JULIANE KOKOTT
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2016. március 10.[1]

C-333/15. és C-334/15. sz. egyesített ügyek

María del Pilar Planes Bresco
kontra
Comunidad Autónoma de Aragón

(a Tribunal Supremo [legfelsőbb bíróság, Spanyolország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Közös agrárpolitika — 1782/2003/EK rendelet — Egységes támogatás — Támogatható hektárszám — Állandó legelők — Joggal való visszaélés”

I – **Bevezetés**

1. A legelők jelentős ökológiai és esztétikai értékük alapján mezőgazdasági területeink nélkülözhetetlen részét képezik. Alapvető funkciókat töltenek be a környezet védelme szempontjából, amelynek megőrzése az EUMSZ 191. cikkel összefüggésben értelmezett EUMSZ 11. cikk szerint az uniós politika célkitűzései közé tartozik, és meghatározó jelentőséggel bír a biológiai sokféleség tekintetében, amely éppen mostanában került a figyelem középpontjába.[2] Ennek fényében meglepő lehet, ha egy tagállamban abból az okból tagadják meg a támogatásokat a mezőgazdasági termelőktől, hogy az eddig például szántóföldként intenzíven művelt földterületeket legelőkkel váltották fel. A Bíróságnak ezen előzetes döntéshozatal iránti kérelem keretében azt kell tisztáznia, hogy ellentétes-e az uniós joggal az ilyen eljárás.

2. A kérdés egy spanyolországi mezőgazdasági üzem tulajdonosa, M. P. Planes Bresco és az Aragóniai Autonóm Közösség hatóságai között fennálló jogvita keretében merült fel. Ez utóbbiak nem ismerték el teljes mértékben azokat az állandó legelőket, amelyeket M. P. Planes Blasco közvetlen támogatás iránti két kérelmében támogathatóként bejelentett, mivel a megadott földterület nagyobb volt, mint egy évekre visszamenő referencia időszakban. Az Autonóm Közösség egy törvényi rendelkezése alapján ilyen körülmények között abból kellett kiindulni, hogy ezeken a földterületeken valójában teljesen felhagytak a mezőgazdasági tevékenységgel, és ezáltal visszaélésszerű magatartás áll fenn. Mindkét fél az uniós jogra hivatkozik álláspontja alátámasztása érdekében.

1 — Eredeti nyelv: német.

2 — Lásd az Európai Bizottság által kidolgozott és az Európai Unió Tanácsa és az Európai Parlament által támogatott, „a biológiai sokféleséggel kapcsolatos, 2020-ig teljesítendő uniós stratégi[át]” (2011. május 3-i közlemény, COM(2011) 244 végleges); lásd a Tanács 2011. június 21-i következtetéseit (11978/11. sz. dokumentum) és a Tanács 2011. december 19-i következtetéseit (18862/11. sz. dokumentum), valamint az Európai Parlament 2012. április 20-i állásfoglalását (HL 2013. C 258. E, 99. o.). Ebben az összefüggésben figyelmet érdemel az is, hogy az Egyesült Nemzetek a 2011 és 2020 közötti időszakot a biodiverzitás (biológiai sokféleség) évtizedének nyilvánította.

3. A jelen ügy abban a tekintetben is különös relevanciával bír, hogy az állandó legelők támogathatóságának szabályszerű értékelésében fennálló hiányosságok már évek óta az Európai Számvevőszék célkeresztjében állnak. [3] Ennélfogva ez a tagállam a jelen ügyben vitatott rendelkezést a jelzett problémák leküzdésére irányuló alkalmas korrekciós intézkedések részeként védi. Ahogy azonban alaposabb vizsgálatot követően be fog bizonyosodni, ezzel túllőtt a célon.

II – **Jogi háttér**

A – *Az uniós jog*

4. A jelen eljárás uniós jogi keretét az időközben hatályon kívül helyezett 1782/2003 rendelet [4] képezi. E rendelettel alapvetően megújították a mezőgazdasági termelőknek nyújtott támogatások rendszerét az Unióban. A termeléstől függő támogatások helyébe lényegében az „egységes támogatás” lépett, amelynek mértékét már nem befolyásolja a mezőgazdasági üzem aktuális termelése. [5]

5. Az 1782/2003 rendelet („Fogalommeghatározások”) 2. cikkének c) pontja szerint „mezőgazdasági tevékenység” a „mezőgazdasági termékek termelése, tenyésztése vagy művelése, ideértve a betakarítást, a fejést, az állattenyésztést és a mezőgazdasági célból történő állattartást, valamint a mezőgazdasági földterületek jó mezőgazdasági és ökológiai állapotának fenntartását az 5. cikkben meghatározottak szerint”.

