

C-304/19. sz. ügy**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2019. április 12.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Curtea de Apel Constanța (Románia)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2019. március 29.

Fellebbező/felperes az elsőfokú eljárásban:

Ira Invest SRL

Ellenérdekű fél/alperes az elsőfokú eljárásban:

Agencia de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul Județean
Tulcea

Az alapeljárás tárgya

Fellebbezés a Tribunalul Tulcea (tulcsai törvényszék, Románia) 2018. február 27-i polgári ítélete ellen, amellyel az elutasította az elsőfokú eljárás alperesének a 2016. évre vonatkozó támogatás iránti egységes kérelem elutasításáról szóló határozatának megsemmisítése iránt az elsőfokú eljárás felperese által előterjesztett keresetet.

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 2013. december 17-i 1307/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet 4. cikke (1) bekezdésének b), c), e) és f) pontját, 21. cikkének (1) bekezdését, valamint 32. cikkének (1)–(5) bekezdését.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

Úgy kell-e értelmezni az 1307/2013/EU rendelet 4. cikke (1) bekezdésének b), c), e) és f) pontját, 10. cikkét, 21. cikkének (1) bekezdését, valamint 32. cikkének (1)–(5) bekezdését, hogy azokkal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely az alapügyben szereplő körülmények között a mezőgazdasági termelőt azért zárja ki a támogatásra való jogosultságból, mert a szántóterületként használt, akvakultúrás létesítményekkel rendelkező földterületek nem minősülnek a rendelet 4. cikke értelmében vett „mezőgazdasági területnek”?

A hivatkozott uniós jogi rendelkezések

A közös agrárpolitika keretébe tartozó támogatási rendszerek alapján a mezőgazdasági termelők részére nyújtott közvetlen kifizetésekre vonatkozó szabályok megállapításáról, valamint a 637/2008/EK és a 73/2009/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. december 17-i 1307/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet 4. cikke (1) bekezdésének b), c), e) és f) pontja, 10. cikke, 21. cikkének (1) bekezdése, valamint 32. cikkének (1)–(5) bekezdése.

A hivatkozott nemzeti rendelkezések

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 3/2015 pentru aprobarea schemelor de plăți care se aplică în agricultură în perioada 2015–2020 și pentru modificarea articolului 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asociere în agricultură (a mezőgazdaságban a 2015 és 2020 közötti időszakban alkalmazott támogatási rendszerek jóváhagyásáról, valamint a mezőgazdasági vállalkozásokról és más mezőgazdasági egyesülési formákról szóló 36/1991. sz. törvény 2. cikkének módosításáról szóló 3/2015. sz. sürgősségi kormányrendelet; a továbbiakban: 3/2015. sz. sürgősségi kormányrendelet)

2. cikk

„(1) E kormányrendelet alkalmazásában:

[...]

e) »mezőgazdasági üzem«: egy adott mezőgazdasági termelő által kezelt és Románia területén található, mezőgazdasági tevékenységekre használt termelési egységek összessége;

f) »mezőgazdasági termelő«: olyan természetes vagy jogi személy, illetve természetes vagy jogi személyek olyan egyesülési formája – tekintet nélkül annak jogállására – akinek, illetve amelynek a mezőgazdasági üzeme Románia területén van, és aki, illetve amely mezőgazdasági tevékenységet folytat;

[...]

n) »mezőgazdasági terület«: a szántóterület, az állandó gyepterület és állandó legelő vagy az állandó kultúrák által elfoglalt terület;

o) »szántóterület«: növénytermesztés céljából megművelt vagy növénytermesztés céljára rendelkezésre álló, de parlagon hagyott földterület, amely lehet üvegház, napelemes üvegház, illetve más rögzített vagy mobil fedél alatti földterület is;

[...]

r) »földhasználat«: a mezőgazdasági földterület mezőgazdasági tevékenység céljára történő felhasználása az adott mezőgazdasági termelőnek a kérelem évében a kérelem benyújtása időpontjában rendelkezésére álló mezőgazdasági üzem keretében”.

