

Anonimizált változat

Fordítás

C-365/19 – 1

C-365/19. sz. ügy

Előzetes döntéshozatal iránti kérelem

A benyújtás napja:

2019. május 8.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Verwaltungsgericht Schwerin (Németország)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2019. április 16.

Felperes:

FD

Alperes:

Staatliches Amt für Landwirtschaft und Umwelt Mittleres
Mecklenburg

[omissis]

VERWALTUNGSGERICHT

SCHWERIN

VÉGZÉS

az

FD,

[omissis] Langenhagen [omissis]

[omissis]

– felperes –

és

a Staatliches Amt für Landwirtschaft und Umwelt Mittleres Mecklenburg,

[omissis] Rostock

– alperes –,

között, támogatások, átállási támogatások, termelésből való végleges kivonásra adott támogatások [eredeti 2. o.] tárgyában folyamatban lévő közigazgatási jogvitában

a Verwaltungsgericht Schwerin [schwerini közigazgatási bíróság, Németország] [omissis] negyedik tanácsa

2019. április 16-án

[omissis]

[omissis] [az eljáró bírósági tanács összetétele][omissis] a következőképpen határozott:

A bíróság az eljárást felfüggeszti, és az EUMSZ 267. cikk alapján előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdést terjeszti az Európai Unió Bírósága elé:

Az 1307/2013/EU rendelet – adott esetben a 639/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendelet 28. cikkének (2) bekezdésével összefüggésben értelmezett – 30. cikkének (6) bekezdése akkor is megalapoz-e igényt támogatási jogosultságok kiosztására egy fiatal mezőgazdasági termelő számára a 2016-os igénylési év tekintetében, ha ez utóbbi számára az 1307/2013/EU rendelet 24. cikke alapján a 2015. évi nemzeti felső összeghatár alapján már korábban vissza nem térítendő támogatási jogosultságokat osztottak ki az akkori területkialakításának megfelelően?

Indokolás:

I.

1. A felperes keresetével egyrészt a 2016-os igénylési év tekintetében támogatási jogosultságok kiosztását, másrészt pedig e támogatási jogosultságok figyelembevételével (további) közvetlen kifizetések 2016-os igénylési évre történő odaítélését kéri.
2. A felperes egy mezőgazdasági üzemet vezet. A felperes az 1307/2013/EU rendelet 50. cikkének (2) bekezdése értelmében vett fiatal mezőgazdasági termelő. Kérelmére az alperes a 2015-ös igénylési év tekintetében az 1307/2013/EU rendelet 24. cikke alapján az akkori [eredeti 3. o.] területkialakítása

figyelembevételével 32,17 vissza nem térítendő támogatási jogosultságot osztott ki számára a regionális felső összeghatár alapján.