6. Az 1782/2003 rendelet 5. cikkének („Jó mezőgazdasági és ökológiai állapot”) szövege a releváns részében a következő:

„(1) A tagállamok biztosítják valamennyi mezőgazdasági földterület, különösen a termelésből kivont termőterületek jó mezőgazdasági és ökológiai állapotának fenntartását. A tagállamok a IV. mellékletben kialakított keret alapján nemzeti vagy regionális szinten meghatározzák a jó mezőgazdasági és ökológiai állapotra vonatkozó minimumkövetelményeket, […]

(2) A tagállamok biztosítják, hogy a 2003. évre vonatkozó területalapú támogatás iránti kérelem benyújtására előírt időpontban állandó legelőként hasznosított földterületek továbbra is állandó legelők maradnak.

[…]”

7. Az 1782/2003 rendelet 29. cikke („A támogatás korlátozása”) a következőképpen rendelkezik:

„Az egyes támogatási rendszerekre alkalmazandó különös rendelkezések sérelme nélkül, nem fizethető támogatás olyan kedvezményezett részére, akiről megállapították, hogy mesterségesen teremtette a támogatási jogosultság megszerzéséhez szükséges körülményeket azzal a céllal, hogy az adott támogatási rendszer céljaival ellentétes előnyhöz jusson.”

3 — Lásd a Számvevőszék 2014-es évről szóló jelentésének (HL 2015. C 373., 1. o.) 7.2.1 pontját és 7.8 háttérmagyarázatát; a 2012-es évről szóló jelentésének (HL 2013. C 331., 1. o.) 3.1. háttérmagyarázatát; a 2011-es évről szóló jelentésének (HL 2012. C 344., 1. o.) 3.20 pontját és 3.2 mellékletét; a 2010-es évről szóló jelentésének (HL 2011. C 326., 1. o.) 3.31 pontját és 3.2 mellékletét; a 2009-es évről szóló jelentésének (HL 2010. C 303., 1. o.) 3.38 pontját és 3.2 mellékletét; a 2008-as évről szóló jelentésének (HL 2009. C 269., 1. o.) 5.36 pontját és 5.1 mellékletét.

4 — 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 (HL L 207., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 40. kötet, 269. o.), amelyet a […] 2009. január 19-i 73/2009/EK tanácsi rendelet (HL L 30., 16. o.) hatályon kívül helyezett. Ez utóbbi rendeletet a […] 2013. december 17-i 1307/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 347., 608. o.) helyezte hatályon kívül.

5 — Az egységes támogatási rendszer működési módjának megértéséhez lásd: a Vonk Noordengraaf ügyre vonatkozó indítványom (C-105/13, EU:C:2014:64) 23–25. pontja is.

8. Az 1782/2003 rendelet 36. cikkének („Kifizetés”) (1) bekezdése előírja, hogy az egységes támogatási rendszer keretében a támogatást támogatási jogosultságokra fizetik.

9. Az 1782/2003 rendelet 43. cikke („A támogatási jogosultság meghatározása”) azt szabályozza, hogy eredetileg hogyan kellett a támogatási jogosultságokat megállapítani. Ehhez először egy referenciaösszeget kellett kiszámítani, amely a 37. cikk szerint azon támogatások átlagának felel meg, amelyeket a mezőgazdasági termelőnek a régi támogatási rendszer keretében az átalakítást megelőző három évben, azaz 2000 és 2002 között nyújtottak. Azután az említett referenciaösszeget az abban az időszakban átlagosan megművelt földterületre számolták el. Következésképpen egy mezőgazdasági termelő ezen az alapon az említett földterület hektárszámának megfelelő számú, meghatározott értékű támogatási jogosultságot kapott.

10. Az 1782/2003 rendelet 44. cikke („A támogatási jogosultság felhasználása”) jelen ügy szempontjából releváns változatának szövege a vonatkozó részeiben a következő:

„(1) Minden támogatási jogosultság, amely a támogatható hektárszámhoz kapcsolódik, feljogosít a támogatási jogosultság által megállapított összeg igénylésére.

(2) A »támogatható hektárszám« a mezőgazdasági üzem szántóföldből és állandó legelőből álló földterülete, kivéve az állandó kultúrák, erdők vagy nem mezőgazdasági tevékenység céljára használt területeket. [6]

(3) A mezőgazdasági termelő nyilatkozik a támogatási jogosultsághoz kapcsolódó támogatható hektárszámnak megfelelő parcellákról.

[…]”

11. Ezenkívül a jelen ügyben az 1782/2003 rendelet végrehajtása céljából elfogadott, időközben szintén hatályon kívül helyezett 795/2004 rendelet [7] és 796/2004 rendelet [8] is releváns.

12. A 795/2004 rendelet 2. cikkének a) pontja szerint „mezőgazdasági terület” a „szántóterületek, állandó legelők és az állandó kultúrák összterülete”.

13. A 795/2004 rendelet 2. cikkének e) pontja az „állandó legelő” fogalmát a 796/2004 rendelet 2. cikkének 2. pontjára hivatkozással határozza meg.