8. cikk

„(1) A mezőgazdasági termelőknek ahhoz, hogy részesüljenek az 1. cikk 2. bekezdésében előírt közvetlen kifizetésekből:

[...]

n) a támogatás iránti egységes kérelem vagy e kérelem módosításainak benyújtásakor be kell mutatniuk a mezőgazdasági terület [...] rendelkezésükre állását bizonyító szükséges iratokat vagy – adott esetben – a területi közigazgatási egységek nyilvántartó hivatala 24. sz. mellékletének másolatát. A mezőgazdasági területnek a mezőgazdasági termelő rendelkezésére állását igazoló iratokat a támogatás iránti egységes kérelem benyújtását megelőzően alá kell írni és azoknak a kérelem benyújtásának napján érvényeseknek kell lenniük”.

Ordinul Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale nr. 619/2015 pentru aprobarea criteriilor de eligibilitate, condițiilor specifice și a modului de implementare a schemelor de plăți prevăzute la articolul 1 alineatele (2) și (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 3/2015 pentru aprobarea schemelor de plăți care se aplică în agricultură în perioada 2015–2020 și pentru modificarea articolului 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asocieri în agricultură, precum și a condițiilor specifice de implementare pentru măsurile compensatorii de dezvoltare rurală aplicabile pe terenurile agricole, prevăzute în Programul Național de Dezvoltare Rurală 2014–2020 (a támogathatóssági feltételek, a 3/2015. sz. sürgősségi kormányrendelet 1. cikkének (2) és (3) bekezdésében előírt támogatási rendszerek megvalósítása konkrét feltételeinek és módszereinek jóváhagyásáról, a mezőgazdaságban 2015 és 2020 közötti időszakban alkalmazandó támogatási rendszerek jóváhagyásáról és a mezőgazdasági vállalkozásokról és más mezőgazdasági egyesülési formákról szóló 36/1991. sz. törvény 2. cikkének módosításáról, valamint a 2014 és 2020 közötti időszakra szóló nemzeti vidékfejlesztési programban előírt, a mezőgazdasági területekre vonatkozó vidékfejlesztési kiegyenlítő intézkedések

végrehajtási feltételeiről szóló 619/2015. sz. mezőgazdasági és vidékfejlesztési miniszteri rendelet; a továbbiakban: 619/2015. sz. miniszteri rendelet)

5. cikk

„(2) A 2015-ös igénylési évtől kezdődően a sürgősségi kormányrendelet 8. cikke (1) bekezdése n) pontjának rendelkezéseivel összhangban a földterület jogszerű használatát igazoló alábbi iratokat kell az [Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (a mezőgazdasági támogatásokért és beavatkozásokért felelős hivatal, Románia)] elé terjeszteni:

- a) a mezőgazdasági tevékenység végzésének helyet adó mezőgazdasági üzemre vonatkozóan: a tanúsítványt a[z] [...] keretmodellnek megfelelően kell kitölteni és ahhoz a[z] [...] keretmodellnek megfelelően mellékelni kell a mezőgazdasági nyilvántartásban [...] 2015. és 2019. között szereplő adatokat tartalmazó lapok eredeti példányának megfelelő másolatot, és
- b) a mezőgazdasági termelő rendelkezésére álló mezőgazdasági területre vonatkozóan: a tulajdoni lap vagy a földterület tulajdonjogát igazoló más iratok, illetve egyéb iratok eredeti példányának megfelelő másolatokat [...];
- c) a használt mezőgazdasági parcellák egyértelmű azonosítása [...].”

10. cikk

„(5) Nem támogathatók az alábbi területek:

[...]

o) az Ordinul ministrului agriculturii și dezvoltării rurale, al ministrului dezvoltării regionale și administrației publice, al ministrului finanțelor publice și al președintelui Institutului Național de Statistică nr. 734/480/1.003/3.727/2015 (a mezőgazdasági és vidékfejlesztési miniszternek, a regionális fejlesztési és közigazgatási miniszternek, az államháztartási miniszternek és a nemzeti statisztikai intézet elnökének 734/480/1.003/3.727/20. sz. rendelete) által jóváhagyott Normele tehnice de completare a registrului agricol pentru perioada 2015–2019 (a mezőgazdasági nyilvántartás 2015 és 2019 közötti időszakra történő kiegészítésére vonatkozó technikai előírások) 23. cikkének (20) bekezdése szerinti, akvakultúrás létesítményekkel rendelkező területek.”

Legea nr. 283/2015 pentru modificarea Legii nr. 82/1993 privind constituirea Rezervației Biosferei „Delta Dunării” (a „Duna-delta” Bioszféra Rezervátum létrehozásáról szóló 82/1993. sz. törvény módosításáról szóló 283/2015. sz. törvény)

I. cikk

„1. A mezőgazdasági termőföldekként vagy akvakultúrás létesítményekként használt mezőgazdasági földterületek használatának megváltoztatásához a rezervátum teljes területén az adminisztrátor hozzájárulása szükséges, amely kizárólag szakértők által végzett műszaki vizsgálatokon alapulhat.”

