

C-731/22. sz. ügy**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2022. november 25.

A kérdést előterjesztő bíróság:Bundesverwaltungsgericht (szövetségi közigazgatási bíróság,
Ausztria)**Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:**

2022. november 25.

Felperesek:

IJ és PO GesbR

IJ

Alperes hatóság:

Agrarmarkt Austria (AMA)

Az alapeljárás tárgya

Állami támogatásra vonatkozó szabályok – Mezőgazdasági terület – A támogatás odaitélésének feltételei – A mezőgazdasági üzem fogalmának értelmezése

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogi alapja

Az 1307/2013/EU rendelet értelmezése; EUMSZ 267. cikk

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

Úgy kell-e értelmezni az 1307/2013 rendelet 4. cikke (1) bekezdésének az e rendelet 33. cikkének (1) bekezdésével összefüggésben értelmezett b) és c) pontját, hogy úgy kell tekinteni, hogy valamely földterületet mezőgazdasági termelő kezel és annak rendelkezésére áll, ha – noha e földterület a

mezőgazdasági termelő tulajdonában van, és a mezőgazdasági termelő végzi a talaj kezdeti megművelését, a növénytermesztést és folyamatos öntözést is – a különböző méretű parcellákra osztott földterületet az áprilisi/május eleji idénykezdéstől az idény októberi végéig gondozás és betakarítás céljából meghatározott díj ellenében különböző felhasználók részére adják át, anélkül hogy a mezőgazdasági termelő a betakarítás eredményéből közvetlenül részesülne?

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., 32. és 33. cikk;

A közös agrárpolitika keretébe tartozó támogatási rendszerek alapján a mezőgazdasági termelők részére nyújtott közvetlen kifizetésekre vonatkozó szabályok megállapításáról szóló 1307/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet kiegészítéséről és X. mellékletének módosításáról szóló, 2014. március 11-i 639/2014/EU felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelet: 15. cikk.

A hivatkozott nemzeti jogi rendelkezések

Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft mit horizontalen Regeln für den Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik (Horizontale GAP-Verordnung) (A közös agrárpolitika horizontális szabályairól szóló szövetségi mezőgazdasági és erdőgazdálkodási, környezetvédelmi és vízgazdálkodási miniszteri rendelet) (horizontális KAP-rendelet), (BGBl. II. 100/2015. sz.): 20. és 23. §.

Sonderrichtlinie des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft zur Umsetzung von Projektmaßnahmen im Rahmen des österreichischen Programms für ländliche Entwicklung 2014-2020 (a szövetségi mezőgazdasági és erdőgazdálkodási, regionális és vízügyi miniszternek a 2014–2020-as osztrák vidékfejlesztési program keretében megvalósuló projekttevékenység végrehajtásáról szóló egyedi irányelve): 17. pont.

A tényállás és az alapeljárás rövid bemutatása

- 1 A felperesek – azaz 2020-ig egy polgári jogi társaság, 2021-től pedig egyéni vállalkozó – 2019–2021-ben egységes kérelmet (úgynevezett földterületekkel kapcsolatos „többszörös kérelmet”) nyújtottak be, amelyben kérték, hogy egy bizonyos földterületet szántóföldnek minősítsenek, és arra vonatkozóan ítéljenek meg támogatást.