14. A 796/2004 rendelet 2. cikkének 2. pontja szerint „állandó legelő” – amennyiben a jelen ügyben releváns – a „gyep vagy egyéb egynyári takarmánynövények természetes (vetés nélküli) vagy művelés útján (vetéssel) történő termesztésére használt, a mezőgazdasági üzem vetésforgójában legalább öt évig nem szereplő földterület”.

6 — A borágazatnak a közvetlen támogatási rendszerbe a borpiac közös szervezéséről […] szóló, 2008. április 29-i 479/2008/EK tanácsi rendelet (HL 2008. L 148., 1. o.) által történő bevonása során – e rendelet 123. cikkének (5) bekezdése alapján – az 1782/2003 rendelet 44. cikke (2) bekezdésnek szövege a következőképpen változott: „A »támogatható hektárszám« a mezőgazdasági üzem bármely földterülete, kivéve az erdők területét és a nem mezőgazdasági tevékenység céljára használt területeket.” Ez a változás a 479/2008 rendelet 129. cikkének c) pontja szerint 2009. január 1-jétől hatályos, és a jelen ügyben nem releváns.

7 — Az […] 1782/2003/EK tanácsi rendeletben meghatározott egységes támogatási rendszer végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, 2004. április 21-i 795/2004/EK bizottsági rendelet (HL 2004. L 141., 1. o, helyesbítés: HL L 291., 18. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 44. kötet, 226. o.), amelyet a [...] 73/2009/EK tanácsi rendelet III. címében előírt egységes támogatási rendszer végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, 2009. október 29-i 1120/2009 bizottsági rendelet (HL 2009. L 316., 1. o.) hatályon kívül helyezett.

8 — A 796/2004/EK bizottsági rendelet módosításáról és helyesbítéséről szóló, 2005. február 11-i 239/2005/EK bizottsági rendelettel (HL L 42., 3. o.) módosított, a […] kölcsönös megfeleltetés, moduláció, valamint integrált igazgatási és ellenőrzési rendszer végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, 2004. április 21-i 796/2004/EK bizottsági rendelet (HL 2004. L 141., 18. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 44. kötet, 243. o.), amelyet a 73/2009/EK tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, 2009. november 30-i 1122/2009/EK bizottsági rendelet (HL 2009. L 316., 65. o.) hatályon kívül helyezett.

B – *A spanyol jog*

15. Az Aragóniai Autonóm Közösség mezőgazdasági és élelmezésügyi minisztériuma 2007. január 24-i rendeletének [9] 13. szakasza a következőket írja elő:

„Állandó legelő […] csak olyan üzemek esetében támogatható, amelyeknél az egységes támogatási jogosultság odaítélése során figyelembe vettek takarmánytermő területet, és csak a földterület olyan mértékéig, amely nem haladja meg az egységes támogatás megállapítása során figyelembe vett takarmánytermő területek átlagértékét. A jelen bekezdésben említetteken túlmenően bejelentett állandó legelő nem támogatható, mivel az 1782/2003/EK rendelet 29. cikkével összhangban abból kell kiindulni, hogy a kedvezményezett mesterségesen teremtette meg a támogatási jogosultság megszerzéséhez szükséges körülményeket.”

16. Az Aragóniai Autonóm Közösség mezőgazdasági és élelmezésügyi minisztériuma 2008. január 24-i rendelete [10] 16. szakaszának szövege lényegében megfelel a fent említett rendelkezésnek, és ezenkívül a következőket írja elő:

„Az előző bekezdés nem alkalmazandó, ha a mezőgazdasági termelő igazolja, hogy a kérelem időpontjában állattartó üzem tulajdonosa, és a bejelentett állandó legelőt az ezen üzemben tartott állatok takarmányozására használja.”

III – **Az alapügy és a Bíróság előtti eljárás**

17. M. P. Planes Bresco 2007-ben és 2008-ban az 1782/2003 rendelet szerinti, területalapú közvetlen támogatás iránti kérelmet terjesztett elő.

18. Az Aragóniai Autonóm Közösség illetékes hivatala az ezekben a kérelmekben bejelentett földterületeket csökkentette annyiban, amennyiben a támogatható állandó legelőként bejelentett földterület meghaladta az adott napon a támogatási jogosultságok megállapítása során figyelembe vett takarmánytermő területek átlagos értékét. Az Autonóm Közösség joga szerint ilyen esetben abból kell kiindulni, hogy az ezt meghaladó földterület tekintetében a támogatási jogosultság megszerzéséhez szükséges körülményeket mesterségesen teremtették meg.