3. 2016. május 12-én a felperes arra hivatkozással, hogy üzemében időközben már 62,777 ha áll a rendelkezésére, fiatal mezőgazdasági termelőként további 30,62 támogatási jogosultság kiosztását kérte. Ezt az alperes a 2017. január 26-i határozatával elutasította.
4. A szintén 2016. május 12-i, a 2016-os igénylési évre vonatkozó közvetlen kifizetések odaítélésére, valamint a „pénzügyi fegyelem” alapján járó visszatérítési összegre irányuló kérelem alapján az alperes 2017. január 31-i határozatával 11 390,16 euró összegű támogatást ítelt meg számára. A határozatból az olvasható ki, hogy ugyan a felperes 62,4893 ha számított területtel rendelkezik, a 2015-ös évre kiosztott, meglévő 32,17 támogatási jogosultság az odaítélés akadályát képezi.
5. A felperes 2017. január 26-i és 2017. január 31-i határozatokkal szemben benyújtott kifogásait az alperes 2017. november 24-i másodfokú határozata elutasította. A határozat szerint a fiatal mezőgazdasági termelő státusz ellenére az 1307/2013/EU rendelet 30. cikkének (6) bekezdése alapján nem osztható ki további támogatási jogosultság a felperes számára, mivel az már 2015-ben vissza nem térítendő támogatási jogosultságokat kapott a felső összeghatár alapján. A közvetlen kifizetésekről szóló (nemzeti) végrehajtási rendelet – DirektZahl-DurchfV – 16. §-ával összefüggésben értelmezett említett uniós előírás alapján egy mezőgazdasági termelő számára a támogatási jogosultságok csak egyszer oszthatók ki. A 2015-ös igénylési évre vonatkozóan a regionális felső összeghatár alapján már támogatási jogosultságokban részesülő fiatal mezőgazdasági termelők számára a tartalékból történő újabb támogatási jogosultság-kiosztás az alperes szerint előnyben részesítené őket azokkal a mezőgazdasági termelőkkel szemben, akik 2015-ben az 1307/2013/EU rendelet 24. cikke szerinti „alap eset” szerint a regionális felső összeghatár alapján támogatási jogosultságban részesültek, de akik számára nem adott a további vissza nem térítendő támogatási jogosultságok lehetősége. A határozat szerint továbbá az olyan fiatal mezőgazdasági termelők, mint a felperes, jobb helyzetbe kerülnének, mint a tevékenységüket csak később kezdő **[eredeti 4. o.]** fiatal mezőgazdasági termelők, akik szintén csak egyszer kaphatnak támogatási jogosultságokat (a DirektZahlDurchfV 16a. §-a). Az alperes szerint a felperes további támogatási jogosultságai hiányában kizárt a 2016-os igénylési évre vonatkozó további támogatás odaítélése.
6. A felperes 2017. december 22-én a közigazgatási bírósághoz fordult. Álláspontja szerint fiatal mezőgazdasági termelőként 30,32 további támogatási jogosultság illeti meg. Megítélése szerint ez, ha nem is közvetlenül az 1307/2013/EU rendelet 30. cikkének (4) és (6) bekezdéséből, de mindenképpen következik a 639/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendelet 28. cikkének (2) bekezdéséből. Ezen előírás alapján – álláspontja szerint – egy támogatási jogosultságokat birtokló fiatal mezőgazdasági termelőt annyi támogatási jogosultság illet meg a

nemzeti tartalékból, amennyi ahhoz hiányzik, hogy a 2016-ban támogatható összes hektárterületének megfelelő támogatási jogosultsággal rendelkezzen. Szerinte az európai jogalkotónak nem volt célja, hogy az 1307/2013/EU rendelet 24. cikke alapján juttatott támogatási jogosultságok kizárják az 1307/2013/EU rendelet 639/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendelet 28. cikkének (2) bekezdésével összefüggésben értelmezett 30. cikkének (6) bekezdésén alapuló igényeket. A felperes szerint annyiban, amennyiben az alperes a nemzeti jogra, a DirektZahlDurchfV 16a. §-ára hivatkozik, ez csak azt zárja ki, hogy fiatal mezőgazdasági termelők számára a nemzeti tartalékból egy további – második – alkalommal támogatási jogosultságokat osszanak ki. Ez azonban a felperes szerint rá nem vonatkozik, mivel az 1307/2013/EU rendelet 24. cikke alapján történő 2015. évi kiosztás nem a nemzeti tartalékokból történt.

7. A felperes álláspontja szerint az öt megillető további 30,32 támogatási jogosultság figyelembevételével adódik a 9645,01 euró összegben érvényesített további támogatási igény.
8. [omissis] [kamatkövetelés]
9. A felperes azt kéri, hogy a bíróság:
10. 1. semmisítse meg az alperes 2017. január 26-i határozatát és 2017. november 24-i másodfokú határozatát annyiban, amennyiben azok ellentétesek **[eredeti 5. o.]** az alperes arra való kötelezésével, hogy számára a 2016-os évre 30,32 további támogatási jogosultságot osszon ki, és
11. 2. semmisítse meg az alperes 2017. január 26-i határozata és 2017. november 24-i másodfokú határozata vonatkozó részét, és az alperest kötelezze, hogy a 2016-os évre számára további közvetlen kifizetést állapítson meg 9645,01 euró összegben, minden teljes hónap után 0,5% kamattal a perfüggőség beálltától kezdve.
12. Az alperes azt kéri, hogy:
13. a bíróság utasítsa el a keresetet.
14. Az alperes fenntartja jogi álláspontját. Szerinte téves az, ahogy a felperes különbséget tesz a nemzeti tartalékok és a regionális felső összeghatár között, amely alapján a felperes 2015-ben vissza nem térítendő támogatásban részesült. Álláspontja szerint a közvetlen kifizetésekről szóló (nemzeti) végrehajtási rendelet alapján mind a nemzeti tartalékok, mind a regionális felső összeghatár az 1307/2013/EU rendelet 22. cikke szerinti alaptámogatási rendszerre vonatkozó nemzeti felső összeghatár részét képezik.
15. Az alperes szerint az 1307/2013/EU rendelet 30. cikkét arra szánták, hogy azon mezőgazdasági termelők, akik a 2015. évben az e rendelet 24. cikkében foglalt feltételeket, ideértve a 2013-as évre vonatkozó feltételeket, nem teljesítették volna, lehetőséget kapjanak támogatási jogosultságok kiosztására. Az 1307/2013/EU rendelet 30. cikkének (6) bekezdésén alapuló jogosultság