- 2 Egy helyszíni ellenőrzés során azonban ezt a területet a hatóság támogatásban nem részesíthető „rekreációs területnek” minősítette. A jelen ügyben megtámadott felülvizsgált határozatok a 2019–2021-es igénylési évek tekintetében nem ítélték meg közvetlen kifizetéseket e terület vonatkozásában, és szankciókról, valamint visszafizetésekről rendelkeztek.
- 3 A terület esetében mindenesetre olyan szántóföldről van szó, amelyen kizárólag mezőgazdasági tevékenység (szántóföldi zöldségtermesztés) folyik. A felperes tulajdonában lévő „szedd magad területről” van szó, és a felperes végzi a talajművelést, tervezi meg a növénytermesztést és természet növényeket annak érdekében, hogy a különböző méretű parcellákra osztott földterületet az idény elején (időjárástól függően április végén/május elején) gondozásra különböző felhasználók részére adja át.
- 4 A „idényhozzájárulás” megfizetésétől és a parcella gondozás és betakarítás érdekében történő átadásától kezdve a parcella gondozásának joga és kötelezettsége kizárólag a felhasználót illeti meg, illetve terheli. A felperes általános használatra néhány kerti szerszámot bocsát a felhasználók rendelkezésére. A felhasználók kötelesek betartani a biogazdálkodásra vonatkozó irányelveket. A felhasználási megállapodás szerint a felhasználók az idénykezdettől az idény végéig (legkésőbb október 26-ig) átvállalják a „felelősséget”. Ez magában foglalja a gyomok rendszeres eltávolítását, amelyeket mulcsréteggént a parcellán kell hagyni. Hosszabb távollét esetén a földterület helyettes felhasználónak kell gondoznia és betakarítania.
- 5 A földterület tehát az 1307/2013/EU rendelet 33. cikkének (1) bekezdése szerinti időpontban, amely Ausztria esetében június 9. (a horizontális KAP-rendelet 23. §-ának (1) bekezdése), a felhasználók gondozásában van.
- 6 Az ügyfelei általi használat során a felperes továbbra is felelős a teljes földterület belátása szerinti rendszeres öntözéséért. A felperes fenntartja magának a jogot, hogy amennyiben a felhasználó nem gondozza megfelelően a parcellát, a költségek megtérítése ellenében lekaszálja az erősen gyomos parcellákat. A betakarításról kizárólag a felhasználók gondoskodnak, azonban a felperes „az előre nem látható természeti körülmények miatt” nem ad a betakarításra garanciát.
- 7 A felhasználókkal kötött jelenlegi megállapodás alapján az általuk le nem takarított zöldségeket jótékonyági szervezeteknek adják át. 200–300 kg zöldségről, főként gyökérezöldségről van szó.
- 8 A felperes a szóban forgó földterületen maga is művel egy parcellát, amelyen több éven keresztül több mint 200 kg zöldséget takarítottak be. Ez a parcella közepes méretű (4x8 m), és az új ügyfelek számára példaként szolgál arra, hogy mi a mérce.
- 9 A mezőgazdasági üzem a szóban forgó földterületre, amelyre közvetlen kifizetéseket igényeltek, a szövetségi mezőgazdasági és erdőgazdálkodási, regionális és vízügyi miniszternek a 2014–2020-as osztrák vidékfejlesztési

program keretében megvalósuló projekttevékenység végrehajtásáról szóló egyedi irányelvnek 17. pontja („Diverzifikáció nem mezőgazdasági tevékenységek irányába”) szerinti projekt támogatásban is részesült. E projekt támogatás a következőkre irányul: a „mezőgazdasági üzemek megerősítése a termékek és szolgáltatások piaci igényeknek megfelelő értékesítéséből származó nem mezőgazdasági többletjövedelem révén”, valamint „nem mezőgazdasági jövedelem generálása vidéki területeken a mezőgazdasági termelési tényezők alapján végzett gazdasági tevékenységek fejlesztésével”. Konkrétan ez a zsenge zöldségfélék termesztéséhez szükséges talajművelő és vetési eszközök, valamint öntözőberendezés támogatását jelentette.

Az alapeljárás feleinek alapvető érvei

- 10 A felperes azzal érvel, hogy a földterületek a szóban forgó igénylési évben június 9-én (= az Ausztriában az 1307/2013/EU rendelet 33. cikkének (1) bekezdése szerint megállapított időpont) a rendelkezésére állnak. Egyetlen növénygondozási tevékenység (nevezetesen a gyomlálás) felhasználóra való *de facto* átengedése lényegében egy olyan ösztönző tevékenység, amelynek el nem végzése rosszabb termést vagy minőséget eredményezhet. Jelen ügyben tehát reményvételről van szó. A földterületek feletti rendelkezési jog minden esetben a mezőgazdasági üzem tulajdonosánál maradt.
- 11 A szántóföldi zöldségtermesztésben, a gyümölcstermesztésben (pl. „szedd magad eper” területek) és a faiparban az ilyen szerződések mindig is bevett gyakorlatnak számítottak. A modellt 1812 óta az Allgemeines bürgerliches Gesetzbuchban (polgári törvénykönyv) rögzítették. Az állandó ítélkezési gyakorlat és a felhasználási megállapodás szerint a betakarított termény tulajdonjoga a betakarítással száll át, még akkor is, ha a parcellát használatra előre „átadták”. Mivel a „szedd magad” parcellák a tisztán piaci gyümölcsértékesítéshez képest a végső ügyfelek részére történő közvetlen értékesítést biztosító innovatív értékesítési koncepciót jelentenek, a mezőgazdasági üzem 2015/16-ban az AMA diverzifikációs támogatására is jogosult volt. A koncepciót annak idején megvizsgálták, támogatásra érdemesnek találták, és azt az AMA a helyszínen is ellenőrizte. A „szedd magad” parcellák e hagyományos jogi formákat az érdekeltek uniós jogszabályok által megkövetelt bevonásához kapcsolják (lásd az 1305/2013/EU rendelet 52. és azt követő cikkeit).
- 12 A betakarítást még a szokásos szántóföldi gazdálkodásban is többnyire mezőgazdasági vállalkozók végzik. A talajművelést, a talaj vetésre való előkészítést, a vetést, a kétszeri tárcsázást, az öntözést, valamint a betakarítás utáni mulcsozást a felperes végzi. Az összes vetőmagot és szaporítóanyagot is kizárólag a felperes biztosítja. Ellenkező esetben ellenőrzés esetén aligha lenne biztosítható a bio státusz. A szakszerű öntözést egész évben a felperes végzi. Csak bizonyos gondozási munkákat bíznak rá a termények vásárlóira. Ez jogilag ugyanúgy minősül, mintha egy szolgáltatót bíztak volna meg.