19. Az e határozatok ellen benyújtott keresetek eddig nem voltak eredményesek.

20. Az időközben az üggyel foglalkozó Tribunal Supremonak (legfelsőbb bírósága) e tekintetben kétségei támadtak az 1782/2003 rendelet értelmezését illetően, és a következő két kérdéssel fordult a Bírósághoz:

1) Úgy kell-e értelmezni az 1782/2003/EK tanácsi rendelet 43. és 44. cikkét, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely kizárja a támogatható hektárszámok köréből a mezőgazdasági termelő által bejelentett állandó legelők valamennyi olyan területét, amely meghaladja a termelőt megillető rendes jogosultságok meghatározásánál adott napon figyelembe vett terület méretét, és e területek bevonását, valamint ebből következően a szántóföld legelőkkel való felváltását ahhoz a feltételhez köti, hogy a termelő a legelőket ténylegesen állattenyésztésre használja az adott üzleti évben azon területek tekintetében, amelyekre a támogatási jogosultságokat aktiválni kívánja?

9 — Orden de 24 de enero de 2007, del Departamento de Agricultura y Alimentación (*Boletin Oficial de Aragón*, 13. sz., 2007. január 31., 1310. o.)
10 — Orden de 24 de enero de 2008, del Departamento de Agricultura y Alimentación (*Boletin Oficial de Aragón*, 12. sz., 2008. január 30., 956. o.)

2) Abban az esetben, ha az előző kérdésre adandó válasz nemleges lenne:

3) Arra figyelemmel, hogy a támogatási rendszerek keretében kizárja e rendszerek olyan kedvezményezettjeinek kifizetését, „akikről megállapították, hogy mesterségesen teremtették a támogatási jogosultság megszerzéséhez szükséges körülményeket azzal a céllal, hogy az adott támogatási rendszer céljaival ellentétes előnyhöz jussanak”, úgy kell-e értelmezni az 1782/2003/EK tanácsi rendelet 29. cikkét, hogy az nem teszi lehetővé a tagállamok számára (az állandó legelők) „támogatható hektárszámát” csökkentő általános intézkedések elfogadását olyan általános feltételezések tényként történő beállításával, amelyek szerint a kedvezményezett a támogatás megszerzéséhez szükséges körülményeket mesterségesen teremtette meg, az adott mezőgazdasági termelővel kapcsolatban az e mezőgazdasági termelő tevékenysége és az általa tanúsított magatartás konkrét bizonyítása nélkül?

21. A Bíróság előtti eljárásban az Európai Bizottság és a Spanyol Királyság írásbeli észrevételeket terjesztett elő.

IV – **A jogkérdésről**

A – *Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésről*

22. A kérdést előterjesztő bíróság az első kérdésével lényegében azt szeretné megtudni, hogy ellentétes-e az 1782/2003 rendelettel az olyan nemzeti rendelkezés, amely az egységes támogatási rendszer keretében fizetendő támogatások iránti kérelem esetében a mezőgazdasági termelő által bejelentett összes olyan állandó legelőt, amely meghaladja az adott napon az őt megillető támogatási jogosultságok meghatározásához figyelembe vett takarmánytermő területeket, csak akkor vonja a támogatható hektárszámok körébe, ha azokat a területeket ténylegesen állattenyésztésre használják.

23. A kérdés megválaszolásához azt kell megvizsgálni, hogy az állandó legelők támogathatósága ahhoz a feltételhez köthető-e, hogy a legelők a mezőgazdasági termelő támogatási jogosultságai meghatározásának időpontjában már megfelelő mértékben fennálltak, vagy hogy a földterületeket egyébként jelenleg állattenyésztésre, például takarmánytermő területként használják.

24. Igaz, hogy a kérdést előterjesztő bíróság kérdése az 1782/2003 rendelet 43. és 44. cikkére is vonatkozik. Egy terület támogathatóságának megítélése szempontjából azonban kizárólag az utóbbi rendelkezés mérvadó, mivel a rendelet 43. cikke csupán a támogatási jogosultságok eredeti megállapítását szabályozza.

25. Az 1782/2003 rendelet 44. cikke (2) bekezdésének a jelen ügyben irányadó változata szerint „támogatható hektárszámként” a mezőgazdasági üzem szántóföldből és állandó legelőből álló földterülete jön tekintetbe, kivéve az állandó kultúrák, erdők vagy nem mezőgazdasági tevékenység céljára használt területeket. Következésképpen három feltételnek kell teljesülnie ahhoz, hogy egy terület e rendelkezés értelmében támogathatónak minősüljön: *mezőgazdasági területnek* kell lennie, amely egy *üzem* részét képezi, és amelyet *mezőgazdasági célra* használnak. [11]

26. Először is a *mezőgazdasági területnek* kell fennállnia. A 795/2004 rendelet 2. cikkének a) pontja ezt a fogalmat a „szántóterületek, állandó legelők és az állandó kultúrák összterülete[ként]” határozza meg.

11 — Lásd: Demmer-ítélet (C-684/13, EU:C:2015:439, 54. pont).