II. cikk

„(1) Az e törvény hatálybalépésétől számított 12 hónapon belül a földhasználat megváltoztatásával érintett, mezőgazdasági vagy akvakultúrás létesítményekként használt földterületek tulajdonosai, bérlői, illetve koncessziós jogosultjai a rezervátum kezelőjének hozzájárulásával kötelesek olyan műszaki szakértői vizsgálatokat lefolytatni, amelyekből kiderül, hogy a szóban forgó mezőgazdasági vagy akvakultúrás létesítményeket milyen célra használják.

(2) E törvény hatálybalépésétől számított 3 éven belül a földhasználat megváltoztatásával érintett földterületek tulajdonosai/koncessziós jogosultjai kötelesek az adott földterület eredeti állapotát helyreállítani, amennyiben a földhasználat megváltoztatását a szakértők által végzett vizsgálatok nem indokolják [...]”

Legea fondului funciar nr. 18/1991 (a földtulajdonról szóló 18/1991. sz. törvény) 2. cikke, amely a földterületeket rendeltetés szerint osztályozza, és amelynek értelmében a „mezőgazdasági rendeltetésű földterületek” – többek között – magukban foglalják a „mezőgazdasági termőföldeket” és az „akvakultúrás létesítményeket” is

2008. március 5-i ordonanța de urgență nr. 23 privind pescuitul și acvacultura (a halászatról és az akvakultúráról szóló 23. sz. sürgősségi kormányrendelet) 2. cikkének 2. pontja, amely meghatározza az „akvakultúrás létesítmény” fogalmát

A tényállás és az alapeljárás rövid bemutatása

- 1 Az SC Ira Invest SRL mint az elsőfokú eljárás felperese román jog szerinti jogi személy, amelynek főtevékenységét az akvakultúra képezi, másodlagos tevékenységei között pedig – többek között – a gabonafélék, hüvelyes növények és olajos magvakat termő növények termesztése, rizs, zöldségfélék termesztése, valamint a növényi termékek [termesztését] szolgáló járulékos tevékenységek is szerepelnek.
- 2 Az elsőfokú eljárás felperese mint koncessziós jogosult a Consiliul Județean Tulcea-ával (tulcsa megyei tanács, Románia) mint koncesszióba adóval megkötötte a 2002. március 18-i 30. sz. koncessziós szerződést, amely egy összesen 1344 hektár földterület akvakultúra céljára történő hasznosítására vonatkozott. A felek a koncessziós szerződés 2014. május 15-i 5. sz. kiegészítésében megállapodtak abban, hogy a koncessziós jogosult a fent említett koncessziós szerződés tárgyának megvalósítása céljából a talaj mineralizációja érdekében, az akvakultúra

technológiájára vonatkozó előírásoknak megfelelően, vetésforgó és váltógazdaság rendszerben műveli az akvakultúrárs növényeket és egyéb előírt tevékenységeket végez 950 hektár akvakultúrárs területen. A talaj vetésforgó és váltógazdaság rendszerben történő művelése az akvakultúrárs létesítményekre időszakosan alkalmazott technológia egy eleme, amely egy adott akvakultúrárs létesítménynek vagy e létesítmény egy részének az akvakultúrárs termelésből történő időszakos, a talaj termelékenységére gabonafélék és ipari növények termesztése révén történő helyreállításának biztosítása céljából történő kivonásából áll.

