HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2020. november 25.[1]

C-361/19. sz. ügy

De Ruiter vof
kontra
Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

(a College van Beroep voor het bedrijfsleven [gazdasági tárgyú közigazgatási jogviták fellebbviteli bírósága, Hollandia] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – Közös agrárpolitika – Közvetlen kifizetések – 1306/2013/EU rendelet – A 97. cikk (1) bekezdése – A 99. cikk (1) bekezdése – 809/2014/EU végrehajtási rendelet – A 73. cikk (4) bekezdésének a) pontja – A kölcsönös megfeleltetés szabályainak megsértése esetén érvényesítendő csökkentések és kizárások – A csökkentés százalékos mértékének meghatározásánál figyelembe veendő év meghatározása – A csökkentés kiszámítása – A csökkentés alkalmazása – A jogsértés felmerülésének éve – A jogsértés megállapításának éve – Teglgaard és Fløjstrupgård ítélet (C-239/17, EU:C:2018:597)”

I. Bevezetés

1. A jelen ügy a Teglgaard és Fløjstrupgård ítélet[2] folyományának tekinthető.

2. Ebben az ítéletben a Bíróságnak azt kellett meghatároznia, hogy az akkor hatályos szabályozás értelmében a mezőgazdasági termelőknek járó közvetlen kifizetéseknek a kölcsönös megfeleltetés[3] szabályainak megsértése miatti csökkentését az e jogsértés *felmerülésének* vagy a jogsértés *megállapításának* naptári éve tekintetében nyújtandó kifizetések alapján kell kiszámítani.[4] A Bíróság úgy határozott, hogy e számításhoz a jogsértés *felmerülésének* évét kell alapul venni.[5]

3. A Teglgaard ítélet meghozatalakor az abban az ügyben szóban forgó szabályokat már hatályon kívül helyezte és felváltotta egy új szabályozás, amely módosította az érintett rendelkezések szövegét. A jelen ügyben ezt az új szabályozást kell értelmezni, mivel itt ugyanaz a kérdés merül fel, mint amellyel a Teglgaard ítélet foglalkozott, azonban az új szabályozás keretében: e szabályozás a jogsértés

1 Eredeti nyelv: francia.

2 2018. július 25-i ítélet (C-239/17, a továbbiakban: Teglgaard ítélet, EU:C:2018:597).

3 A kölcsönös megfeleltetés rendszeréhez lásd a jelen indítvány 39–41. pontját.

4 A Teglgaard ítélet 34. pontja.

5 A Teglgaard ítélet 59. pontja.

felmerülésének vagy *megállapításának* évére hivatkozik a közvetlen kifizetések csökkentése kiszámításának alapjaként? Az értelmezendő rendelkezéseket az 1306/2013/EU rendelet[6] 97. cikkének (1) bekezdése és 99. cikkének (1) bekezdése, valamint a 809/2014/EU végrehajtási rendelet[7] 73. cikke (4) bekezdésének bevezető fordulata és a) pontja alkotja.

4. A jelen ügyben tehát a Bíróságnak lényegében azt kell megállapítania, hogy a jogalkotó az új szabályozással módosítani kívánta-e azt az évet, amelynek alapján a korábbi szabályozás szerint a csökkentést ki kell számítani.

5. Elemzésem végén azt fogom javasolni a Bíróságnak, hogy e kérdésre nemleges választ adjon, amely szerint a számításhoz mindig a jogsértés *felmerülésének* évét kell alapul venni.

6. Az e kérdést felvető előzetes döntéshozatal iránti kérelmet a College van Beroep voor het bedrijfsleven (gazdasági tárgyú közigazgatási jogviták fellebbviteli bírósága, Hollandia) terjesztette elő egy mezőgazdasági termelő és a minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (mezőgazdasági, természetvédelmi és élelmiszer-minőségügyi miniszter, a továbbiakban: miniszter) között a mezőgazdasági termelő részére járó közvetlen kifizetések összegének – a miniszter által a mezőgazdasági termelő számára előírt kölcsönös megfeleltetési szabályok megsértésének két esete miatti – csökkentése tárgyában folyamatban levő jogvitában.

II. Jogi háttér

A. A Teglgaard ügyben alkalmazandó uniós jog (a korábbi jogi háttér)

7. A kölcsönös megfeleltetés rendszerét a 796/2004/EK végrehajtási rendelettel[8] pontosított 1782/2003/EK rendelet[9]vezette be (1. szakasz). Ezt követően ezeket a rendeleteket hatályon kívül helyezte és felváltotta a 73/2009/EK rendelet[10] és az 1122/2009/EK végrehajtási rendelet[11] (2. szakasz). Ezek a rendeletek képezték a Teglgaard ítélet tárgyát.

6 A közös agrárpolitika finanszírozásáról, irányításáról és monitoringjáról és a 352/78/EGK, a 165/94/EK, a 2799/98/EK, a 814/2000/EK, az 1290/2005/EK és a 485/2008/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. december 17-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2013. L 347., 549. o.; helyesbítések: HL 2016. L 130., 7. o; HL 2017. L 327., 83. o.; HL 2018. L 233., 3. o.).

7 Az 1306/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet alkalmazási szabályainak az integrált igazgatási és kontrollrendszer, a vidékfejlesztési intézkedések és a kölcsönös megfeleltetés tekintetében történő megállapításáról szóló, 2014. július 17-i bizottsági végrehajtási rendelet (HL 2014. L 227., 69. o.).

8 A közös agrárpolitika keretébe tartozó közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról és a mezőgazdasági termelők részére meghatározott támogatási rendszerek létrehozásáról szóló, 2003. szeptember 29-i 1782/2003/EK tanácsi rendelet által előírt kölcsönös megfeleltetés, moduláció, valamint integrált igazgatási és ellenőrzési rendszer végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, 2004. április 21-i bizottsági rendelet (HL 2004. L 141., 18. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 44. kötet, 243. o.).

9 A közös agrárpolitika keretébe tartozó közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról és a mezőgazdasági termelők részére meghatározott támogatási rendszerek létrehozásáról, továbbá a 2019/93/EGK, 1452/2001/EK, 1453/2001/EK, 1454/2001/EK, 1868/94/EK, 1251/1999/EK, 1254/1999/EK, 1673/2000/EK, 2358/71/EGK és a 2529/2001/EK rendelet módosításáról szóló, 2003. szeptember 29-i tanácsi rendelet (HL 2003. L 270., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 40. kötet, 269. o.).

10 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 tanácsi rendelet (HL 2009. L 30., 16. o.; helyesbítések: HL 2009. L 213., 30. o.; HL 2010. L 43., 7. o.).

11 A 73/2009/EK tanácsi rendeletnek a kölcsönös megfeleltetés, a moduláció és az integrált igazgatási és ellenőrzési rendszer tekintetében, az említett rendeletben létrehozott, mezőgazdasági termelők részére meghatározott közvetlen támogatási rendszerek keretében történő végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról, valamint az 1234/2007/EK tanácsi rendeletnek a kölcsönös megfeleltetés tekintetében, a borágazatban meghatározott támogatási rendszer keretében történő végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, 2009. november 30-i bizottsági rendelet (HL 2009. L 316., 65. o.).

1. Az 1782/2003 rendelet és a 796/2004 végrehajtási rendelet

8. Az 1782/2003 rendelet 6. cikke (1) bekezdésének francia nyelvi változata lényegében úgy rendelkezett, hogy a kölcsönös megfeleltetés szabályainak megsértése esetén csökkenteni kell az előírások megsértése megállapításának naptári évében („l'année civile au cours de laquelle le non-respect est constaté") nyújtandó közvetlen kifizetések teljes összegét.[12] Ezzel szemben e rendelkezés szinte minden más nyelvi változatában „az előírások megsértésének naptári évé[ről]" volt szó.[13]

9. 2008-tól az 146/2008/EK rendelet[14] a következőképpen módosította az 1782/2003 rendelet 6. cikkének (1) bekezdését:

„Amennyiben egy adott naptári évben (a továbbiakban: az érintett naptári év) soha nem teljesülnek a jogszabályban foglalt gazdálkodási követelmények vagy a jó mezőgazdasági és ökológiai állapotra vonatkozó előírások, és e nem teljesítés az érintett naptári évben támogatási kérelmet benyújtó mezőgazdasági termelőnek közvetlenül felróható cselekmény vagy mulasztás eredménye, akkor […] az említett mezőgazdasági termelő számára folyósítandó közvetlen kifizetések teljes összegét […] csökkenteni vagy törölni kell."