27. A jelen ügyben állandó legelőként bejelentett területek támogathatósága vitatott. A 795/2004 rendelet 2. cikkének a 796/2004 rendelet 2. cikkének (2) bekezdésével összefüggésében értelmezett e) pontja értelmében állandó legelő a gyep vagy egyéb egynyári takarmánynövények természetes vagy művelés útján történő termesztésére használt, a mezőgazdasági üzem vetésforgójában legalább öt éve nem szereplő földterület. Az alapügyben nem vitatott, hogy a szóban forgó földterületek ténylegesen megfelelnek ezeknek a követelményeknek, és ezt egyébként a nemzeti hatóságoknak kellene megítélniük.

28. Másodszor a földterületnek – ahhoz, hogy az 1782/2003 rendelet 44. cikke (2) bekezdésének értelmében véve „támogatható” legyen – az érintett mezőgazdasági termelő *üzemének* részét kell képeznie.[12] Az ítélkezési gyakorlat szerint ehhez elégséges, ha a mezőgazdasági termelő a földterület tekintetében elegendő önállósággal rendelkezik a mezőgazdasági tevékenysége gyakorlása céljából.[13] Az alapügyben ez sem vitatott.

29. Harmadszor egy mezőgazdasági terület támogathatósága azt feltételezi, hogy azt *mezőgazdasági célra* használják.[14] Nyilvánvaló, hogy a mezőgazdasági termékek termelése, tenyésztése, illetve művelése ilyen tevékenységnek tekintendő. Ennélfogva ezek a tevékenységek az 1782/2003 rendelet 2. cikkének c) pontja szerinti fogalom-meghatározásban is szerepelnek. Ezenkívül azonban ez a meghatározás – a rendelet 5. cikkében meghatározottak szerint – a mezőgazdasági földterületek jó mezőgazdasági és *ökológiai* állapotának fenntartását is a mezőgazdasági tevékenység fogalmába sorolja.

30. Ellentétben tehát azzal, amit az Aragóniai Autonóm Közösség joga megkövetelni látszik,[15] a *mezőgazdasági tevékenység* nem feltételezi azt, hogy az állandó legelőt mezőgazdasági termékek termelésére használják. A mezőgazdasági tevékenység fogalmának az 1782/2003 rendelet 2. cikkének c) pontjában szereplő meghatározása szerint ugyanis a mezőgazdasági területek jó mezőgazdasági és ökológiai állapotának fenntartása már önmagában ilyen tevékenységnek minősül. Ezenkívül a rendelet 5. cikke szerint ez éppen azokra a földterületekre vonatkozik, amelyeket már nem használnak termelésre. Ennélfogva – ahogy a Bíróság ebben az összefüggésben már megállapította – az olyan földterület is támogathatónak tekintendő, amely használatának fő célja a tájgondozás és a természetvédelem.[16]

31. Amennyiben tehát a mezőgazdasági termelő által a támogatási kérelemben megjelölt földterületek tekintetében teljesül ez a három feltétel, azok az 1782/2003 rendelet 44. cikkének (2) bekezdése értelmében vett „támogatható hektárszámnak” minősülnek. E földterület minden hektárja a mezőgazdasági termelőt megillető minden támogatási jogosultsággal együtt a támogatási jogosultsággal megállapított összeg kifizetésére jogosít. Ezzel szemben a rendelet nem enged mozgásteret a tagállamoknak ahhoz, hogy a támogathatóságot további feltételekhez kössék.

32. Ennélfogva a továbbiakban nem releváns, hogy maguk az állandó legelőként bejelentett földterületek már a támogatási jogosultságok megállapításának időpontjában – például takarmánytermő területekként – fennálltak-e, vagy csak utólag történt meg például a szántóföld legelővel való felváltása. Ellenkezőleg, az általános támogatási jogosultságok nincsenek különleges földterületekhez kötve, mivel az egységes támogatási rendszer keretében a termeléstől független közvetlen jövedelemtámogatásokat nyújtanak.[17]

12 — Demmer-ítélet (C-684/13, EU:C:2015:439, 58. pont).

13 — Landkreis Bad Dürkheim ítélet (C-61/09, EU:C:2010:606, 58. és 62. pont; Wree-ítélet (C-422/13, EU:C:2015:438, 44. pont); Demmer-ítélet (C-684/13, EU:C:2015:439, 58. pont).

14 — Demmer-ítélet (C-684/13, EU:C:2015:439, 63. pont).

15 — Lásd a jelen indítvány 16. pontját.

16 — Landkreis Bad Dürkheim ítélet (C-61/09, EU:C:2010:606, 49. pont).

17 — Lásd az 1782/2003 rendelet (24) preambulumbekezdését, amely szerint „végre kell hajtani a termelés támogatásáról a termelő támogatására való áttérést egy minden egyes gazdaság számára elérhető, független jövedelemtámogatási rendszer bevezetésével”.