hiányában az alperes szerint a fiatal mezőgazdasági termelők és a mezőgazdasági tevékenységüket megkezdő mezőgazdasági termelők főszabály szerint kénytelenek lennének visszatérítendő támogatási jogosultságokat szerezni. Az 1307/2013/EU rendelet (24) preambulumbekzdése szerint a nemzeti tartalékokat mindenekelőtt arra kell használni, hogy megkönnyítsék a fiatal mezőgazdasági termelőknek és a mezőgazdasági tevékenységüket megkezdő mezőgazdasági termelőknek a támogatási rendszerben való részvételét. Megkönnyítésre nincs azonban szükség a regionális felső összeghatár alapján már támogatási jogosultságokat szerzett mezőgazdasági termelők esetében, ugyanis ezek már a lehető legkönnyebb módon, vissza nem térítendő támogatások kiosztása révén [eredeti 6. o.] elérték a támogatási rendszerben való részvételt. Az alperes megítélése szerint e könnyítés előnyt sem jelent számukra, ugyanis csupán lehetőséget nyújt a részvételre, mint a 2015. évben a „régii” mezőgazdasági termelők számára a támogatási jogosultságok 1307/2013/EU rendelet 24. cikke szerinti kiosztásával, azok (visszatérítendő módon történő) megszerzésére kötelezés helyett. A 24. cikk alapján egy mezőgazdasági termelő mindenestre csak egy alkalommal (2015-ben) részesülhet támogatásban az alperes szerint. Ha tehát egy fiatal mezőgazdasági termelő minden évben újra igényelhetné a támogatási jogosultságok kiosztását mindaddig, amíg a fiatal mezőgazdasági termelői státusszal rendelkezik, az a többi mezőgazdasági termelővel szembeni előnyben részesítést jelentene. Ezt – az alperes szerint – a DirektZahlDurchfV 16a. §-a kizárja.

16. Az 1307/2013/EU rendelet 30. cikkének (4) bekezdése alapján a tagállamok a nemzeti vagy a regionális tartalékaikból származó támogatási jogosultságokat objektív kritériumok alapján és oly módon osztják ki, amely biztosítja a mezőgazdasági termelők közötti egyenlő bánásmódot, valamint megakadályozza a piac és a verseny torzulását. Az egyenlő bánásmód szempontjából a releváns csoport valamennyi mezőgazdasági termelő, akinek támogatási jogosultságot osztottak ki, akár az 1307/2013/EU rendelet 24. cikke, akár 30. cikkének (6) bekezdése alapján.
17. Az alperes szerint téves a felperes azon értelmezése, hogy a 639/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendelet 28. cikkének (2) bekezdésére igényt alapít. Szerinte az előírás nem alapoz meg jogosultságot, hanem csak az így kiosztásra kerülő támogatási jogosultságok számának és értékének kiszámítására vonatkozóan határoz meg szabályokat, amint az az e rendelet (29) preambulumbekzdéséből következik. Az alperes szerint a felperes álláspontja ellen szól az is, hogy a Bizottság az 1307/2013/EU rendelet 35. cikke (1) bekezdésének c) pontjában foglalt rendeleti felhatalmazás alapján nem jogosult az 1307/2013/EU rendeleten túlmutató jogosultsági alap szabályozására.

II.