10. A 796/2004 végrehajtási rendelet 66. cikke (1) bekezdésének első albekezdése ekként rendelkezett:

„(1) […] ha a meghatározott meg nem felelés a mezőgazdasági termelő gondatlanságából fakad, csökkentést kell alkalmazni a[…] közvetlen kifizetések teljes összegén, amelyet a mezőgazdasági termelő számára a ténymegállapítás naptári éve során az általa benyújtott vagy benyújtandó támogatási kérelmek alapján odaítéltek vagy odaítéltek volna. […]"

2. A 73/2009 rendelet és az 1122/2009 végrehajtási rendelet

11. 2009. január 19-től az 1782/2003 rendelet – 146/2008 rendelettel módosított – 6. cikkének (1) bekezdését felváltotta a 73/2009 rendelet 23. cikkének (1) bekezdése, 2009 november 30-tól pedig a 796/2004 végrehajtási rendelet 66. cikkének (1) bekezdését felváltotta az 1122/2009 végrehajtási rendelet 70. cikke (8) bekezdésének a) pontja.

12. A 73/2009 rendelet 23. cikke (1) bekezdésének első albekezdése előírta:

„(1) Amennyiben egy adott naptári évben (a továbbiakban: az érintett naptári év) bármikor a jogszabályban foglalt gazdálkodási követelmények vagy a jó mezőgazdasági és környezeti állapotra vonatkozó előírások nem teljesülnek, és az előírások ezen megsértése az érintett naptári évben támogatási kérelmet benyújtó mezőgazdasági termelőnek közvetlenül felróható cselekmény vagy mulasztás eredménye, akkor […] az említett mezőgazdasági termelő számára folyósított vagy folyósítandó közvetlen kifizetések teljes összegét […] csökkenteni kell […]"

12 E rendelkezés francia nyelvi változatának szövege szerint: „[l]orsque les exigences réglementaires en matière de gestion ou les bonnes conditions agricoles et environnementales ne sont pas respectées en raison d'un acte ou d'une omission directement imputable à l'agriculteur concerné, le montant total des paiements directs à octroyer au titre de l'année civile au cours de laquelle le non-respect est constaté, est réduit".

13 Lásd: a Teglgaard ítélet 36. pontja.

14 Az 1698/2005 rendelet módosításáról szóló 2008. február 14-i tanácsi rendelet (HL 2008. L 46., 1. o.) (1. cikk, 1. pont, a) alpont).

13. Az 1122/2009 végrehajtási rendelet 70. cikke (8) bekezdésének a) pontja ekként rendelkezett:

„(8) A támogatáscsökkentések alkalmazásában a csökkentés százalékos mértékét a következők teljes összegére kell alkalmazni:

a) azon közvetlen támogatások teljes összege, amelyet az érintett mezőgazdasági termelőnek nyújtottak, vagy amely neki jár a ténymegállapítás naptári évében benyújtott vagy benyújtandó támogatási kérelme alapján […]”

B. Az alapügyre alkalmazandó uniós jog

14. 2013 december 17-től a kölcsönös megfeleltetés szabályainak tiszteletben tartása tárgyában a 73/2009 rendelettel előírt rendelkezéseket az 1306/2013 rendelettel (1. szakasz),[15] 2014. július 17-től pedig az 1122/2009 végrehajtási rendelettel előírt rendelkezéseket a 809/2014 végrehajtási rendelettel (2. szakasz) előírt rendelkezések váltották fel. A közös agrárpolitika (KAP) reformjának részét képező ezen rendeleteket kell a jelen ügyben értelmezni.

1. Az 1306/2013 rendelet

15. Az 1306/2013 rendelet (53) preambulumbekezdése a következőképpen szól:

„A [73/2009] rendelettel felváltott [1782/2003] rendelet létrehozta azt az elvet, amely szerint a KAP keretében nyújtott egyes támogatások kedvezményezettjei esetében a teljes kifizetést a földgazdálkodáshoz, a mezőgazdasági termeléshez és a mezőgazdasági tevékenységhez kapcsolódó szabályoknak való megfeleléshez kell kötni. […]”

16. E rendelet (57) preambulumbekezdése értelmében:

„A kölcsönös megfeleltetés rendszere bizonyos adminisztratív kötöttséget jelent a kedvezményezettek és a tagállami közigazgatási szervek számára, mivel nyilvántartásokat kell vezetni, ellenőrzéseket kell végezni és szükség esetén szankciókat kell kivetni. Az említett szankcióknak arányosaknak, hatékonyaknak és visszatartó erejűeknek kell lenniük. Ezek a szankciók nem sérthetik az uniós vagy a nemzeti jog szerint megállapított más szankciókat. A következetesség érdekében helyénvaló a vonatkozó uniós rendelkezéseket egyetlen jogi eszközbe foglalni. […]”

17. Az említett rendelet 91. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„(1) Ha a 92. cikkben említett kedvezményezett nem felel meg a kölcsönös megfeleltetésre vonatkozóan a 93. cikkben megállapított szabályoknak, a szóban forgó kedvezményezettel szemben igazgatási szankciót kell alkalmazni.”

15 Megjegyzem, hogy noha a kölcsönös megfeleltetés szabályainak tiszteletben tartása tárgyában a 73/2009 rendelettel előírt rendelkezéseket az 1306/2013 rendelettel előírt szabályok váltották fel, a 73/2009 rendelet rendelkezései formálisan 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 (HL 2013. L 347., 608. o.; helyesbítés: HL 2016. L 130., 8. o.) helyezte hatályon kívül.

18. Ugyanezen rendeletnek „Az igazgatási szankció alkalmazása” című 97. cikke (1) bekezdésének első albekezdése a következőképpen rendelkezik:

„(1) A 91. cikkben meghatározott igazgatási szankciót akkor kell kiszabni, ha egy adott naptári évben (a továbbiakban: az érintett naptári év) bármikor nem teljesülnek a kölcsönös megfeleltetésre vonatkozó szabályok, és ez a meg nem felelés közvetlenül az érintett naptári évben támogatási kérelmet vagy kifizetési kérelmet benyújtó mezőgazdasági termelőnek róható fel.”

19. Az 1306/2013 rendeletnek „Az igazgatási szankció összegének kiszámítása” című 99. cikkének (1) bekezdése a következőket rögzíti:

„(1) A 91. cikkben meghatározott igazgatási szankciót az érintett kedvezményezettnek a ténymegállapítás szerinti naptári évben benyújtott vagy benyújtandó támogatási kérelmei tekintetében nyújtott vagy nyújtandó, 92. cikk szerinti kifizetések teljes összegének csökkentése vagy a támogatásból való kizárása révén kell alkalmazni.

A támogatáscsökkentésre, illetve a támogatás köréből való kizárásra vonatkozó számítások során figyelembe kell venni a meg nem felelés súlyosságát, mértékét, továbbá tartós, illetve ismétlődő jellegét, valamint a (2), (3) és (4) bekezdésben megállapított kritériumokat.”

2. A 809/2014 végrehajtási rendelet

20. A 809/2014 végrehajtási rendelet V. címének III. fejezete „Az igazgatási szankciók kiszámítása és alkalmazása” címet viseli. Az e fejezetbe tartozó, „Általános elvek” című 73. cikk (4) bekezdésének a) pontja a következőképpen rendelkezik:

„(4) Az igazgatási szankció az […] olyan [közvetlen] kifizetések teljes összegére alkalmazandó, amelyeket az adott kedvezményezettnek teljesítettek vagy teljesíteni fognak:

a) a kedvezményezett által a ténymegállapítás évében benyújtott vagy benyújtandó támogatási kérelmek vagy kifizetési kérelmek nyomán; […]”

III. Az alapeljárás, az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés és a Bíróság előtti eljárás

21. Az alapeljárás felperese mezőgazdasági termelő. 2016-ban a Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (holland élelmiszer- és termékbiztonsági hatóság, a továbbiakban: NVWA) a felperes üzemében elvégzett ellenőrzést követően a kölcsönös megfeleltetés szabályai megsértésének két esetét állapította meg: egy, az egészségügy területén 2015-ben bekövetkezett esetet és egy, az állatjólét területén 2016-ban bekövetkezett esetet.

22. 2017. február 16-án a felperessel folytatott levélváltást követően az NVWA a kölcsönös megfeleltetés szabályainak megsértése miatt a felperessel szemben a 2016. évre neki járó közvetlen kifizetések 5%-os csökkentését alkalmazó határozatot hozott.

23. A felperes e határozat ellen panaszt nyújtott be, amelyet a miniszter 2017. június 30-i határozatával mint megalapozatlant elutasított. A felperes ezt követően e határozattal szemben fellebbezést nyújtott be a kérdést előterjesztő bírósághoz.

24. A kérdést előterjesztő bíróság úgy ítéli meg, hogy a miniszter megalapozottan alkalmazott csökkentést a felperessel szemben.