33. Ezt a következtetést rendszertani megfontolások is alátámasztják. Így egyrészt az 1782/2003 rendelet 46. cikkének (2) bekezdése megerősíti, hogy főszabály szerint nem áll fenn arra vonatkozó kötelezettség, hogy a támogatási jogosultságokat éppen azokkal a földterületekkel aktiválják, amelyekre azokat egykor odaítélték. E rendelkezés szerint ugyanis a támogatási jogosultság „eladás vagy bármely egyéb formában történő végleges átruházás útján ruházható át, földterülettel együtt vagy anélkül”.

34. Másrészt utalni kell az 1782/2003 rendelet 53. cikkére, amely különös rendelkezést tartalmaz a támogatási jogosultságok megállapítására, amennyiben a mezőgazdasági termelő kötelezettséget vállalt arra, hogy a bázisidőszak során, azaz 2000-től 2002-ig területpihentetés alá vonja a mezőgazdasági üzeméhez tartozó földterület egy részét. Az 54. cikk (2) bekezdése ebben az összefüggésben kifejezetten a 44. cikk (2) bekezdésétől eltérően úgy rendelkezik, hogy a területpihentetési támogatásra való jogosultság szempontjából főszabály szerint csak a szántóföldből álló mezőgazdasági földterületek jönnek tekintetbe. Következésképpen ez a rendelkezés kivételesen egy bizonyos típusú támogatható földterülethez köti a támogatási jogosultságot. Ebből *a contrario* világossá válik, hogy az általános támogatási jogosultságok tekintetében a megállapításuk időpontjában fennálló viszonyok a továbbiakban nem befolyásolják, hogy milyen támogatható hektárszámmal aktiválhatók később a támogatási jogosultságok.

35. Végül az 1782/2003 rendelet célkitűzéseivel is összhangban áll, hogy az állandó legelőket a más korábbi rendeltetéstől vagy a mezőgazdasági termékek termelése céljára való tényleges felhasználástól függetlenül támogathatónak tekintsék. Így a rendelet (4) preambulumbekezdésében kifejezetten kiemelik az állandó legelők környezetre gyakorolt kedvező hatásait.[18] Ennek megfelelően az 1782/2003 rendelet 5. cikkének (2) bekezdése annak biztosítására utasítja a tagállamokat, hogy a támogatási rendszer 2003. évi átalakításának időpontjában állandó legelőként hasznosított földterületek továbbra is állandó legelők maradjanak.

36. Ebből a célból a 796/2004 rendelet 4. cikke ezenkívül felhatalmazza a tagállamokat arra, hogy az állandó legelők területének nemzeti vagy regionális csökkenése esetén különleges intézkedéseket hozzanak. Ennélfogva azok a mezőgazdasági termelők, akik olyan földterülettel rendelkeznek, amelynek hasznosítási formája állandó legelőről egyéb hasznosítási formára lett megváltoztatva, a megfelelő földterületet hasznosítását visszaállíthatják állandó legelőre.[19]

37. Az 1782/2003 rendelet tehát semmilyen módon nem akadályozza az állandó legelők kiterjesztését, hanem a környezetre gyakorolt kedvező hatásaik alapján sokkal inkább azok fenntartásának biztosítását célozza. Adott esetben az állandó legelők területének *csökkenése* feljogosítja a tagállamokat ellenintézkedések meghozatalára.

38. Következésképpen az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésre azt a választ kell adni, hogy az 1782/2003 rendeletet, és különösen annak 44. cikkének (2) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti rendelkezés, amely a mezőgazdasági termelő által bejelentett összes olyan állandó legelőterületet, amely meghaladja az adott napon az őt megillető támogatási jogosultságok meghatározásához figyelembe vett takarmánytermő területeket, csak akkor vonja a támogatható hektárszámok körébe, ha azokat ténylegesen állattenyésztésre használják.

18 — Az 1782/2003 rendelet (4) preambulumbekezdése szerint „az állandó legelők kedvező hatással vannak a környezetre, indokolt tehát intézkedéseket elfogadni a jelenlegi állandó legelők fenntartásának ösztönzésére, nagyarányú szántóföldi művelésbe vonásuk megelőzése érdekében”.

19 — A 796/2004 rendelet 4. cikkének (2) bekezdése alapján.

B – *Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésről*

39. A második kérdés célja annak tisztázása, hogy ellentétes-e az 1782/2003 rendelet 29. cikkével az alapügyben vitatotthoz hasonló nemzeti rendelkezés, amely – amennyiben az egységes támogatás iránti kérelemben bejelentett állandó legelők területe meghaladja az adott napon a támogatási jogosultságok meghatározásához figyelembe vett takarmánytermő területeket – azt a törvényi vélelmet állítja fel, hogy a mezőgazdasági termelő mesterségesen teremtette meg a támogatási jogosultság megszerzéséhez szükséges körülményeket.

40. A kérdést előterjesztő bíróság e kérdése csak arra az esetre vonatkozik, ha az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésre nemleges a válasz. A fenti fejtegetéseim alapján tehát szükségtelen a megválaszolása, a következőkben azonban másodlagosan tárgyalom ezt a kérdést.