18. [omissis] [eljárásjogi megállapítások]

19. A jogvita az 1307/2013/EU rendelet és a 639/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendelet értelmezésére vonatkozóan vet fel kérdéseket, amelyek ügyszempontú jelentőségük a Verwaltungsgericht Schwerin (schwerini közigazgatási bíróság, Németország) előtt **[eredeti 7. o.]** folyamatban lévő eljárás szempontjából:
20. 1. Az eljáró bírósági tanács álláspontja szerint az 1307/2013/EU rendelet 30. cikke (6) bekezdésének szövegezése nem azt támasztja alá, hogy az előírásra (egyebek mellett) a fiatal mezőgazdasági termelők részéről közvetlen támogatási jogosultságok kiosztására irányuló igényt lehetne alapozni. Az abban foglalt megfogalmazás, miszerint „a tagállamok a nemzeti vagy a regionális tartalékaikból mindenekelőtt fiatal mezőgazdasági termelőknek [...] biztosítanak támogatási jogosultságokat”, nem arra utal – összehasonlítva az 1307/2013/EU rendelet 24. cikkének (1) bekezdésével („közvetlen kifizetésre jogosult mezőgazdasági termelők támogatási jogosultságot kaphatnak [...]”) –, hogy magára az előírásra jogosultságot, egy szubjektív, érvényesíthető jogot alapozhatnak a fiatal mezőgazdasági termelők. Az előírás pusztán ahhoz ad fogódzót a tagállamok számára, hogy a tartalékokat elsősorban mire kell fordítani, ennyiben tehát célokat jelöl ki.
21. Ezt az értelmezést erősíti az előírás (4) bekezdésében foglalt rendelkezés, amely azt határozza meg, hogy a tartalékokból származó támogatási jogosultságokat „objektív kritériumok alapján és oly módon osztják ki, amely biztosítja a mezőgazdasági termelők közötti egyenlő bánásmódot, valamint megakadályozza a piac és a verseny torzulását”. A rendelkezés azt sugallja, hogy abban e tekintetben is csak a nemzeti jogban szabályozott kiosztási tervre vonatkozó előírás szerepel. Ha az 1307/2013/EU rendelet 30. cikkének (6) bekezdése közvetlenül az uniós jog alapján már megalapozná a jogosultságot, miképpen kellene akkor a nemzetállamnak az előírás (4) bekezdésében foglalt kívánalmaknak eleget tennie?
22. A közvetlen igényjogosultságot az 1307/2013/EU rendelet 30. cikkének (10) bekezdése sem támasztja alá, amely a tagállamoknak mérlegelési lehetőséget biztosít a (6) bekezdésben foglalt célok megvalósítását illetően (új jogosultságok kiosztása vagy valamennyi jogosultság egységértékének növelése).
23. Nem következik más végül az 1307/2013/EU rendelet 50. cikkéből sem. Az annak (1) bekezdésében szabályozott, „fiatal mezőgazdasági termelőknek nyújtott éves támogatás” nem **[eredeti 8. o.]** a jelen vita tárgyát képező támogatási jogosultság-kiosztással kapcsolatos. Az előírás (4) bekezdése alapján ez a fiatal mezőgazdasági termelők számára nyújtott támogatás inkább a (meglévő, megítélt) támogatási jogosultságoknak a termelési évben a fiatal mezőgazdasági termelők rendelkezésére álló mezőgazdasági földterületek révén történő aktiválását követeli meg. Ezen éves támogatás esetében olyan határidőhöz kötött különleges kifizetésről van szó, amelyet a tagállami jog, Németországban a közvetlen kifizetésekről szóló végrehajtási rendelet 19. §-a szabályoz.
24. 2. Ezzel szemben a 639/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendelet 28. cikke (2) bekezdésének megfogalmazása egyértelműen hangzik. Ha e rendelkezés