25. E tekintetben a kérdést előterjesztő bíróság mindenekelőtt megjegyzi, hogy az első meg nem felelésre 2015-ben került sor, a másodikra pedig 2016-ban. A meg nem feleléseket 2016-ban állapították meg. Az első meg nem felelés tekintetében tehát a meg nem felelés *felmerülésének éve* nem esik egybe a *megállapításának évével*.

26. A kérdést előterjesztő bíróság ezt követően megállapítja, hogy az NVWA a 640/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendelet[16] 39. cikkének (1) bekezdése alapján mindkét meg nem felelés tekintetében a támogatás összegének 3%-os csökkentését állapította meg. Mivel mindkét meg nem felelést ugyanabban az évben, vagyis 2016-ban állapították meg, és azok a kölcsönös megfeleltetés különböző területeire vonatkoztak, az NVWA összeadta a két támogatáscsökkentést, és a 809/2014 végrehajtási rendelet 74. cikke alapján a lehető legmagasabb, 5%-os támogatáscsökkentést állapított meg. Az NVWA így a közvetlen kifizetések csökkentését azon év alapján számította ki, amelyben a meg nem feleléseket *megállapították* (2016-ban), és nem azon évek alapján, amelyekben a két meg nem felelésre *sor került* (2015-ben, illetve 2016-ban).

27. A kérdést előterjesztő bíróság szerint a támogatáscsökkentés kiszámításának e módszere megfelel az 1306/2013 rendelet 99. cikke (1) bekezdésének és a 809/2014 végrehajtási rendelet 73. cikke (4) bekezdése bevezető fordulatának és a) pontjának. E bíróság szerint ugyanis e rendelkezésekből egyértelműen kitűnik, hogy a közvetlen kifizetéseknek a kölcsönös megfeleltetés szabályainak megsértése miatti csökkentését a *ténymegállapítás éve* tekintetében nyújtott közvetlen kifizetések alapján kell kiszámítani.

28. A kérdést előterjesztő bíróságnak ugyanakkor kétségei vannak a tekintetben, hogy összeegyeztethetőek-e az említett rendelkezések az uniós jog bizonyos általános elveivel annyiban, amennyiben akkor, ha a meg nem felelés felmerülésének éve és megállapításának éve nem esik egybe, a csökkentést a *ténymegállapítás éve* alapján kell kiszámítani. Közelebbről, a kérdést előterjesztő bíróság arra keresi a választ, hogy az uniós jog említett rendelkezéseit a Teglgaard ítélet indokolására tekintettel az egyenlő bánásmód, az arányosság és a jogbiztonság elvével ellentétesnek kell-e tekinteni.

29. E körülmények között a kérdést előterjesztő bíróság 2019. április 23-án hozott, a Bírósághoz 2019. május 3-án érkezett határozatában úgy határozott, hogy felfüggeszti az eljárást, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdést terjeszti a Bíróság elé:

„Érvényes-e a[z 1306/2013] rendelet 99. cikkének (1) bekezdése és a[809/2014 végrehajtási] rendelet 73. cikke (4) bekezdésének bevezető fordulata és a) pontja annyiban, amennyiben e rendelkezések alapján a kölcsönös megfeleltetéssel kapcsolatos támogatáscsökkentésre vonatkozó számítások alapjául szolgáló év meghatározása során a kölcsönös megfeleltetésre vonatkozó szabályoknak való meg nem felelés megállapításának évét kell alapul venni, ha a meg nem felelés éve nem egyezik meg a meg nem felelés megállapításának évével?”

30. Írásbeli észrevételeket nyújtott be a holland, a dán és a német kormány, az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa, valamint az Európai Bizottság. Ezen túlmenően ezek az érdekelt felek és a svéd kormány válaszoltak a Bíróság 2020. április 27-i írásbeli kérdéseire.

16 Az 1306/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletnek az integrált igazgatási és ellenőrzési rendszer, a kifizetések elutasítására és visszavonására vonatkozó feltételek, valamint a közvetlen kifizetésekre, a vidékfejlesztési támogatásokra és a kölcsönös megfeleltetésre alkalmazandó közigazgatási szankciók tekintetében történő kiegészítéséről szóló, 2014. március 11-i felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelet (HL 2014. L 181., 48. o.).

IV. Elemzés

A. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésre vonatkozó előzetes észrevételek

31. Előzetes döntéshozatalra előterjesztett, ekként megfogalmazott kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság az 1306/2013 rendelet 99. cikke (1) bekezdésének és a 809/2014 végrehajtási rendelet 73. cikke (4) bekezdésének bevezető fordulata és a) pontja *érvényességéről*, és nem e rendelkezések *értelmezéséről* kérdezi a Bíróságot. E bíróság szerint ugyanis e rendelkezésekből egyértelműen kitűnik, hogy a kifizetések csökkentését a kölcsönös megfeleltetés szabályai megsértésének *megállapítása szerinti évben* nyújtott kifizetések alapján kell kiszámítani.[17]

32. Márpedig nem értek egyet az 1306/2013 rendelet 99. cikke (1) bekezdésének és a 809/2014 végrehajtási rendelet 73. cikke (4) bekezdése bevezető fordulatának és a) pontjának értelmezésével kapcsolatos azon előfeltételezéssel, amelyen az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés alapul.

33. Véleményem szerint e rendelkezések alapján első ránézésre nem állapítható meg egyértelműen, hogy e szabályozás a támogatáscsökkentés kiszámításának alapjaként a jogsértés *felmerülésének évére* vagy a *ténymegállapítás évére* hivatkozik. Ezért a jelen ügyben legelőször ezt a kérdést kell megválaszolni.

34. Ennek érdekében nem csupán az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésben említett rendelkezéseket, hanem leginkább az 1306/2013 rendelet 97. cikkének (1) bekezdését kell értelmezni. Meg kell vizsgálni ugyanis, hogy a támogatáscsökkentés kiszámítását az 1306/2013 rendelet 99. cikkének (1) bekezdése helyett nem az e rendelet 97. cikkének (1) bekezdése és a 809/2014 végrehajtási rendelet 73. cikke (4) bekezdésének bevezető fordulata és a) pontja szabályozza-e.

35. Ennek pontosítása mellett ugyanis úgy vélem, hogy – amint azt az alábbiakban kifejtem – az érintett rendelkezések támogatáscsökkentés kiszámításának alapjaként a jogsértés *felmerülésének évére* vonatkoznak, ami azt jelenti, hogy a rendelkezés érvényességének a kérdést előterjesztő bíróság által felvetett kérdése nem merül fel.

36. Ennélfogva az egyetlen kérdés, amelyre a jelen ügyben válaszolni kell, tehát az érintett rendelkezések annak meghatározása érdekében történő értelmezésére vonatkozik, hogy a közvetlen kifizetések csökkentésének kiszámításához melyik évet kell alapul venni.

37. A fentiekre tekintettel, annak érdekében, hogy a kérdést előterjesztő bíróságnak hasznos választ lehessen adni, a következőképpen kell átfogalmazni az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdést:[18] úgy kell-e értelmezni az 1306/2013 rendelet 97. cikkének (1) bekezdését és 99. cikkének (1) bekezdését, valamint a 809/2014 végrehajtási rendelet 73. cikke (4) bekezdésének bevezető fordulatát és a) pontját, hogy a közvetlen kifizetéseknek a kölcsönös megfeleltetési szabályok be nem tartása miatti csökkentéseit az azon naptári év tekintetében nyújtott kifizetések alapján kell kiszámítani, amelynek során e jogsértés *felmerült*, vagy pedig azon év tekintetében nyújtott kifizetések alapján, amelyben a jogsértést *megállapították*?

17 Lásd a jelen indítvány 27. pontját.

18 Emlékeztetek arra, hogy a nemzeti bíróságok és a Bíróság között az EUMSZ 267. cikkel bevezetett együttműködési eljárás keretében a Bíróság feladata, hogy a kérdést előterjesztő bíróságnak az előtte folyamatban lévő ügy eldöntéséhez hasznos választ adjon. Ebből a szempontból a Bíróság feladata, hogy átfogalmazza az elé terjesztett kérdéseket, vagy megvizsgálja, hogy valamely uniós jogi rendelkezés érvényességére vonatkozó kérdés a szóban forgó szöveg helyes értelmezésén alapul-e. Lásd: 1997. július 17-i Krüger ítélet (C-334/95, EU:C:1997:378, 22. és 23. pont).

38. Az e kérdésre való válaszadás érdekében véleményem szerint mindenekelőtt érdemes felidézni a kölcsönös megfeleltetés szabályainak megsértése esetén alkalmazandó támogatáscsökkentés rendszerének bizonyos jellemzőit (B. rész). Ezt követően emlékeztetni fogok a Teglgaard ítélet tanulságaira (C. rész), majd elvégzem az alapügyben alkalmazandó rendelkezések értelmezését (D. rész).