41. Az 1782/2003 rendelet 29. cikke szerint nem fizethető támogatás olyan kedvezményezett részére, akiről megállapították, hogy mesterségesen teremtette a támogatási jogosultság megszerzéséhez szükséges körülményeket azzal a céllal, hogy az adott támogatási rendszer céljaival ellentétes előnyhöz jusson.

42. Spanyolország azt az álláspontot képviseli, hogy a szóban forgó nemzeti szabályozás összeegyeztethető ezzel a rendelkezéssel. Meg kell akadályozni, hogy az egységes támogatási rendszerből fizetendő támogatások megszerzése keretében az olyan szántóföldeket, amelyek egykor támogatási jogosultságok odaítélését eredményezték, jogosulatlanul és visszaélésszerűen legelőkkel váltsák fel, mivel a szántóföld legelővel való felváltásában valójában egy valódi mezőgazdasági tevékenység feladása rejlik.

43. Az 1782/2003 rendelet 29. cikke a szövege szerint lényegében a 2988/95 rendelet [20] 4. cikke (3) bekezdésének felel meg, amely a Bíróság azon állandó ítélkezési gyakorlata kodifikációjának tekinthető, amely szerint nem lehet az uniós jogi normákra csalárd módon vagy visszaélésszerűen hivatkozni. [21] Az uniós jog valamely rendelkezésének alkalmazását nem lehet oly módon kiterjeszteni, hogy az vonatkozzon a gazdasági szereplők visszaélésszerű magatartására. [22]

20 — Az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló, 1995. december 18-i 2988/95/EK, Euratom tanácsi rendelet (HL 1995. L 312., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 1. kötet, 340. o.). Számos további jogi aktusban található e rendelkezésnek megfelelő előírás, lásd például már a közös agrárpolitika keretébe tartozó közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról szóló, 1999. május 17-i 1259/1999/EK tanácsi rendelet 7. cikkét (HL 1999. L 160., 113. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 25. kötet, 424. o.) vagy a mezőgazdasági piacok közös szervezésének létrehozásáról [...] szóló, 2007. október 22-i 1234/2007/EK tanácsi rendeletnek (HL 2007. L 299., 1. o.) a kifejezetten „a szabályok kijátszására vonatkozó záradékként” megjelölt 193. cikkét, valamint [...] az 1698/2005/EK tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, 2011. január 27-i 65/2011/EU bizottsági rendelet (HL 2011. L 25., 8. o.) 4. cikkének (8) bekezdését.

21 — Ebben az értelemben lásd Alber főtanácsnok Emsland-Stärke ügyre vonatkozó indítványának (C-110/99, EU:C:2000:252) 80. pontját is. Ezen ítélkezési gyakorlatra vonatkozóan lásd például: Kefalas és társai ítélet (C-367/96, EU:C:1998:222, 20. pont); Diamantis-ítélet (C-373/97, EU:C:2000:150, 33. pont); Halifax és társai ítélet (C-255/02, EU:C:2006:121, 68. pont); Agip Petroli ítélet (C-456/04, EU:C:2006:241, 19. pont); SICES és társai ítélet (C-155/13, EU:C:2014:145, 29. pont).

22 — Lásd: Cremer-ítélet (125/76, EU:C:1977:148, 21. pont); General Milk Products ítélet (C-8/92, EU:C:1993:82, 21. pont); Halifax és társai ítélet (C-255/02, EU:C:2006:121, 69. pont); Agip Petroli ítélet (C-456/04, EU:C:2006:241, 20. pont); Vonk Diary Products ítélet (C-279/05, EU:C:2007:18, 31. pont); Christodoulou és társai ítélet (C-116/12, EU:C:2013:825, 63. pont).

44. A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint egy lehetséges kedvezményezett általi visszaélésszerű magatartás bizonyításához egyrészt olyan objektív körülmények együttes fennállása szükséges, amelyek következtében a releváns jogi feltételek formális betartása ellenére sem valósul meg az uniós jogi szabályozás célja, másrészt az említett szabályozásból származó előny megszerzésére irányuló szándék fennállása szükséges azáltal, hogy mesterséges módon teremtik meg az előny megszerzéséhez szükséges feltételeket. [23] Ennek megállapítása a nemzeti bíróság feladata. A bizonyítást a nemzeti jog szabályainak megfelelően kell lefolytatni úgy, hogy ne sérüljön az uniós jog hatékonysága. [24]

45. Az 1782/2003 rendelet 29. cikkének alkalmazásához ennélfogva egy objektív és egy szubjektív körülménynek is fenn kell állnia. Következésképpen az 1782/2003 rendelet 29. cikke eleve nem vonatkozhat egy olyan szabályozásra, amely általánosan és a konkrét körülmények értékelése nélkül azt a vélelmet állítja fel, hogy a kiegészítőleg bejelentett állandó legelők tekintetében a mezőgazdasági termelő mesterségesen teremtette meg a támogatási jogosultság megszerzéséhez szükséges feltételeket.

