes évekre vonatkozóan 899,12 ha és 1500, 49 ha közötti területek tekintetében terjesztett elő kérelmet a területalapú támogatási rendszerek keretében történő kifizetésekre; 2007-ben a SAPS (Schema de plată unică pe suprafață – egységes területalapú támogatási rendszer) és a PNDC1 (Schema de plată națională directă complementară – kiegészítő közvetlen nemzeti kifizetés rendszere) (szántóföldi növények) keretében, míg 2008. és 2014. között a SAPS, PNDC1 (szántóföldi növények) és ZSD (zonă semnificativ defavorizată – jelentős mértékben hátrányos helyzetű térség) keretében kért támogatást.
- 7 A 2007–2014-es évek vonatkozásában előterjesztett egyes kérelmek alátámasztása céljából mellékelte azokat az iratokat, amelyek a támogatási kérelemmel érintett terület használatához/hasznosításához való jogot igazolták, vagyis mellékelte a koncessziós szerződéseket és annak kiegészítéseit, valamint azt a tanúsítványt, amelyet a földterületek fekvése szerinti közigazgatási területi egység önkormányzata állított ki, és amelyben az szerepel, hogy a földterületeket mezőgazdasági földterületként jegyezték be az önkormányzati Registrul agricolba (mezőgazdasági nyilvántartás); ezenfelül a 2013. gazdasági év vonatkozásában a Direcția pentru Agricultură Tulceától (tulcsai mezőgazdasági igazgatóság, Románia) származó olyan értesítést mellékelte, amely az Amenajarea Piscicolă Litcov (litcovi akvakultúras létesítmény) – az elsőfokú eljárás felperese által a 400/2010. 12. 07. sz. szerződés alapján használt – 570 ha területe használati kategóriájának akvakultúras létesítmény szántóterületre történő ideiglenes megváltoztatására vonatkozó állásponttal kapcsolatos, valamint olyan, az első fokozaton alperesnek címzett kérelmet is mellékelte, amely kérelem az Amenajarea Piscicole Litcovhoz kapcsolódó földterület használati kategóriájának szántóterületre történő megváltoztatására irányult, és a 2014-es gazdasági évről vonatkozóan a Tulcea megyei tanács értesítését arra vonatkozóan, hogy nem tartoznak az illetékességébe az akvakultúras létesítmények által elfoglalt olyan

területek, amelyek rendeltetését megváltoztatták, és az akvakultúrára vonatkozó tervek kizárólag a mezőgazdasági kultúrák vetésforgóját és váltógazdaságát írták elő az egyes létesítmények egyedi technológiájának megfelelően.

- 8 Az elsőfokú eljárás alperese a 2007 és 2014 közötti időszak mindegyik gazdasági évre vonatkozóan, az adott gazdasági évet követő évben a területalapú rendszerek keretében történő támogatások odaítélésére vonatkozó határozatokat hozott.
- 9 Az elsőfokú eljárás alperese 2009-ben helyszíni vizsgálatot végzett; a megállapított szabálytalanságok egy jelentéktelen területű (80,56 ha), nem művelt parcella 2009. évi téves bejelentésére vonatkoztak. Az elsőfokú eljárás alperese a 2010–2014-es gazdasági évekre vonatkozóan a kifizetés iránti kérelmek jóváhagyását megelőzően vizuális ellenőrzést végzett; ennek keretében megállapította, hogy a kérelem teljes és érvényes.
- 10 Az elsőfokú eljárás alperese a 2015. gazdasági évre vonatkozó kifizetés iránti kérelmet elutasította, mivel a nemzeti jog (a 122/2014. sz. törvény III. cikke) akként rendelkezett, hogy: „2014. szeptember 15-től kezdve a Rezervația Biosferei Delta Dunării területén található, korábbi akvakultúras létesítményekkel érintett földterületekre nem jár mezőgazdasági támogatás”.
- 11 A törvényszék elsőfokon elutasította az elsőfokú eljárás felperesének azon keresetét, amely a a 2015. évre vonatkozó közvetlen kifizetések odaítélését megtagadó határozat megsemmisítésére irányult, azonban a Curtea de Apel Constanța (konstancai ítéltábla) 2016. október 31-i jogerős határozatával helyt adott az elsőfokú eljárás felperese keresetének, és arra kötelezte az elsőfokú eljárás alperesét, hogy a területalapú támogatási rendszerek keretében a 2015. gazdasági évre vonatkozó kifizetések odaítéléséről szóló határozatot fogadjon el, valamint utalt – többek között – a „mezőgazdasági tevékenység” és a „szántóterület” 1307/2013 rendeletben meghatározott fogalmaira is.
- 12 A 2015. október 27. és 2016. április 13. közötti időszakban az APIA – Direcția Antifraudă și Control Intern (csalás elleni és belső ellenőrzésért felelős igazgatóság, Románia) a Direcția Națională Anticorupție (országos korrupcióellenes igazgatóság, Románia) megkeresését követően iratellenőrzést tartott az elsőfokú eljárás alperesénél; az ellenőrzés tárgyát az képezte, hogy az elsőfokú eljárás felperesének a 2007–2014-es gazdasági években milyen módon ítélték oda a területalapú pénzügyi támogatást. Az ellenőrző szerv arra a következtetésre jutott, hogy az elsőfokú eljárás felperese nem teljesítette a közvetlen kifizetések megszerzéséhez szükséges támogathatósági feltételeket, mivel a bemutatott iratok igazolják a földterület mezőgazdasági célú használatát, azonban azt viszont nem, hogy az akvakultúras létesítmények használati kategóriája mezőgazdasági termőföldekre/szántóterületekre változtatták (a litcovi akvakultúras létesítménnyel kapcsolatos, a 2013. gazdasági évre vonatkozó ideiglenes álláspont kivételével). Az „akvakultúras létesítmények” kategóriájába sorolt földterületek területalapú támogatásokban nem részesülhetnek, mivel a