- 3 Az elsőfokú eljárás felperese 2016. május 30-án a TL-9639. sz. támogatás iránti egységes kérelmet terjesztette a mezőgazdasági támogatásokért és beavatkozásokért felelős hivatal (a továbbiakban: APIA) – Centrul Județean Tulcea (tulcsa megyei központ, Románia) elé abból a célból, hogy pénzügyi támogatást kapjon a kérelemben szereplő támogatási rendszerek/intézkedések keretében. A társaság a kérelemben a támogatás céljára összesen 757,07 hektár területet és összesen 757,07 hektár használatban lévő mezőgazdasági területet jelentett be.
- 4 A tulcsai APIA az SC Ira Invest SRL által előterjesztett támogatás iránti egységes kérelem közigazgatási ellenőrzését követően a decizia nr. 1622/27.03.2017 (2017. március 27-i 1622. sz. határozat) révén különböző hiányosságokat, köztük a Registrul Agricolnak (a továbbiakban: mezőgazdasági nyilvántartás) megfelelő tanúsítvány hiányát és a 619/2015. sz. miniszteri rendelet 5. cikke (2) bekezdése a) pontjának, a 3/2015. sz. sürgősségi kormányrendelet 6. cikkének, valamint a 283/2015. sz. törvény I. cikke 1. pontjának megsértését állapította meg.
- 5 Az SC Ira Invest SRL az említett közigazgatási határozat ellen előzetes panaszt nyújtott be, amelyet a 2017. május 8-i 5011. sz. határozattal elutasítottak.
- 6 Az elsőfokú eljárás felperese az első fokon a Tribunalul Tulcea – Secția Contencios Administrativ și Fiscal (tulcsai törvényszék, közigazgatási és adójogi perekben eljáró tanács) elé terjesztett keresetben a tulcsai APIA 2016. évi támogatás iránti egységes kérelemmel kapcsolatos, 2017. május 8-i 5011. sz. határozatának megsemmisítését, következésképpen pedig a tulcsai APIA 2016. évi támogatás iránti egységes kérelemmel kapcsolatos, 2017. március 27-i 1622. sz. határozatának megsemmisítését kérte.
- 7 A Tribunalul Tulcea (tulcsai törvényszék) a 2018. február 27-i 324. sz. polgári ítéletével mint megalapozatlant elutasította a közigazgatási határozatok megsemmisítése iránti keresetet. A Tribunalul Tulcea (tulcsai törvényszék) úgy ítélte meg, hogy az elutasító határozat elfogadását a mezőgazdasági nyilvántartásnak megfelelő tanúsítvány hiánya és a mezőgazdasági termelő aktív állapota igazolásának hiánya indokolja.
- 8 Az SC Ira Invest SRL mint fellebbező/az elsőfokú eljárás felperese a Tribunalul Tulcea (tulcsai törvényszék) polgári ítélete ellen 2018. március 29-én fellebbezést terjesztett a Curtea de Apel Constanța – Secția a II-a Civilă, de Contencios

Administrativ și Fiscal (konstancai ítélőtábla, közigazgatási és adójogi perekben való eljárásra hatáskörrel rendelkező második polgári tanács) elé, amellyel azt kérte a Curtea de Apel Constanța – Secția a II-a Civilă, de Contencios Administrativ și Fiscal (konstancai ítélőtábla, közigazgatási és adójogi perekben való eljárásra hatáskörrel rendelkező második polgári tanács), hogy semmisítse meg az említett ítéletet és adjon helyt a fellebbezésnek.

Az alapeljárás feleinek főbb érvei

- 9 A fellebbező/az elsőfokú eljárás felperese előadta, hogy a 2017. május 8-i 5011. sz. határozat jogellenes és megalapozatlan, mivel – a mezőgazdasági nyilvántartásnak megfelelő tanúsítványt illetően – az 1307/2013 rendelet 4. cikkének f) pontja a „szántóterület” meghatározását az olyan területekkel – „növénytermesztés céljából megművelt földterületekkel” – összefüggésben tartalmazza, amelyek tekintetében a mezőgazdasági termelők támogatást igényelhetnek. Következésképpen nincs szükség az említett tanúsítványra vagy legalábbis nem szükséges, hogy az szigorúan megfeleljen a mezőgazdasági nyilvántartásnak, mivel éppen úgy, mint a felperes társaság esetében, létezhetnek olyan, a fent említett rendelet értelmében vett szántóterületek, amelyek azonban nem szerepelnek a mezőgazdasági nyilvántartásban. Ezt a következtetést az is alátámasztja, hogy a szántóterületeknek a 3/2015. sz. sürgősségi kormányrendeletben foglalt meghatározásából egyértelműen kitűnik, hogy növénytermesztés céljából megművelt földterületekről van szó (anélkül, hogy a szabályozási aktus bármilyen kivételről rendelkezne).
- 10 A fellebbező/az elsőfokú eljárás felperese előadja, hogy a 18/1991. sz. törvény és a mezőgazdasági nyilvántartás célja, hogy a dokumentáció egységességét biztosítsa – többek között – a földterületek használati kategóriáit illetően, míg az 1307/2013 rendelet és a 3/2015. sz. sürgősségi kormányrendelet a támogatható földterületek típusainak eltérő osztályozását alkalmazza.
- 11 A fellebbező/az elsőfokú eljárás felperese azt is előadta, hogy a 3/2015. sz. sürgősségi kormányrendelet, valamint a pénzügyi támogatás nyújtására vonatkozó, az 1307/2003 rendeletben foglaltakkal egyenértékű fogalmakat használó többi nemzeti szabályozási aktus alkalmazása következtében már nem releváns az, hogy a megművelt földterület akvakultúrás üzem vagy más földhasználati kategóriába tartozik-e, amennyiben azt vitathatatlanul a rendelet 4. cikke és a 3/2015. sz. sürgősségi kormányrendelet 2. cikke értelmében vett növénytermesztés céljára használják.
- 12 A fellebbező/az elsőfokú eljárás felperese kiemelte, hogy a pénzügyi támogatás megszerzéséhez nélkülözhetetlen, hogy a mezőgazdasági földterületet mezőgazdasági termelés céljából műveljék meg, azonban nem nélkülözhetetlen az, hogy az adott mezőgazdasági földterület a mezőgazdasági földterületek valamely másik nemzeti szabályozási aktusban meghatározott egyik vagy másik kategóriájába tartozzon.