46. Ahogy a Bizottság helytállóan előadja, különösen már az esetleges visszaélésszerű magatartás objektív körülménye sem azonosítható. Az új támogatási rendszerrel éppen az volt az uniós jogalkotó célja, hogy a termeléstől független jövedelemtámogatási rendszert vezessen be a termelők számára. [25] Ennélfogva, ha egy mezőgazdasági termelő olyan állandó legelőkkel aktivál támogatási jogosultságokat, amelyek az 1782/2003 rendelet 44. cikkének (2) bekezdésében szereplő követelmények szerint támogathatóak, ez teljes mértékben összhangban van az egységes támogatási rendszer céljával.

47. Egyébként utalni kell arra, hogy Spanyolország a visszaélésszerűen bejelentett álladó legelők tekintetében az észrevételeiben maga is olyan eseteket említ, amelyeket „néhány kedvezményezett” követett el. Ennek fényében nincs indok abból kiindulni, hogy az ismertetett típusú visszaéléseket nem lehet eredményesen megakadályozni a hatékony ellenőrzés biztosítása céljából uniós szinten már elfogadott átfogó szabályok következetes alkalmazásával.

48. Végül nem meggyőzőek Spanyolország azon fejtegetései sem, amelyekkel összekapcsolják a vitatott rendelkezést és a Számvevőszéknek az állandó legelők támogathatóságának szabályszerű értékelésében fennálló hiányosságokra vonatkozó kifogásait. [26] Ez a kritika ugyanis az olyan földterületekre vonatkozó támogatások nyújtására irányul, amelyek nem felelnek meg az 1782/2003 rendelet 44. cikkének (2) bekezdésében szereplő, a támogathatósággal szemben támasztott követelményeknek. A kérdést előterjesztő bíróság által szolgáltatott adatokból azonban megállapítható, hogy az előtte folyamatban lévő eljárásban bizonyos – teljes egészében állandó legelőből álló – támogatható földterületek létezése nem vitatott a felek között.

49. Következésképpen az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésre azt a választ kell adni, hogy ellentétes az 1782/2003 rendelet 29. cikkével az olyan nemzeti rendelkezés, amely – amennyiben a mezőgazdasági termelő egységes támogatás iránti kérelmében bejelentett állandó legelők területe meghaladja az adott napon az őt megillető támogatási jogosultságok meghatározásához figyelembe vett takarmánytermő területeket – azt a törvényi vélelmet állítja fel, hogy a mezőgazdasági termelő mesterségesen teremtette meg a támogatási jogosultság megszerzéséhez szükséges körülményeket.

23 — Lásd: Emsland-Stärke ítélet (C-110/99, EU:C:2000:695, 52. és azt követő pont); Eichsfelder Schlachtbetrieb ítélet (C-515/03, EU:C:2005:491, 39. pont); Halifax és társai ítélet (C-255/02, EU:C:2006:121, 74. és azt követő pont); Cadbury Schweppes ítélet (C-196/04, EU:C:2006:544, 64. pont); Magyarország kontra Szlovákia ítélet (C-364/10, EU:C:2012:630, 58. pont); Christodoulou és társai ítélet (C-116/12, EU:C:2013:825, 64. pont); Slancheva sila ítélet (C-434/12, EU:C:2013:546, 29. pont).

24 — Lásd: Emsland-Stärke ítélet (C-110/99, EU:C:2000:695, 54. pont); Christodoulou és társai ítélet (C-116/12, EU:C:2013:825, 65. pont); Slancheva sila ítélet (C-434/12, EU:C:2013:546, 30. pont).

25 — Lásd ismételten az 1782/2003 rendelet (24) preambulumbekezdését.

26 — Lásd a fenti 3. lábjegyzetben hivatkozott bizonyítékokat.

V – **Végkövetkeztetések**

50. Végeredményben azt javasolom, hogy a Bíróság a következő választ adja a Tribunal Supremo (legfelsőbb bíróság) előzetes döntéshozatal iránti kérelmére:

Az 1782/2003/EK rendeletet, és különösen e rendelet 44. cikkének (2) bekezdését és 29. cikkét úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti rendelkezés, amely az egységes támogatás iránti kérelem keretében a mezőgazdasági termelő által bejelentett összes olyan állandó legelőterület, amely meghaladja az adott napon az őt megillető támogatási jogosultságok meghatározásához figyelembe vett takarmánytermő területeket, csak akkor vonja a támogatható hektárszámok körébe, ha azokat ténylegesen állattenyésztésre használják, másrészt pedig vélelmezi, hogy a mezőgazdasági termelő mesterségesen teremtette meg a támogatási jogosultság megszerzéséhez szükséges körülményeket.