B. A kölcsönös megfeleltetés szabályainak megsértése esetén érvényesítendő csökkentések rendszeréről

39. A KAP területén a mezőgazdasági termelőknek ahhoz, hogy a közvetlen kifizetésekre jogosultak legyenek, jogosultsági feltételeknek kell megfelelniük. Amíg részesülnek e támogatásból, vonatkoznak rájuk a kölcsönös megfeleltetés szabályai,[19] amelyek megsértése a támogatásnak a teljes összege százalékos arányban meghatározott csökkentését vonja maga után.

40. A közvetlen kifizetéseknek a kölcsönös megfeleltetés szabályainak megsértése miatti csökkentésére két szakaszban kerül sor, ezek: a csökkentés *kiszámítása* és ezt követően a csökkentés *alkalmazása*.

41. A csökkentés kiszámítása céljára a számítás alapjaként a jogsértés *felmerülésének éve* és a jogsértés *megállapításának éve* közötti választás jelentősen befolyásolhatja a csökkentés nagyságát. Azok az anyagi feltételek ugyanis, mint például a megművelt hektárok száma, amelyekre tekintettel a közvetlen kifizetéseket nyújtják, egyik évről a másikra jelentősen változhatnak. Ezért, amikor a kölcsönös megfeleltetési szabályok be nem tartását nem ugyanabban az évben állapítják meg, mint amelyben arra sor került, abban az esetben, ha a számításhoz a jogsértés felmerülésének évét veszik alapul, azon kifizetések összege, amelyekre a csökkentést alkalmazzák, a hektárok számának emelkedése esetén magasabb lehet, mint a jogsértés felmerülésének évében nyújtott kifizetések összege, vagy ellenkezőleg, a hektárok számának csökkenése esetén alacsonyabb lehet annál.[20]

42. Ez a helyzet, amelyben a jogsértés felmerülésének évében és a ténymegállapítás évében különbözött a közvetlen kifizetések összege, képezte a Teglgaard ítélet tárgyát.[21]

C. A Teglgaard ítélet tanulságai

43. A jelen ügyben a Teglgaard ítélet különösen két szempontból releváns.

44. *Először is*, a Bíróság a jelen ügyben fennállóhoz hasonló értelmezési kérdéssel szembesült, tudniillik a közvetlen kifizetések csökkentése kiszámításának alapjaként a jogsértés *felmerülése évének* és a *ténymegállapítás évének* figyelembevétele közötti választás kérdésével.

19 A kölcsönös megfeleltetési szabályok a közvetlen támogatások teljes kifizetését a mezőgazdasági földterülettel, a mezőgazdasági termeléssel és tevékenységekkel kapcsolatos azon szabályok betartásához kötik, amelyek célja, hogy a közös piacszervezés keretében a környezetre, az élelmiszer-biztonságra, az állategészségügyre és állatok kíméletére, valamint a mezőgazdasági földterület jó mezőgazdasági és ökológiai állapotára vonatkozó alapvető előírásokat vezessenek be. Ezen előírások be nem tartása esetén a tagállamoknak e támogatások folyósítását részben vagy egészben fel kell függeszteniük. A kölcsönös megfeleltetési szabályok tehát arra kötelezik a mezőgazdasági termelőket, hogy minden egyes gazdálkodási évben betartsák a gazdálkodásra és a mezőgazdasági földterület jó mezőgazdasági és ökológiai állapotára vonatkozó azon jogszabályi követelményeket, amelyek kölcsönös megfeleltetési szabályokat képeznek (lásd: a Teglgaard ítélet 40–42. pontja).

20 Lásd még ebben az értelemben: a Teglgaard ítélet 48. és 53. pontja. Egy konkrét példáért lásd a jelen indítvány 72–76. pontját. Ezzel szemben, amennyiben a jogsértés elkövetésének éve és a ténymegállapítás éve azonos, a számítás alapjaként a jogsértés *felmerülésének éve* és a jogsértés *megállapításának éve* közötti választás nem merül fel.

21 A jelen ügyben az előzetes döntéshozatalra utaló határozat nem pontosítja, hogy az érintett mezőgazdasági termelő helyzetét jellemző anyagi körülmények változtak-e a jogsértés felmerülésének (2014) és megállapításának (2015) éve között a kölcsönös megfeleltetés szabályainak megsértése tekintetében az egészségügy területén.

45. Pontosabban az 1782/2003 rendelet 6. cikke (1) bekezdésének értelmezéséről volt szó. E rendelkezés szövege a különböző nyelvi változatok közötti eltérések miatt nem volt egyértelmű. E rendelkezés francia nyelvű szövege lényegében úgy rendelkezett, hogy a kifizetések csökkentése szempontjából releváns év a jogsértés *megállapításának éve*. Ezzel szemben e rendelkezés szinte minden más nyelvi változata azt rögzítette, hogy az e csökkentés szempontjából releváns év a jogsértés *felmerülésének éve*. [22]

46. E két értelmezési lehetőséggel szembesülve a Bíróság a jogsértés *felmerülésének évét* választotta. Ennek érdekében többek között egyrészről a kölcsönös megfeleltetési szabályok céljára, másrészről pedig az arányosság, az egyenlő bánásmód és a jogbiztonság elvére támaszkodott.

47. Így mindenekelőtt úgy ítélte meg, hogy kizárólag a jogsértés felmerülése évének a számítás alapjaként történő figyelembevétele alkalmas arra, hogy minden esetben biztosítsa a kölcsönös megfeleltetési szabályok célkitűzéseinek megvalósulását.

48. E tekintetben jelezte, hogy az 1782/2003 rendelet célja a kölcsönös megfeleltetési szabályok terén az, hogy a közvetlen támogatások kifizetését a gazdálkodásra és a mezőgazdasági földterület jó mezőgazdasági és ökológiai állapotára vonatkozó azon jogszabályi követelmények betartásához *kösse*, amelyek kölcsönös megfeleltetési szabályokat képeznek. Ezen követelmények be nem tartása esetén a tagállamoknak a közvetlen kifizetések összegére csökkentést kell alkalmazniuk. Márpedig a Bíróság szerint e követelmények betartása csak akkor nyerheti el teljes értelmét, ha azok megsértésének szankciója az e jogsértés felmerülésének naptári éve tekintetében nyújtandó közvetlen kifizetések csökkentésében nyilvánul meg. Ugyanis csak az efféle megfeleltetés képes fenntartani a *kapcsolatot* a mezőgazdasági termelőnek a szankció alapjául szolgáló magatartása és a szankció között, mivel azok az anyagi feltételek, amelyekre tekintettel a közvetlen kifizetéseket nyújtják, egyik évről a másikra változhatnak. [23]

49. A Bíróság ezt követően megállapította, hogy kizárólag a jogsértés felmerülése évének a számítás alapjaként történő figyelembevétele alkalmas arra, hogy minden esetben biztosítsa az arányosság elvének tiszteletben tartását. A kölcsönös megfeleltetési szabályok be nem tartásának megállapítása évének figyelembevétele a közvetlen kifizetések csökkentésének kiszámításához ugyanis nem biztosítja a kapcsolatot a mezőgazdasági termelőnek az e csökkentés alapjául szolgáló magatartása és e szankció között. Az arányosság elvének tiszteletben tartása viszont minden olyan esetben teljesült, ha a közvetlen kifizetések csökkentését az azon év tekintetében nyújtott vagy nyújtandó közvetlen kifizetések összegére alkalmazták, amelynek során a kölcsönös megfeleltetési szabályok be nem tartása felmerül, hiszen így e kapcsolat megmarad. [24]

50. Végül a jogsértés felmerülése évének figyelembevétele alkalmas az egyenlő bánásmód és a jogbiztonság elvének biztosítására. Ezen évnek a számításhoz való alapulvétele lehetővé teszi ugyanis azon kockázat kizárását, hogy azon kifizetések összege, amelyekre a csökkentést alkalmazzák, magasabb vagy alacsonyabb legyen, mint a kölcsönös megfeleltetési szabályok be nem tartása megállapításának évében nyújtott kifizetések összege, ami egyrészről alkalmas a mezőgazdasági termelők közötti egyenlő bánásmód biztosítására, másrészről pedig arra, hogy a mezőgazdasági termelő számára kiszámíthatóvá tegye az őt a kölcsönös megfeleltetési szabályok megsértése miatt terhelő pénzügyi következményeket. [25]