- alapján egy fiatal mezőgazdasági termelő úgy kérelmez támogatási jogosultságokat a nemzeti vagy regionális tartalékból, hogy már birtokol támogatási jogosultságokat (mint a felperes), „akkor a [...] birtokában lévő [...] azon támogatható hektárok számával megegyező számú támogatási jogosultságot kell biztosítani neki, amely hektárok kapcsán nem rendelkezik támogatási jogosultsággal (tulajdonosként vagy bérlőként)”.
25. Kétségtelenül a szövegezéssel összhangban állónak – még ha önmagában kevésbé nyilvánvalónak – tűnik az alperes értelmezése, miszerint e szabályozás csak a kiosztandó támogatási jogosultságok terjedelmét határolja be, azaz, hogy a terület aktuális mérete a további támogatásijogosultság-kiosztás felső határa, nem alapoz azonban meg az uniós jog alapján közvetlen jogosultságot.
 26. Az eljáró bírósági tanács álláspontja szerint az utóbbi értelmezés mellett szól, hogy az 1307/2013/EU rendelet 35. cikke (1) bekezdésének c) pontja e tekintetben a 639/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendelet megalkotóját csak arra hatalmazza fel, hogy szabályozza „a nemzeti tartalékból vagy regionális tartalékokból kiosztott támogatási jogosultságok értékének és számának megállapítására és kiszámítására vonatkozó szabályokat”. Amennyiben az 1307/2013/EU rendelet 30. cikkének (6) bekezdése maga ilyen igényjogosultságot nem alapoz meg, amit az eljáró bírósági tanács helytállónak tart (lásd fentebb), a felhatalmazó rendelkezés felveti a kérdést, hogy a felhatalmazáson alapuló rendelet megalkotója egy ilyen jogosultságot biztosíthat-e, mivel **[eredeti 9. o.]** kvázi csak az európai parlamenti és tanácsi felhatalmazó rendelet keretében járhat el.
 27. Az eljáró bírósági tanács mindezek alapján arra hajlik, hogy a hivatkozott uniós jogi rendelkezésekre önmagukban nem lehet „jogosultságot alapozni”, egy fiatal mezőgazdasági termelő számára nem következik belőlük további támogatási jogosultságokra vonatkozó „alanyi jog”. Ilyen jogosultság csak a nemzetállamok kiosztási mechanizmusa alapján állhat fenn az egyenlő bánásmód és a döntés kötöttségének elve alapján, amennyiben – mint Németországban – nem normatív alapon történik a jogosultságok kialakítása. A fiatal mezőgazdasági termelők javára történő, az alperest az egyenlő bánásmódra tekintettel kötő kiosztási gyakorlatról nem merült fel semmilyen információ vagy támpont.
 28. 3. Amennyiben az 1307/2013/EU rendeletnek adott esetben a 639/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendelet 28. cikkének (2) bekezdésével összefüggésben értelmezett 30. cikkének (6) bekezdéséből közvetlenül levezethető a fiatal mezőgazdasági termelőnek a nemzeti vagy regionális tartalékból történő támogatásijogosultság-kiosztásra vonatkozó jogosultsága, felmerül a kérdés, hogy a nemzetállam a támogatási jogosultságok kiosztása során miképpen biztosítsa a mezőgazdasági termelők közötti egyenlő bánásmódot, valamint akadályozza meg a piac és a verseny torzulását, ahogy azt az 1307/2013/EU rendelet 30. cikkének (4) bekezdése előírja.
 29. Az alperes által ismertetett példákat ennyiben a végzés figyelembe veszi.

30. Egyebekben így egy fiatal mezőgazdasági termelő – ameddig ez a státusza fennáll – az uniós jogból fakadóan a tartalékokból több éven át juthatna többszörös, a mezőgazdasági területei növekedésének megfelelő további támogatásijogosultság-kiosztáshoz. A DirektZahlDurchfV 16a. §-ában foglalt nemzeti jogi előírás ez esetben ellentétes lenne az uniós joggal, és – amint azt az alperes helyesen felveti – nem is lenne az olyan esetekre alkalmazandó, amelyekben egy fiatal mezőgazdasági termelő számára nem az 1307/2013/EU rendelet 30. cikkének (6) bekezdése, hanem annak 24. cikke alapján osztottak ki támogatási jogosultságokat a 2015. év tekintetében. **[eredeti 10. o.]**
31. Mindebből az EUMSZ 267. cikk alapján a Bírósághoz előterjesztett következő előzetes döntéshozatali kérdés következik:
32. **Az 1307/2013/EU rendelet – adott esetben a 639/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendelet 28. cikkének (2) bekezdésével összefüggésben értelmezett – 30. cikkének (6) bekezdése akkor is megalapoz-e igényt támogatási jogosultságok kiosztására egy fiatal mezőgazdasági termelő számára a 2016-os igénylési év tekintetében, ha ez utóbbi számára az 1307/2013/EU rendelet 24. cikke alapján a 2015. évi nemzeti felső összeghatár alapján már korábban vissza nem térítendő támogatási jogosultságokat osztottak ki az akkori területkialakításának megfelelően?**
33. [omissis] [eljárásjogi megállapítások]
[omissis]