- 13 A hatóság azon érvelését illetően, miszerint pusztán szabadidős tevékenységről (lásd alább) van szó, a felperes megállapítja, hogy Franciaországban számos példa található a permakultúra megvalósítására, amely esetében azáltal, hogy különböző zöldségfajtákat vegyesen egymáshoz közel ültetnek, jelentős, részben a hagyományos zöldségtermesztést meghaladó hozamokat érnek el. Nem jelenti tehát azt, hogy a kisparcellás, kézi erővel végzett zöldségtermesztés szükségszerűen alacsonyabb terméshozamot eredményez, mint a nagyüzemi, géppel végzett termelés. Óvodák és iskolák is a felperes ügyfelei közé tartoznak, amelyek a szántóföldi növénytermesztéssel nem a „szabadidejükben” foglalkoznak. Hasonlóképpen, négy ukrainai menekült családnak ingyenesen adnak bérbe telket; e családok egész nap a parcella gondozásával foglalkoznak, mivel nem folytatnak keresőtevékenységet. Sok ember valójában saját fogyasztásra termel, és nem csak egy hasznos szabadidős tevékenységről van szó.
- 14 Az alkalmazott megközelítés biztosítja, hogy a megtermelt biozöldségek ne közvetítőkön keresztül kerüljenek az étel-miszer-kiskereskedelembe, hanem saját maguk által végzett betakarítással közvetlenül a vásárlókhoz. A közvetítő kereskedelem kiiktatása és az elsődleges mezőgazdasági termék alternatív értékesítése által generált magasabb jövedelem a mezőgazdasági üzemek jövedelmének és gazdasági jólétének biztosítását szolgálja.
- 15 Az alperes hatóság azzal érvel, hogy a támogatásra való jogosultság akkor áll fenn, ha az érintett földterületek az adott igénylési év június 9-én a mezőgazdasági termelő rendelkezésére állnak (lásd a horizontális KAP-rendelet 23. §-ának (1) bekezdését, az 1305/2013/EU rendelet 33. cikkének (1) bekezdését). Az Európai Unió Bíróságának ítélezési gyakorlata szerint a földterületek akkor állnak a mezőgazdasági termelő rendelkezésére, ha e terület tényleges használata bizonyított, valamint a mezőgazdasági termelőnek a mezőgazdasági tevékenysége gyakorlása céljából fennáll az elegendő önállósága. Ily módon a mezőgazdasági termelőnek képesnek kell lennie arra, hogy az érintett földterület használata keretében bizonyos döntéshozatali jogkört gyakoroljon e földterület mezőgazdasági célú használata érdekében (lásd: 2022. április 7-i Avio Lucos ítélet, C-116/20, EU:C:2022:273; 2010. október 14-i Landkreis Bad Dürkheim ítélet, C-61/09, EU:C:2010:606; 2010. június 24-i Pontini és társai ítélet, C-375/08, EU:C:2010:365). A szóban forgó földterület azonban június 9-én nem állt a felperes rendelkezésére, mivel a felperes az átadás időpontjától kezdve a „szedd magad parcellákat” az ügyfelek használatába adta. Az átadás napjától kezdve a földterületet ténylegesen már nem a felperes használta, hanem az adott parcellát az adott ügyfél használta.
- 16 A felperes az átadás napjától nem rendelkezett a mezőgazdasági tevékenység gyakorlása céljából fennálló elegendő önállósággal, mivel a saját szedésű parcella átvételével, és pedig minden esetben április végétől/május elejétől a felelősség az ügyfélre száll át. Az ügyfél dönti el, hogy gondozza-e a parcellát, hogy a gyomokat eltávolítja-e, illetve lekaszálja-e, hogy igénybe vesz-e „helyettes felhasználót” vagy sem. Így kizárólag az ügyfél felelőssége, hogy elvégzi-e és ha igen, hogyan végzi a parcella gondozását, és következésképpen, hogy az