nemzeti szabályozás szerint nem tartoznak a „mezőgazdasági termőföldek” kategóriájába.

- 13 Az elsőfokú eljárás alperese az említett ellenőrzést követően ismételt megvizsgálta a 2007–2014-es gazdasági évre benyújtott kifizetés iránti kérelmeket, és 2016. május 20-án az egyes gazdasági évekre vonatkozó, a területalapú támogatási rendszerek keretében történő támogatásra irányuló kérelmeket elutasító határozatokat hozott, amelyekben megállapította a visszatérítendő kifizetések összegét. 2016. december 23-án a 2007 és 2014 közötti időszak minden egyes gazdasági évre vonatkozóan a szabálytalanságok megállapításáról és a kincstár felé fennálló tartozások meghatározásáról szóló jegyzőkönyveket bocsátott ki, amelyekben megállapította, hogy az elsőfokú eljárás felperese a szóban forgó gazdasági években jogosulatlanul részesült kifizetésekben és megállapította a kincstár felé fennálló tartozás értékét.
- 14 Az elsőfokú eljárás felperese által az elutasító határozatok és a szabálytalanságok megállapításáról, valamint a kincstár felé fennálló tartozások meghatározásáról szóló jegyzőkönyvekkel szemben előterjesztett közigazgatási panaszokat elutasították.
- 15 Az elsőfokú eljárás felperese a Tribunalul Tulceánál (tulcsai törvényszék) 2017. március 15-én nyilvántartásba vett keresetében azt kéri, hogy a Tribunalul Tulcea (tulcsai törvényszék) semmisítse meg az elutasító határozatokat és a 2007. és 2014. közötti időszak gazdasági éveire vonatkozóan a szabálytalanságok megállapításáról és a kincstár felé fennálló tartozások meghatározásáról szóló jegyzőkönyveket, valamint az előterjesztett közigazgatási panaszokat illetően meghozott határozatokat.
- 16 Az elsőfokú eljárás felperese keresetének alátámasztása céljából három jogalapra hivatkozott, amelyeket a következőkre alapított: i. az 1122/2009 rendelet 80. cikke (3) bekezdésének rendelkezései, amelyek alapján az elsőfokú eljárás felperese nem köteles visszatéríteni a kifizetéseket, ha a kifizetés az illetékes hatóság által elkövetett hiba következtében történt, ii. a visszatérítés igényléséhez való jognak az 1122/2009/EK rendelet 80. cikke (3) bekezdése értelmében vett elévülése, mivel a visszatérítés elrendeléséről szóló határozatokat a kifizetéstől számított 12 hónapon túl hozták meg, és iii. a 125/2006. sz. sürgősségi kormányrendeletben előírt valamennyi támogathatósági feltétel teljesítése és a vonatkozó uniós jog közvetlen alkalmazása.
- 17 Az elsőfokú eljárás felperese ez utóbbi jogalappal kapcsolatban rámutatott arra, hogy megfelel a mezőgazdasági földterület használatával kapcsolatos, a 125/2006. sz. sürgősségi kormányrendelet 7. cikkének (1) bekezdésében előírt feltételnek, és hogy a földterület – mivel azt mezőgazdasági termékek előállítására céljából használta – a 125/2006. sz. sürgősségi kormányrendelet 5. cikke (3) bekezdésének a) pontjában meghatározott szántóterület kategóriájába tartozik.