22 A Teglgaard ítélet 36. pontja.

23 A Teglgaard ítélet 40–43. pontja.

24 A Teglgaard ítélet 40–43. és 49–51. pontja.

25 A Teglgaard ítélet 48., 52. és 53. pontja.

51. *Másodszor*, a Bíróság a Teglgaard ítéletben értelmezett minden olyan, a csökkentések kiszámítására vonatkozó rendelkezést, amelyek a jelen ügyben szóban forgó szabályozást megelőzték. Noha e korábbi rendelkezések szövege az idők során módosult,[26] a Bíróság azokat azonos módon értelmezte. E tekintetben a Bíróság világosan különbséget tett a csökkentések *kiszámítása* és *alkalmazása* között. A Bíróság szerint valamennyi korábbi rendelkezést úgy kell értelmezni, hogy a csökkentéseket az azon év tekintetében nyújtott vagy nyújtandó kifizetéseket alapul véve kell *kiszámítani*, amelynek során e jogsértésre *sor került*, míg a közvetlen kifizetések így kiszámított csökkentéseit az azon év tekintetében nyújtott vagy nyújtandó kifizetésekre kell *alkalmazni*, amelynek során a kölcsönös megfeleltetési szabályok megsértését *megállapítják*.[27]

52. Amint azt a jelen indítvány bevezetésében jeleztem, a jelen ügyben az a kérdés merül fel, hogy ez az értelmezés az új szabályozás vonatkozásában is érvényes-e, vagy a jogalkotó módosítani kívánta azt az évet, amelynek alapján a csökkentéseket ki kell számítani.

53. Ahhoz, hogy e kérdésre választ adjak, hasznosnak ítélem, hogy az alaprendelettel előírt rendelkezések, vagyis az 1306/2013 rendelet 97. cikke (1) bekezdésének és 99. cikke (1) bekezdésének értelmezésével kezdjem (D. szakasz), mielőtt rátérnék a 809/2014 végrehajtási rendelet értelmezésére (E. szakasz). A 809/2014 végrehajtási rendeletet ugyanis az 1306/2013 rendeletben foglalt felhatalmazó rendelkezés alapján elfogadott végrehajtási rendeletként az 1306/2013 rendelettel összhangban kell értelmezni, és az nem térhet el ez utóbbi rendelet rendelkezéseitől, amelyből mint másodlagos jogszabály levezethető.[28]

D. Az 1306/2013 rendelet értelmezéséről

54. Az 1306/2013 rendelet értelmezése szempontjából a 73/2009 rendelet 23. cikkének (1) bekezdése különös jelentőséggel bír, mivel az 1306/2013 rendeletet megelőző alaprendelet e rendelkezését értelmezte a Bíróság úgy, hogy az a csökkentés kiszámításának alapjaként a jogsértés *felmerülésének évére* hivatkozik.[29] Az a kérdés merül tehát fel, hogy az 1306/2013 rendelet mely rendelkezése váltotta fel a 73/2009 rendelet 23. cikkének (1) bekezdését.

55. E tekintetben mindenekelőtt megállapítom, hogy az 1306/2013 rendelet nem azonos rendelkezést tartalmaz a 73/2009 rendelet 23. cikkének (1) bekezdésével, hanem két olyan rendelkezést foglal magában, tudniillik a 97. cikk (1) bekezdését és a 99. cikk (1) bekezdését, amelyek szövege első ránézésre hasonló a 73/2009 rendelet 23. cikke (1) bekezdésének szövegéhez.[30]

56. Megjegyzem továbbá, hogy mindkét rendelkezés hivatkozik egy konkrét évre, azonban különböző évekről van szó: az 1306/2013 rendelet 99. cikkének (1) bekezdése a *ténymegállapítás szerinti évre*, míg ugyanezen rendelet 97. cikkének (1) bekezdése arra a naptári évre hivatkozik, amely alatt a kedvezményezettnek a kölcsönös megfeleltetési szabályokat tiszteletben kell tartania, ami a jogsértés *felmerülése szerinti évnek* felel meg.[31] Az a kérdés merül tehát fel, hogy e rendelkezések közül *melyik* vonatkozik a csökkentések kiszámítására, illetve általánosabban, hogy a jogalkotó módosítani kívánta-e jogsértés *felmerülése évének* a számítás alapjaként történő – a korábbi szabályozások által rögzített – figyelembevételét.

26 Egyrészről az 1782/2003 rendelet 6. cikkének (1) bekezdéséről, e rendeletnek a 146/2008 rendelettel módosított 6. cikke (1) bekezdéséről, valamint a 796/2004 végrehajtási rendelet 66. cikkének (1) bekezdéséről, másrészről pedig a 73/2009 rendelet 23. cikkének (1) bekezdéséről és az 1122/2009 végrehajtási rendelet 70. cikkének (4) bekezdéséről és (8) bekezdésének a) pontjáról van szó. E rendelkezéseket a jelen indítvány II.A. szakaszában idéztem.

27 Lásd: a Teglgaard ítélet 34–59. pontja.

28 Lásd ebben az értelemben: a Teglgaard ítélet 45. pontja, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

29 Lásd: a Teglgaard ítélet 55. és 56. pontja.

30 Míg a 73/2009 rendelet 23. cikke (1) bekezdése szövegének első része az 1306/2013 rendelet 97. cikke (1) bekezdésének szövegéhez, az előbbi rendelkezés második része az 1306/2013 rendelet 99. cikkének (1) bekezdéséhez áll közel.

31 Lásd még ebben az értelemben: a Teglgaard ítélet 55. pontja a „naptári év” kifejezést illetően. Tudomásom szerint a rendelkezések különböző nyelvi változatai ebben a vonatkozásban azonosak, tehát e tekintetben egyértelműek.

57. Az érdekelt felek e kérdést illetően lényegében két különböző álláspontot fogalmaznak meg.

58. Egyrészről a holland és a német kormány, valamint a Bizottság úgy véli, hogy a jogalkotó az új szabályozással módosítani kívánta a csökkentések kiszámításának alapjául szolgáló évet. Úgy ítélik meg, hogy az 1306/2013 rendelet 99. cikkének (1) bekezdése lépett a korábbi 73/2009 rendelet számításra vonatkozó 23. cikke (1) bekezdésének a helyébe. Mivel az előbbi rendelkezés a *ténymegállapítás szerinti évre* hivatkozik, a csökkentést ezen év alapján kell kiszámítani.

59. Másrészről a dán kormány, a Parlament és a Tanács azt az álláspontot képviseli, hogy az új szabályozás lényegében azonos a korábbiakkal, és hogy a jogalkotó nem kívánta módosítani a csökkentések kiszámítása szempontjából releváns évet. Lényegében úgy tekintik, hogy az 1306/2013 rendelet 99. cikkének (1) bekezdése nem a csökkentés *kiszámítását*, hanem annak *alkalmazását* szabályozza. Ebből a – *ténymegállapítás szerinti évre* hivatkozó – rendelkezésből ily módon kitűnik, hogy a csökkentést az ebben az évben nyújtott kifizetésekre kell *alkalmazni*. Ezzel szemben a csökkentés *kiszámítását* illetően a dán kormány szerint az 1306/2013 rendelet 97. cikkének (1) bekezdése lépett a korábbi 73/2009 rendelet 23. cikke (1) bekezdésének helyébe, a csökkentést tehát a jogsértés *felmerülésének éve* alapján kell számítani, amint azt az első rendelkezés előírja. [32]

60. Ez utóbbi értelmezéssel értek egyet, különösen a következő okokból. Először is, egy megfelelési táblázatból kitűnik, hogy valóban az 1306/2013 rendelet 97. cikkének (1) bekezdése lépett a 73/2009 rendelet 23. cikke (1) bekezdésének helyébe (1. szakasz). Másodszor, kizárólag a jogsértés *felmerülése évének* a számítás alapjaként történő figyelembevétele alkalmas arra, hogy minden esetben biztosítsa az 1306/2013 rendelet kölcsönös megfeleltetés szabályainak tiszteletben tartására vonatkozó célkitűzése megvalósulását, valamint az arányosság elvét (2. szakasz). Harmadszor, véleményem szerint az 1306/2013 rendelet keletkezéstörténetéből nem vezethető le, hogy a jogalkotó módosítani *kívánta* az erre vonatkozó korábbi szabályokat, esetleg éppen az ellenkezője történt (3. szakasz).