ügyfélnek lesz-e termése vagy sem, illetve, ha igen, milyen minőségű lesz a termés.

- 17 A felhasználók szabadidejükben gyűjtik be a termést és gondozzák a parcellát, ezért a horizontális KAP-rendelet 20. §-ának (3) bekezdése szerinti rekreációs területről van. Ha a mezőgazdasági termelés a közös agrárpolitika (KAP) keretében elsősorban a lakosság mezőgazdasági termékekkel való ellátását szolgálja, akkor jelen ügyben olyan szabadidős tevékenységről van szó, mintegy a saját kertet helyettesítve, amelynek során a mezőgazdasági termékeket a felhasználó a tetszése szerint kisebb vagy nagyobb mennyiségben termeli. Termékek lakosság ellátása érdekében történő szisztematikus termelésére nem kerül sor.
- 18 A felperes azon érvelésével szemben, miszerint a „szedd magad” parcellák jogilag azonosak egy szolgáltató megbízásával, az alperes hatóság azt hozza fel, hogy a gazdálkodó a szolgáltatónak fizet a szolgáltatásért; a gazdálkodó tehát csak a saját nevében, javára és kockázatára végezteti el a munkát. A termést ennek során a gazda tartja meg. A szóban forgó földterület esetében a helyzet fordított: a parcellák használóinak (= ügyfelei) díjat kell fizetniük azért, hogy használhassák ezeket a parcellákat, azaz hogy gondozhassák, gyomlálhassák, a terményeit betakaríthassák stb. A termést az ügyfelek tartják meg. Ebből következik, hogy az ügyfelek nem a felperes nevében, javára és kockázatára végeznek munkát.
- 19 Azzal a felvetéssel kapcsolatban, hogy a használat saját betakarítás érdekében történő átadása a mezőgazdaságban hagyományos szerződéses formának minősül, a hatóság azt hozza fel, hogy például a „szedd magad eper” területek esetében az adott gazdálkodó műveli a földterületet. Az ügyfeleknek (=gyümölcszedőknek) csupán azt engedik meg, hogy – általában kedvező áron – epret szedjenek. A gyümölcszedők azonban nem tartoznak felelősséggel a „szedd magad eper” területekért. Az eperföld gazdája dönti el, hogyan történik a művelés a „szedd magad eper” területeknél, és mikor kerülhet sor a gyümölcszedésre.

Az előzetes döntéshozatalra utalás indokainak rövid bemutatása

- 20 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem annak tisztázására irányul, hogy a szántóföldek milyen feltételek mellett jogosultak támogatásra.
- 21 E célból különösen az 1307/2013/EU rendelet értelmében vett „mezőgazdasági üzem” fogalmát kell értelmezni. E rendelet szerint „mezőgazdasági üzem” egy adott mezőgazdasági termelő által kezelt és egyazon tagállam területén található, mezőgazdasági tevékenységekre használt egységek összessége.
- 22 Az egységet tehát először is „mezőgazdasági tevékenységre” kell használni. Ez különösen akkor igaz, ha az egységen mezőgazdasági termékeket termesztnek. Jelen ügyben nem kétséges, hogy mezőgazdasági termékek (zöldség) termesztéséről van szó.