- 18 Az elsőfokú eljárás felperese az említett jogalappal összefüggésben előadja, hogy a jelen ügyben az uniós jogot – konkrétan a 73/2009/EK rendelet 34. cikke (2) bekezdésének a) pontját – közvetlenül kell alkalmazni, és az elsőbbséget élvez, és meg kell állapítani, hogy ezen az alapon a felperes által használt földterületek megfelelnek a „támogatható hektár” fent említett rendeletben szereplő meghatározásának.
- 19 Az elsőfokú eljárás alperese a kereset elutasítását kéri, először is arra hivatkozva, hogy a kifizetések az elsőfokú eljárás felperesének kérelmén és nem az alperes hibáján alapultak. Másodsor, az elsőfokú eljárás alperese rámutatott arra, hogy ez elsőfokú eljárás felperese által bemutatott iratok igazolják a földterület mezőgazdasági célú használatát, annak használati kategóriája megváltozását viszont nem, a használati kategória az akvakultúras létesítmény marad, így a szóban forgó terület nem támogatható a 125/2006. sz. sürgősségi kormányrendelet alapján és közvetlen kifizetésekben sem részesülhet.
- 20 A Tribunalul Tulcea (tulcsai törvényszék) 2018. február 1-jei ítéletével helyt adott az előterjesztett keresetnek és a megtámadott határozatok megsemmisítéséről rendelkezett.
- 21 A törvényszék kizárólag az 1122/2009/EK rendelet 80. cikke (3) bekezdésének alkalmazhatóságát vizsgálta és úgy ítélte meg, hogy a jelen ügyben nem alkalmazhatók az uniós jog azon szabályai, amelyek kizárják a hatóság hibája miatt teljesített kifizetések visszatérítését.
- 22 A törvényszék előadta, hogy nem vitatott, hogy az elsőfokú eljárás felperese által előterjesztett összes kifizetés iránti kérelemhez mellékeltek a koncessziós szerződéseket és a koncesszió tárgyát képező földterületek fekvése szerinti közigazgatási területi egység önkormányzata által a mezőgazdasági termelőknek az önkormányzati Registrul Agricolban, a koncesszió tárgyát képező területekkel együtt történő nyilvántartásba vételéről szóló tanúsítványt, és hogy a koncessziós szerződések tartalmában kifejezetten megjelölték, hogy a koncesszió tárgyát képező (a támogatási kérelemmel érintett) földterületen akvakultúras létesítmény található, és hogy az elsőfokú eljárás felperesének azt akvakultúra céljára kellett használnia.
- 23 Ebben az összefüggésben nem az elsőfokú eljárás felperese hanyagságának vagy szándékos cselekménynek tudható be a megfelelés azon hiánya, amely miatt elrendelték az elsőfokú eljárás felperesének odaítélt összegek visszatérítését. Másrészt az elsőfokú eljárás felperese konkrét és a kifizetés iránti kérelmekhez mellékelte iratokkal a támogathatóság feltételeinek ellenőrzéséhez elegendő tényadatot közölt, ezenfelül a közigazgatási ellenőrzéseket a 2008. és 2009. gazdasági év vonatkozásában helyszíni ellenőrzések is követték, és a támogathatósági feltételek teljesítése megállapítást nyert. Annak elfogadása esetén, hogy – az elsőfokú eljárás alperese állításának megfelelően – valamely akvakultúras létesítmény nem tartozhat a szántóterület használati kategóriájába, kétség sem férhetne ahhoz, hogy az elsőfokú eljárás felperesének odaítélt

kifizetések az elsőfokú eljárás alperesének munkavállalói által elkövetett hibából erednek.