1. Az 1306/2013 rendelet 97. cikke (1) bekezdésének és 99. cikke (1) bekezdésének szövege, valamint azon összefüggés, amelybe e rendelkezések a korábbi rendelettel összevetve illeszkednek

61. Elöljáróban megjegyzem, hogy szövege alapján mind az 1306/2013 rendelet 97. cikkének (1) bekezdését, mind 99. cikkének (1) bekezdését elvben lehetne úgy értelmezni, hogy azok a csökkentések kiszámítására vonatkoznak, tehát úgy kell tekinteni, hogy a 73/2009 rendelet 23. cikke (1) bekezdésének helyébe lépnek. E két rendelkezés egyike sem említi kifejezetten azt az évet, amelynek alapján a csökkentéseket ki kell *számítani*. Ezzel szemben mindkettő tág értelmű kifejezést használ, így a csökkentések *alkalmazásáról* beszél, ami jelenthet *kiszámítást*, de jelenthet *beszámítást* is. [33]

62. Mindemellett ugyanakkor megállapítom, hogy az 1307/2013 rendelet XI. mellékletében szereplő megfelelési táblázatból kitűnik, hogy az 1306/2019 rendelet 97. cikke az, amely a 73/2009 rendelet 23. cikkének a helyébe lépett. [34]

32 A Parlament és a Tanács is azt az álláspontot képviseli, hogy a csökkentés kiszámításának a jogsértés felmerülése éve tekintetében nyújtott kifizetéseken kell alapulnia. Nem pontosították azonban, hogy e tekintetben mely rendelkezés(ek)re támaszkodnak.

33 Lásd ebben az értelemben: a Teglgaard ítélet 44. és 45. pontja, valamint Sharpston főtanácsnok Teglgaard és Fløjstrupgård ügyre vonatkozó indítványa (C-239/17, EU:C:2018:328, 76. pont). Az 1306/2013 rendelet 97. cikke (1) bekezdésének és 99. cikke (1) bekezdésének más nyelvi változatai is az „alkalmazáshoz” hasonlóan tág értelmű kifejezést használnak: az angol nyelvi változat szerint „imposed” és „applied”, a holland nyelvi változat szerint „opgelegd”, a dán nyelvi változat szerint pedig „pålægges” és „anvendes”.

34 E tekintetben az 1307/2013 rendelet „Hatályon kívül helyezés” címet viselő 72. cikkének (2) bekezdéséből kitűnik, hogy a 73/2009 rendeletre való hivatkozásokat az 1307/2013 rendelet XI. mellékletében szereplő megfelelési táblázattal összhangban az 1306/2013/EU rendeletre való hivatkozásként kell értelmezni.

63. Emlékeztetek arra, hogy a 73/2009 rendelettel előírt kölcsönös megfeleltetési szabályokat formálisan az 1307/2013 rendelet helyezte hatályon kívül, noha azokat az 1306/2013 rendelettel előírt rendelkezések váltották fel.[35] Az 1306/2013 és az 1307/2013 rendelet, amely mindkettő a KAP reformjának részét képezi, ily módon szorosan összefügg.[36] Az 1306/2013 rendelet rendelkezései és a 73/2009 rendelet hatályon kívül helyezett rendelkezései közötti megfeleléseket feltüntető táblázat ebben az összefüggésben képezi az 1307/2013 rendelet mellékletét.[37]

64. E táblázat alapján abból az elvből indulok ki, hogy az 1306/2013 rendelet 97. cikkének (1) bekezdése az, amely a kifizetések csökkentése kiszámításának alapjául szolgáló évet meghatározza, ami a következő kérdés feltevéséhez vezet: mi a tárgya tehát az 1306/2013 rendelet 99. cikke (1) bekezdésének?

65. A dán kormányhoz, a Tanácshoz és a Parlamenthez hasonlóan úgy vélem, hogy e rendelkezés a csökkentések *alkalmazására* vonatkozik.

66. A szöveget illetően ugyanis mindenekelőtt megállapítom, hogy jelentős hasonlóság áll fenn e rendelkezés és a csökkentések *alkalmazására* vonatkozó korábbi rendelkezés, vagyis az 1122/2009 végrehajtási rendelet 70. cikke (8) bekezdésének a) pontja között. Úgy tűnik tehát, hogy ez utóbbi rendelkezést a jogalkotó a 99. cikk (1) bekezdésének első albekezdése formájában iktatta be az 1306/2013 alaprendeletbe.

67. Ezt az értelmezést megerősíti továbbá a fentiekben említett megfelelési táblázat. E táblázatból kitűnik ugyanis, hogy az 1306/2013 rendelet 99. cikke a korábbi 73/2009 rendelet 24. cikkének felel meg. E tekintetben megállapítom, hogy ez utóbbi cikk az 1306/2013 rendelet 99. cikke (1) bekezdése második albekezdéséhez, valamint (2)–(4) bekezdéséhez hasonló bekezdéseket tartalmaz. Nem tartalmaz azonban az 1306/2013 rendelet 99. cikke (1) bekezdésének első albekezdésével egyenértékű rendelkezést, ami alátámasztja azt, hogy e rendelkezés az 1122/2009 végrehajtási rendelet 70. cikke (8) bekezdése a) pontjának felel meg.

68. A fentiekre tekintettel el kell utasítani a holland és a német kormány, valamint a Bizottság által előadott, a 99. cikknek a korábbi rendeletekben nem szereplő – „Az igazgatási szankció összegének kiszámítása” – címére vonatkozó érvet. E cím kétségkívül utalhat arra, hogy az 1306/2013 rendelet 99. cikke (1) bekezdésének első albekezdése a csökkentések kiszámítására vonatkozik, és ennélfogva a csökkentések kiszámításához alapul veendő évre hivatkozik. Meg kell azonban állapítani egyrészről, hogy az alábbiakban kifejtett érvek nem támasztják alá ezt az értelmezést. Másrészről, amint azt a Tanács előadja, a 99. cikk címét indokolhatja az, hogy a 99. cikk szinte egésze, vagyis (1) bekezdésének második albekezdése és (2)–(4) bekezdése valóban a csökkentések kiszámítására, és különösen a számítás során figyelembe veendő elemekre, így a meg nem felelés súlyosságára, mértékére, továbbá tartós, illetve ismétlődő jellegére vonatkozik.

2. A kölcsönös megfeleltetés rendszerének céljáról

69. A Teglgaard ítéletben a Bíróság megállapította, hogy az 1782/2003 rendelet célja a kölcsönös megfeleltetési szabályok terén az, hogy a közvetlen támogatások kifizetését a mezőgazdasági földterülettel, a mezőgazdasági termeléssel és tevékenységekkel kapcsolatos azon szabályok betartásához *kösse*.[38]

35 Lásd a jelen indítvány 15. lábjegyzetét.

36 Közelebbről, az 1306/2013 rendelet és az annak értelmében elfogadott rendelkezések alkalmazandók az 1307/2013 rendeletben meghatározott intézkedésekre is (lásd ez utóbbi rendelet (4) preambulumbekezdését).

37 Lásd az 1307/2013 rendelet XI. mellékletét.

38 Lásd: a Teglgaard ítélet – jelen indítvány 47. és 48. pontjában hivatkozott – 40–43. pontja.

70. Nem vitatott, hogy az 1306/2013 rendelet ezt a célt fenntartotta, amint azt az (53) preambulumbekezdése jelzi is. Ekképpen ez a preambulumbekezdés emlékeztet arra, hogy a korábbi alaprendeletek, az 1782/2003 rendelet és a 73/2009 rendelet létrehozták azt az elvet, amely szerint a kedvezményezettek esetében a teljes kifizetést a földgazdálkodáshoz, a mezőgazdasági termeléshez és a mezőgazdasági tevékenységhez kapcsolódó szabályoknak való megfeleléshez kell *kötni*.

71. Véleményem szerint, továbbá a Bíróság által a Teglgaard ítéletben megállapítottakhoz hasonlóan e célból levezethető, hogy a csökkentések kiszámításához a jogsértés 1306/2013 rendelet 97. cikke (1) bekezdésében említett *felmerülésének évét* kell alapul venni. Csak ez az év alkalmas ugyanis arra, hogy minden esetben fenntartsa a kapcsolatot a mezőgazdasági termelő magatartása és a szankció között.[39] A *ténymegállapítás évének* a csökkentés kiszámításához történő figyelembevétele ezzel szemben nem teszi lehetővé e kapcsolat szisztematikus biztosítását. Ugyanez a helyzet az arányosság elvét illetően.[40] Ezen túlmenően a jogsértés *felmerülésének éve* jobban megfelel a jogbiztonság és az egyenlő bánásmód elvének.[41]

72. Az álláspontom példával történő szemléltetéséhez nézetem szerint releváns a Sharpston főtanácsnok által a Teglgaard ügyre vonatkozó indítványában használt példa:[42] tegyük fel, hogy A., B. és C. mezőgazdasági termelők ugyanolyan mezőgazdasági üzemeket művelnek meg, és hogy az 1. évre egyenként 10 000 euró összegű közvetlen támogatásra jogosultak. Az 1. évben mindegyikük pontosan ugyanúgy sérti meg a kölcsönös megfeleltetési szabályokat, azonban a jogsértésre az 1. évben nem derül fény.