- 13 Az ellenérdekű fél/az elsőfokú eljárás alperese rámutatott arra, hogy a 3/2015. sz. sürgősségi kormányrendelet nem tér el az uniós szabályozástól; épp ellenkezőleg, az uniós szabályozást ülteti át a nemzeti jogba. Egyetlen uniós jogi szövegből vagy nemzeti jogszabályi előírásból sem következik az, hogy a közvetlen kifizetések formájában nyújtott pénzügyi támogatás akvakultúrás létesítményekre/üzemekre vonatkozna.
- 14 A 3/2015. sz. sürgősségi kormányrendelet 2. cikke (2) bekezdésének és 10. cikke (1) bekezdésének, valamint a 619/2015. sz. miniszteri rendelet 10. cikke (5) bekezdése o) pontjának rendelkezéseiből az következik, hogy az akvakultúrás létesítmények nem képezik részét a termő szántóterületek kategóriájának, ezért nem támogathatók.

Az előzetes döntéshozatalra utalás indokainak rövid bemutatása

- 15 A Curtea de Apel (ítélőtábla) végső fokon eljáró bíróság, amely az ismertett tényállás alapján úgy ítéli meg, hogy előzetes döntéshozatal iránti kérelmet kell az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EUB) elé terjesztenie.
- 16 A jelen ügy sajátos körülményei – vagyis az, hogy az elsőfokú eljárás felperese mezőgazdasági célra használ a hatósági nyilvántartásokban más földhasználati kategóriában, az akvakultúrás létesítmények között szereplő földterületeket, így e földterületeket a nemzeti szabályozás kifejezetten kizárja a pénzügyi támogatás nyújtásából – különösen az 1307/2013 rendelet 32. cikke (2) bekezdésének értelmezését kérdőjelezi meg.
- 17 A Curtea de Apel (ítélőtábla) az EUB korábbi ítélkezési gyakorlatára (Wree ítélet, C-422/13, és Demmer ítélet, C-684/13) utal, amelynek alapján a területek támogathatóvá minősítésének szempontjából a szóban forgó földterületek tényleges rendeltetése bír relevanciával. A jelen ügyben azonban a mezőgazdasági üzem földterületeit szántóterületekként használták annak ellenére, hogy azok akvakultúrás létesítményhez tartozó földterületekként voltak nyilvántartva. A hatályos nemzeti rendelkezések értelmében viszont az akvakultúrás létesítmények e támogatási rendszer keretében nem részesülhetnek támogatásból.
- 18 Következésképpen a Curtea de Apel (ítélőtábla) – mivel a földterületeknek a nemzeti szabályozás által a támogatásból kizárt földhasználati kategóriában történő nyilvántartásában megtestesülő sajátos körülmények miatt kétséget táplál azzal kapcsolatban is, hogy a két említett ítélet közvetlenül alkalmazható lenne a jelen ügyben – úgy ítéli meg, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésre adandó válasz egyértelműen nem vezethető le a Bíróság ítélkezési gyakorlatából, és hogy azzal kapcsolatban észszerű kételyek állnak fenn.