- 24 Nem lehet úgy tekinteni, hogy az elsőfokú eljárás felperesének tudnia kell arról, hogy nem részesülhet közvetlen kifizetésekben a szóban forgó földterületet illetően, mivel az elsőfokú eljárás alperese, a támogathatósági feltételek teljesítésével kapcsolatos ellenőrzések elvégzéséért felelős hatóság, hét éven keresztül úgy vélte, hogy az elsőfokú eljárás felperese jogosult közvetlen kifizetésekben részesülni a koncesszió tárgyát képező földterület tekintetében.
- 25 Másrészről a vizsgálat tárgyát képező határozatok amiatt is jogellenesek, hogy az elsőfokú eljárás felperesének odaitélt összegek visszatérítését az elsőfokú eljárás alperese azt követően rendelte el, hogy eltelt az 1122/2009 rendelet 80. cikkének (3) bekezdésében előírt, a kifizetés napjától számított 1 éves határidő.
- 26 A fellebbező/az elsőfokú eljárás alperese 2018. március 29-én Curtea de Apel Constanța --Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscalnál (konstancai ítélőtábla, második polgári közigazgatási és adójogi peres tanács) terjesztett elő fellebbezést az elsőfokú eljárás felperesével/ellenérdekű féllel szemben, a Tribunalul Tulcea (tulcsai törvényszék) által 2018. február 1-jén meghozott polgári ítélet ellen; a fellebbezésben a megtámadott ítélet teljes körű megváltoztatását és az [elsőfokú] kereset elutasítását kérte.

Az alapeljárás feleinek főbb érvei

- 27 Az elsőfokú eljárás alperese azt kérte, hogy a kérdést előterjesztő bíróság terjessze a Bíróság elé előzetes döntéshozatalra a fenti kérdést.

Az előzetes döntéshozatalra utalás indokainak rövid bemutatása

- 28 Jóllehet, a törvényszék kizárólag az 1122/2009 rendelet 80. cikke (3) bekezdése rendelkezéseinek alkalmazhatóságát illetően foglalt állást, a fellebbviteli bíróság úgy ítéli meg, hogy azt is meg kell vizsgálni, hogy az ellenérdekű fél/elsőfokú eljárás felperesének joga van-e ahhoz, hogy a 2007–2014-es évekre vonatkozóan a területalapú támogatási rendszerekben részesüljön, és az 1122/2009 rendelet 80. cikke (3) bekezdésének alkalmazhatóságát csak annyiban kell megvizsgálni, amennyiben megállapítást nyer, hogy a kifizetések nem jártak, mivel a használt területek nem voltak támogathatók.
- 29 A nemzeti rendelkezések értelmében a földterületek rendeltetés szerint öt nagy kategóriára oszthatók fel: mezőgazdasági rendeltetésű földterületek – szántóterületek, szőlőültetvények, gyümölcsösök, szőlőoltvány-iskolák, faültetvények, komlóültetvények és eperfa ültetvények, legelők, gyepterületek, üvegházak, napelemes üvegházak, magágyak, a sarjerdős növényzetű földterületek, ha azok nem tartoznak az erdészeti műveletek (erdészeti vállalkozások) hatálya alá, a fásított legelők, azok a földterületek, amelyeket

agro- és zootechnikai és talajjavító építmények foglalnak el, az akvakultúrás létesítmények, a vidéki úthálózat útjai, utak/mezőgazdasági utak és tároló terek; erdők; állandóan elárasztott földterületek; városi földterületek; különleges rendeltetésű földterületek.

- 30 A földterületek említett ötféle rendeltetésének mindegyike esetében létezhetnek a terület nagy részét lefedő, uralkodó használati kategóriák és olyan használati kategóriák, amelyek kisebb arányt fednek le. Például a mezőgazdasági rendeltetésű földterületek csoportjában az uralkodó használati kategóriák a következők: szántóterületek, szőlőültetvények, gyümölcsösök, gyepterületek és legelők, de azokat kisebb mértékben építmények, víztestek stb. fedik le.
- 31 A rendeltetés és a használati kategória a földterületek olyan jellemzői, amelyek a telekkönyvbe történő bejegyzésük által az ingatlan-nyilvántartás nyilvánosságába tartoznak, amely az ingatlanok leírását és az ingatlanhoz kapcsolódó dologi jogokra, személyhez fűződő jogokra, jogi aktusokra, tényekre, illetve jogviszonyokra vonatkozó bejegyzéseket tartalmazza. A rendeltetés vagy a használati kategória megváltozása bizonyos kötelezettségek teljesítését, egyes előzetes álláspontok beszerzését, és az ingatlan telekkönyvi nyilvántartásában bekövetkezett változással kapcsolatban szükséges megjelölések bejegyzését teszi szükségessé.
- 32 Az általános telekkönyv bevezetését célzó technikai előírások a következőképpen szabályozzák a földterületek tíz használati kategóriáját: szántóföldek, legelők, gyepterületek, szőlőültetvények, gyümölcsösök, erdők és más erdőterületek, víztesteket magukban foglaló földterületek és nádi növényzetes víztestek, közúti és vasúti összekötő úthálózatok, építményekkel és udvarokkal rendelkező földterületek, leromlott és terméketlen földterületek.
- 33 Az előírások olvasata alapján megjegyzendő, hogy noha az akvakultúrás létesítmény a mezőgazdasági rendeltetésű földterületek kategóriájában van felsorolva, úgy tűnik, ahhoz az ugyanezen előírások 8.2. pontjában felsorolt és meghatározott kategóriák keretében nem kapcsolódik önálló használati kategória. Az előírások szerint azonban a „víztesteket magukban foglaló földterületek és nádi növényzetes víztestek” használati kategóriába tartoznak az állandóan elárasztott földterületek, valamint az ideiglenesen elárasztott földterületek is, amelyek a vizek visszahúzódását követően más módon nem hasznosíthatók.
- 34 A jelen ügyben azonban még az ellenérdekű fél/elsőfokú eljárás felperese sem állítja, hogy a használt földterületek a telekkönyvi nyilvántartásban „szántóterület” használati kategóriával vagy más olyan használati kategóriával szerepelnének, amely kategória a nemzeti szabályozás értelmében lehetővé tenné, hogy hozzáférhessen az egységes támogatási rendszerekhez, vagy hogy vállalta volna a használati kategória szántóföldre változtatásához szükséges kötelezettségek teljesítését. Az elsőfokú eljárás felperesének álláspontja szerint az a releváns, hogy a koncesszió tárgyát képező földterületeket ténylegesen szántóterületekként használják, tekintettel arra, hogy ebben az értelemben a