73. A 2. évben az A. mezőgazdasági termelő felhagy a mezőgazdasági termeléssel, és mezőgazdasági üzemét egy másik mezőgazdasági termelőre ruházza át. A B. mezőgazdasági termelő továbbra is ugyanazt a mezőgazdasági területet műveli meg, és ugyanolyan összegben (10 000 euró) igényel közvetlen támogatást. A C. mezőgazdasági termelő elkezdi megnövelni a mezőgazdasági üzemének méretét, ennek megfelelően pedig magasabb összegű közvetlen támogatást kezd igényelni.

74. A 3. évben fény derül a jogsértésekre. A hatáskörrel rendelkező hatóságok szabályszerűen „megállapítják” a meg nem feleléseket, és úgy határoznak, hogy az egyes mezőgazdasági termelőknek járó támogatást az egyes mezőgazdasági termelők 3. évre vonatkozó teljes közvetlen támogatásra való jogosultsága alapján meghatározott 3%-kal csökkentik.

75. Ennek eredményeként az A. mezőgazdasági termelőnek (aki a 3. évben nem igényel közvetlen támogatást, mivel felhagyott a mezőgazdasági termeléssel) járó közvetlen támogatás 3% x 0 összeggel csökken. Az A. mezőgazdasági termelő tehát megússza a szankciót. Az 1. évben megművelttel továbbra is egyező területet megművelő és a 3. évre 10 000 euró összegű támogatásra jogosult B. mezőgazdasági termelőnek járó közvetlen kifizetések 3% x 10 000 euróval, azaz 300 euróval csökkennek. A B. mezőgazdasági termelővel szemben alkalmazott szankció ugyanolyan összegű, mint ha a 3 százalékos támogatáscsökkentés meghatározásának alapját a jogsértés felmerülésének éve képezte volna. A C. mezőgazdasági termelő valójában igen jelentős mértékben növelte a mezőgazdasági üzemét, és a 3. évben 100 000 euró összegű közvetlen támogatásra jogosult. Ennek következtében az 1. évben bekövetkezett meg nem felelésének szankcionálása céljából a 3. évre járó közvetlen kifizetései 3000 euróval csökkennek.

39 A Teglgaard ítélet 40–43. pontja.

40 Lásd: a Teglgaard ítélet 49–51. pontja.

41 Lásd: a Teglgaard ítélet 48., 52. és 53. pontja.

42 C-239/17, EU:C:2018:328, 90–94. pont.

76. Látni lehet, hogy a *ténymegállapítás évén* alapuló módszer alkalmazásának eredményeként a három, A., B. és C. mezőgazdasági termelőt a kölcsönös megfeleltetési szabályok 1. évben történt pontosan ugyanolyan megsértése tekintetében igen eltérő mértékű (0 euró, 300 euró, illetve 3000 euró) szankciók terhelik. Márpedig egy ilyen eredmény sem az 1306/2013 rendelet céljával, sem az arányosság elvével nem egyeztethető össze. [43]

77. A fentiekre tekintettel egyrészről el kell utasítani az 1306/2013 rendelet céljára vonatkozóan a Bizottság által előadott érvet. Kétségkívül igaz, hogy a kifizetések csökkentésének formájában megjelenő igazgatási szankcióknak hatékonyaknak és visszatartó erejűeknek kell lenniük, amint az az 1306/2013 rendelet (57) preambulumbekezdéséből kitűnik. Ez az általános célkitűzés mindazonáltal – az előbbiekben kifejtettekre figyelemmel – nem igazolhatja a ténymegállapítás évének a csökkentések kiszámításához történő figyelembevételét. Ami másrészről a holland, a német és a svéd kormány által előadott azon érvet illeti, amely szerint a gyakorlatban nehezebb a számítás alapjaként a jogsértés *felmerülésének* évét használni, mint a *ténymegállapítás* évét, megállapítandó, hogy – még ha feltételezzük is, hogy ez az érv helytálló – ilyen igazgatási vagy gyakorlati jellegű nehézségekre nem lehet hivatkozni az érintett rendelkezések céljával ellentétes értelmezés alátámasztása érdekében. [44]

3. Az érintett rendelkezések keletkezéstörténetéről

78. Mivel az 1306/2013 rendeletet a Teglgaard ítélet meghozatala *előtt* fogadták el, a jogalkotónak nem volt lehetősége arra, hogy kifejezetten jelezze, fenntartani vagy módosítani kívánja-e a közvetlen kifizetések csökkentése kiszámításának alapjául szolgáló, a Teglgaard ítéletben értelmezett korábbi szabályozásban meghatározott évet. Mindemellett véleményem szerint nincs olyan, az 1306/2013 rendelet 97. cikke (1) bekezdésének és 99. cikke (1) bekezdésének keletkezésével összefüggő körülmény, amelynek alapján úgy lehetne tekinteni, hogy a jogalkotó e tekintetben módosítani kívánta volna a szabályozást.

79. Ami elsősorban az 1306/2013 rendelet preambulumbekezdéseit illeti, megállapítom, hogy azok nem hivatkoznak a csökkentések kiszámításának módszerére. Az 1306/2013 rendelet preambulumbekezdéseiben semmi nem utal arra, hogy a jogalkotó e tekintetben módosítani akarta volna a korábbi szabályokat. Épp ellenkezőleg, a dán kormányhoz és a Parlamenthez hasonlóan úgy vélem, hogy az 1306/2013 rendelet (57) preambulumbekezdése azt mutatja, hogy a jogalkotó *nem kívánta* módosítani a korábbi szabályozásokat. Így a kölcsönös megfeleltetés rendszerére vonatkozó e preambulumbekezdésből kitűnik, hogy az 1306/2013 rendelet célja, hogy „[a] következetesség érdekében […] a vonatkozó uniós rendelkezéseket egyetlen jogi eszközbe *foglal[ja]*”, [45] ami arra enged következtetni, hogy a jogalkotó nem kívánta módosítani a kölcsönös megfeleltetés szabályainak megsértése esetén történő támogatáscsökkentés rendszerét.

80. Ami másodsorban az 1306/2013 rendelet előkészítő anyagait illeti, mindenekelőtt megjegyzem, hogy még ha ezekből az anyagokból kitűnne is a jogalkotónak a csökkentések kiszámítása módszerének módosítására vonatkozó szándéka, e szándék véleményem szerint nem lehet döntő az érintett rendelkezések értelmezése szempontjából, amennyiben az magában a szabályozásban sehol nem jut kifejezésre, vagyis sem az 1306/2013 rendelet rendelkezéseiben, sem preambulumbekezdéseiben, sem pedig az érintett szabályok céljában. [46]

43 Lásd: a Teglgaard ítélet 43. és 49–51. pontja.

44 Lásd ebben az értelemben: 1991. február 21-i Németország kontra Bizottság ítélet (C-28/89, EU:C:1991:67, 18. pont); Sharpston főtanácsnok Teglgaard és Fløjstrupgård ügyre vonatkozó indítványa (C-239/17, EU:C:2018:328, 60., 82. és 83. pont).

45 Kiemelés tőlem. Emlékeztetek arra, hogy az 1306/2013 rendelet hatálybalépése előtt a kölcsönös megfeleltetés szabályainak megsértése esetén kiszabható szankciókra vonatkozó rendelkezéseket a mezőgazdasági termelőknek nyújtott közvetlen támogatásokról szóló 73/2009 rendelet határozta meg. A KAP reformja során a különböző típusú támogatásokra vonatkozó közös rendelkezéseket a KAP finanszírozásáról szóló 1306/2013 rendeletbe foglalták bele, amely tehát egy úgynevezett „horizontális” rendelet. A jogalkotó ebben az összefüggésben foglalta a kölcsönös megfeleltetésre vonatkozó szabályokat az 1306/2013 rendeletbe.

46 Lásd még ebben az értelemben: Bobek főtanácsnok BV ügyre vonatkozó indítványa (C-129/19, EU:C:2020:375, 118–123. pont); Bobek főtanácsnok Federatie Nederlandse Vakbeweging ügyre vonatkozó indítványa (C-815/18, EU:C:2020:319, 61–63. pont).

81. Ezzel együtt és mindenesetre a Bizottsággal ellentétben nem gondolom, hogy az 1306/2013 rendelet 99. cikkének előkészítő anyagaiból azt a következtetést lehetne levonni, hogy a jogalkotó módosítani kívánta a csökkentések kiszámításának módszerét. Emlékeztetek arra, hogy a Bizottság szerint e rendelkezés, és nem e rendelkezés 97. cikkének (1) bekezdése szabályozza azt az évet, amelynek alapján a közvetlen kifizetések csökkentését ki kell számítani.