- 23 Másodszor, az egységet a mezőgazdasági termelőnek kell „kezelnie”. E tekintetben a Bíróság már kimondta, hogy a mezőgazdasági tevékenységek gyakorlását a mezőgazdasági termelő nevében és javára kell végezni az érintett földterületeken. Ebben a konkrét esetben kétséges, hogy ez a követelmény teljesül-e.
- 24 Az 1307/2013/EU rendelet 32. cikke értelmében támogatható a mezőgazdasági üzem bármely olyan mezőgazdasági területe, amelyet – legalábbis – elsősorban mezőgazdasági célra használnak. Ez a helyzet a szóban forgó földterület esetében, amelyet szántóföldként, nem pedig „rekreációs területként” használnak.
- 25 Ezzel szemben kétség merülhet fel azzal kapcsolatban, hogy a parcellák adott igénylési évben június 9-én a mezőgazdasági termelő rendelkezésére állnak-e, ahogyan azt az 1307/2013/EU rendeletnek a horizontális KAP-rendelet 23. §-ával összefüggésben értelmezett 33. cikke előírja.
- 26 A kétséges kérdésekkel kapcsolatos ítélezési gyakorlat elemzésekor meg kell jegyezni, hogy a részleteket illetően az Európai Unió Bíróságának egyik hivatkozott ítélete sem feleltethető meg a jelen ügynek.
- 27 A Landkreis Bad Dürkheim ítéletben azt, hogy a mezőgazdasági tevékenységek gyakorlását a mezőgazdasági termelő nevében és javára kell végezni az érintett földterületeken, azzal a követelménnyel kapcsolatban állapították meg, hogy a vitatott földterületeket egyidejűleg harmadik személy semmilyen mezőgazdasági tevékenységre ne használhassa. Annak elkerülése céljából, hogy ne állíthassa több mezőgazdasági termelő, hogy az érintett parcellák az ő mezőgazdasági üzemükhöz tartoznak, hangsúlyozni kellett ebben az ítéletben, hogy az említett időszakban ezeket a földterületeket ne lessen úgy tekinteni, mint amelyek az egységes támogatási rendszer tekintetében más mezőgazdasági termelők üzeméhez tartoznak.
- 28 A mezőgazdasági tevékenység saját nevében és javára történő végzésének követelménye a jelen ügyben szóban forgó „szedd magad terület” esetében nem teljesül maradéktalanul, mivel - ugyan a földterület a felperes tulajdonában áll, és annak előkészítését és utókezelését a felperes végzi, és azt folyamatosan öntözi is - ezért a felhasználóktól csak egy fix összegű díjat kér; az, hogy lesz-e e termés és ha igen, mennyi termés lesz, nem befolyásolja a felperes eredményét.
- 29 Lényegesebbnek tűnik az Avio Luco ítélet, amelyben a Bíróság elfogadta, hogy közvetlen kifizetésekben részesüljön az a személy, aki az érintett legelőterületen nem teljes egészében maga folytat gazdálkodást, hanem azt állattenyésztők részére legeltetés céljából ingyenesen átadja, és kötelezettséget vállal arra, hogy nem akadályozza a legeltetést, és gyérítést végez a legelőterületen (gyéríti a legelőterületet, például eltávolítja a gyomnövényeket, valamint elvezeti a fölösleges vizet). A Bíróság ezt azzal indokolta, hogy a mezőgazdasági tevékenység fogalma a legelők jó mezőgazdasági és környezeti állapotának fenntartását is magában foglalja.

- 30 Ez a megközelítés jelen ügyben is megfelelőnek tűnik, amelyben a felperes egy szántóföldet előkészítő tevékenységgel, folyamatos öntözéssel és adott esetben szükséges gyomlálással mezei termények termesztésére alkalmas állapotban tart, és maga is termeszti a mezei terményeket, noha nem takarítja be azokat. Jelen ügyben a felperes megtartja a rendelkezési jogát, és úgy tűnik, hogy a mezőgazdasági tevékenység gyakorlása céljából fennálló elegendő önállósággal rendelkezik, mivel saját szerződéses partnereit maga választhatja ki, és a vegetációs időszak alatt az eredményes betakarításra is befolyást gyakorol. Az a tény, hogy csak egyszeri összeget kap, és hogy a gazdasági siker nem kapcsolódik közvetlenül a termésmennyiséghez, ezzel szemben úgy tűnik, háttérbe szorul. Ez annál is inkább így van, mivel a kiválasztott megközelítés célja éppen az, hogy a felperes számára hosszabb távon gazdaságilag életképesse tegye a mezőgazdasági termelést a szóban forgó földterületen, és így egyáltalán fenntartsa azt.
- 31 A kérdést előterjesztő bíróság álláspontja szerint tehát erősebb érvek szólnak amellet, hogy a jelen ügyben szóban forgó földterület a felperes mezőgazdasági üzeme keretében támogatható földterületnek minősül.