koncesszióba adó jóváhagyta, hogy az elsőfokú eljárás felperese a földterületet a koncessziós szerződésekben eredetileg előírtól eltérő célra használja.

- 35 Kiemelendő, hogy a nemzeti szabályozás (a 125/2006. sz. sürgősségi kormányrendelet) kifejezetten nem írja elő, hogy a mezőgazdasági területnek a telekkönyvi nyilvántartásban olyan használati kategóriával kell szerepelnie, amely a területet támogathatóvá teszi, vagy hogy más használati kategóriának a telekkönyvi nyilvántartásba történő bejegyzése kizárja a mezőgazdasági terület támogathatóságát függetlenül attól, hogy a mezőgazdasági területet valójában például szántóterületként vagy állandó gyepterületekként használják. Azonban ez az az indok, amelynek alapján az elsőfokú eljárás alperese a jelen ügyben meghozta a vitatott határozatokat.
- 36 A nemzeti ítélkezési gyakorlat a telekkönyvi nyilvántartásba bejegyzett vagy a használati jogot tanúsító iratokban szereplő használati kategóriának biztosít elsőbbséget, és irrelevánsnak ítélte, hogy a földterületeket valójában hogyan használják, amennyiben a tényleges használat ellentétes a telekkönyvi nyilvántartásba bejegyzett vagy a használati jogot tanúsító iratokban szereplő használati kategóriával.
- 37 A Curtea de apel a jelen ügyben az utolsó fok, és a szóban forgó tényállással összefüggésben úgy ítéli meg, hogy köteles előzetes döntéshozatal céljából olyan kérdést az Európai Unió Bírósága elé terjeszteni, amely a nemzeti szabályok európai szabályokkal való összeegyeztethetőségére vonatkozik abban az értelemben, hogy kizárólag a területek mezőgazdasági termelő általi, tényleges használatának módját kell-e figyelembe venni, vagy épp ellenkezőleg, a területeknek azokat a jellemzőit kell figyelembe venni, amelyek az ingatlan-nyilvántartási iratokban szerepelnek vagy amelyek azokból az iratokból állapíthatók meg, amelyekkel a mezőgazdasági termelő igazolja a kifizetés iránti kérelemmel érintett földterület használatához való jogát és a földterületnek a fent említett jellemzőknek megfelelő használatát.
- 38 A kérdést előterjesztő bíróság a Bíróság Wree ítéletére (C-422/13. sz. ügy) és Demmer ítéletére (C-684/13. sz. ügy) hivatkozással – amelyek értelmében a területek támogathatóvá minősítése szempontjából a szóban forgó földterületek tényleges használata bír relevanciával – előadja, hogy a két említett ítéletből nem következik az, hogy azokban az ügyekben a tényleges rendeltetés ellentétes lett volna a telekkönyvi nyilvántartásban szereplő rendeltetéssel vagy használati kategóriával, ezért a bíróság úgy ítéli meg, hogy nem alkalmazható az úgynevezett „acte clair” elmélete, és hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésre a válasz nem vezethető le egyértelműen a Bíróság ítélkezési gyakorlatából, és e tekintetben észszerű kételyek sem állnak fenn.