82. E tekintetben megjegyzem, hogy noha kétségkívül igaz, hogy az 1306/2013 rendelet 99. cikkének (1) bekezdése a jogalkotási folyamat során módosult, mivel e rendelkezésnek a Bizottság javaslatában szereplő eredeti szövege a jogsértés *felmerülésének évére* hivatkozott,[47] míg e rendelkezés végleges szövege a *ténymegállapítás szerinti évre* hivatkozik. A Bizottság által előadottakkal ellentétben azonban az előkészítő anyagokban semmi nem teszi lehetővé, hogy ebből arra következtessünk, hogy a jogalkotó e módosítással – amelyet a háromoldalú egyeztetések során a Bizottság javaslatára iktattak be[48] – a korábbi szabályozáshoz képest módosítani kívánta a csökkentések *kiszámítása* szempontjából releváns évet.

83. Álláspontja alátámasztására a Bizottság *belső* dokumentumokat nyújtott be, amelyek alapján véleménye szerint úgy tekinthető, hogy ez volt a szándéka, amikor e módosítást javasolta: azt az álláspontot képviselte, hogy a csökkentések kiszámítása az 1306/2013 rendelet 99. cikkének (1) bekezdésének hatálya alá tartozik, és hogy a továbbiakban nem a jogsértés *felmerülésének* évét kell figyelembe venni, hanem a *ténymegállapítás* évét, azon az alapon, hogy túlságosan nehéz meghatározni, hogy melyik év során kerül sor a kölcsönös megfeleltetés szabályainak megsértésére.[49]

84. Mindazonáltal a Parlamenttel és a Tanáccsal együtt meg kell állapítani, hogy az 1306/2013 rendelet (nyilvános) előkészítő anyagaiban semmi nem teszi lehetővé annak megállapítását, hogy e két társjogalkotót erről az állítólagos indokolásról tájékoztatták volna, és hogy azok azzal a módosítás elfogadásával azzal egyetértettek volna.[50] Ebből következik, hogy az említett belső dokumentum nem szolgálhat az értelmezés forrásául. Egyébiránt, amint azt a Parlament és a Tanács megjegyzi, a Bizottság által javasolt módosítás magyarázható azzal, hogy a Bizottság biztosítani kívánta a koherenciát a csökkentés alkalmazására vonatkozó korábbi rendelkezés, vagyis az 1122/2009 végrehajtási rendelet 70. cikke (8) bekezdése a) pontjának tartalmával.

85. A fenti megállapítások összességére tekintettel azt a következtetést vonom le, hogy a jogalkotó *nem* kívánta módosítani a csökkentések 1306/2013 rendelet szerinti számítási módját.

47 A közös agrárpolitika finanszírozásáról, irányításáról és nyomon követéséről szóló európai parlamenti és tanácsi rendelet iránti javaslat (COM(2011) 628 végleges). E javaslat 99. cikkének (1) bekezdése pontosabban „az érintett naptári év[re] vagy évek[re]” hivatkozott. Amint azt a jelen indítvány 56. pontjában kifejtettem, ez a hivatkozás a jogsértés felmerülése évének felel meg.

48 A három társjogalkotó megerősítette, hogy a módosítást a háromoldalú egyeztetések során a Bizottság javaslatára iktatták be.

49 A Bizottság e 2013. május 15-i belső dokumentumából a rendeletjavaslat 99. cikkének (1) bekezdése vonatkozásában kitűnik, hogy „[t]he current text as regards the calculation of reductions refers to the occurrence of the non-compliance. This could be difficult to establish. Therefore, if possible, [paragraph 1 of Article 99] should be amended by introducing a reference to the year of the finding”.

50 Tudomásom szerint, és amint azt a Tanács és a Parlament is előadta, a módosításról csak a Tanács két nyilvános dokumentuma tesz említést. Ezekből azonban nem vezethető le a jogalkotónak a módosítás beiktatásával kapcsolatos szándéka. Az első, 10204/13 ADD1 hivatkozási számot viselő 2013. június 7-i dokumentumban a 99. cikk (1) bekezdésére vonatkozó kommentár a következőket jelzi: „Open – revised text in preparation. That text will provide that the reduction would be applied to claims lodged during the calendar year of the finding”. Amint azt a jelen indítvány 61. pontjában kifejtettem, az „alkalmazás” (angolul „applied”) kifejezés jelentheti a csökkentésnek mind a kiszámítását, mind a beszámítását. A második, 10204/13 REV hivatkozási számú, 2013. június 14-i dokumentumban ezt a kommentárt a 99. cikk (1) bekezdésének elfogadott szövege váltja fel, amely szintén nem teszi lehetővé a jogalkotó indokainak körülhatárolását.

4. Az 1306/2013 rendelet értelmezésére vonatkozó következtetés

86. A fentiekben kifejtett megállapítások összességéből következik, hogy az 1306/2013 rendelet 97. cikkének (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy a kifizetéseknek a kölcsönös megfeleltetési szabályok be nem tartása miatti csökkentéseit az azon év tekintetében nyújtott vagy nyújtandó kifizetése alapulvételével kell *kiszámítani*, amelynek során e jogsértésre *sor került*, míg e rendelet 99. cikkének (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy a közvetlen kifizetések így kiszámított csökkentéseit az azon naptári év tekintetében nyújtott vagy nyújtandó kifizetésekre kell *alkalmazni*, amelynek során e szabályok be nem tartását *megállapítják*.

E. A 809/2014 végrehajtási rendelet értelmezéséről

87. Ami a 809/2014 végrehajtási rendelet 73. cikke (4) bekezdésének a) pontját illeti, megállapítom, hogy e rendelkezés szövege lényegében azonos az 1306/2013 rendelet 99. cikke (1) bekezdésének szövegével. Mivel végrehajtási rendeletről van szó, a 809/2014 végrehajtási rendelet 73. cikke (4) bekezdésének a) pontját ezért az 1306/2013 rendelet 99. cikke (1) bekezdésével összhangban kell értelmezni. Ebből következik, hogy a 809/2014 végrehajtási rendelet 73. cikke (4) bekezdésének a) pontját szintén úgy kell értelmezni, hogy a közvetlen kifizetések csökkentéseit az azon év tekintetében átvett vagy átvételre kerülő kifizetésekre kell *alkalmazni*, amelynek során a kölcsönös megfeleltetési szabályok megsértését *megállapítják*.[51]

V. Végkövetkeztetés

88. A fenti megfontolások összességére tekintettel azt javaslom a Bíróságnak, hogy a College van Beroep voor het bedrijfsleven (gazdasági tárgyú közigazgatási jogviták fellebbviteli bírósága, Hollandia) által előzetes döntéshozatal céljából előterjesztett kérdésre a következő választ adja:

1) A közös agrárpolitika finanszírozásáról, irányításáról és monitoringjáról és a 352/78/EGK, a 165/94/EK, a 2799/98/EK, a 814/2000/EK, az 1290/2005/EK és a 485/2008/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. december 17-i 1306/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet 97. cikkének (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy a közvetlen kifizetéseknek a kölcsönös megfeleltetési szabályok be nem tartása miatti csökkentéseit az azon év tekintetében nyújtott vagy nyújtandó kifizetéseket alapul véve kell kiszámítani, amelynek során e jogsértésre sor került.

2) A közös agrárpolitika finanszírozásáról, irányításáról és monitoringjáról és a 352/78/EGK, a 165/94/EK, a 2799/98/EK, a 814/2000/EK, az 1290/2005/EK és a 485/2008/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. december 17-i 1306/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet 99. cikkének (1) bekezdését, valamint az 1306/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet alkalmazási szabályainak az integrált igazgatási és kontrollrendszer, a vidékfejlesztési intézkedések és a kölcsönös megfeleltetés tekintetében történő megállapításáról szóló, 2014. július 17-i 809/2014/EU bizottsági végrehajtási rendelet 73. cikke (4) bekezdésének bevezető fordulatát és a) pontját úgy kell értelmezni, hogy a közvetlen kifizetések így kiszámított csökkentéseit az azon naptári év tekintetében nyújtott vagy nyújtandó kifizetésekre kell alkalmazni, amelynek során a kölcsönös megfeleltetési szabályok be nem tartását megállapítják.

51 Az a körülmény, hogy a Bizottság a 809/2014 végrehajtási rendelet 73. cikke (4) bekezdése a) pontjának elfogadásakor láthatóan azt az álláspontot képviselte, hogy az 1306/2013 rendelet 99. cikkének (1) bekezdése nem a csökkentés alkalmazására, hanem annak kiszámítására vonatkozik, megmagyarázza, hogy e rendelkezés miért szorítkozik az 1306/2013 rendelet 99. cikke (1) bekezdése tartalmának megismétlésére.