NILS WAHL
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2015. szeptember 16.[1]

C-330/14. sz. ügy

Szemerey Gergely
kontra
Miniszterelnökséget vezető miniszter

(a Gyulai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság [Magyarország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal iránti kérelem — Elfogadhatóság — Közös agrárpolitika — Közvetlen támogatási rendszerek — Integrált igazgatási és ellenőrzési rendszer — A jogosultsági feltételek és a kölcsönös megfeleltetés szabályainak be nem tartása esetén alkalmazott támogatáscsökkentés és a támogatás köréből való kizárás — Ritka növényfajtákra vonatkozó igazolás benyújtásának elmulasztása a mezőgazdasági termelő részéről — Arányosság — Közigazgatási gyakorlat — Vis maior”

1. A kérdést előterjesztő bíróság előtti eljárásban egy mezőgazdasági termelő nem mellékelte az agrár-környezetvédelmi támogatás kifizetése iránti kérelemhez – a nemzeti jogszabály által előírt – ritka növényfajtákra vonatkozó igazolást. Az igazolást a ritka növényfajták termesztésének igazolása érdekében az e növényfajták tekintetében igényelt kiemelt támogatás iránti kérelemhez kell benyújtani. Az illetékes hatóságok később megállapították a *vis maior* helyzet fennállását, mivel a nehéz időjárási körülmények következtében e növényfajtákat nem lehetett elvetni. Ugyanakkor az egész kifizetési kérelmet elutasították, és további közigazgatási szankcióként egy meghatározott összegnek a következő három évben levonással történő megfizetésére kötelezték a mezőgazdasági termelőt. Ennek lényegében az volt az oka, hogy a mezőgazdasági termelő határidőben nem nyújtott be igazolást.

2. Ebben az összefüggésben a Bíróságot két kérdéskör tisztázására kérik. Az első kérdéskör azon mozgástér megfelelő mértékére vonatkozik, amely alapján a tagállamok a mezőgazdasági támogatási rendszerek hatékony ellenőrzésének biztosítására irányuló mechanizmusokat vezethetnek be. A második kérdéskör – az első ésszerű folytatásaként – az egész kérelmet érintő szankciók megállapításának a vonatkozó releváns uniós mezőgazdasági jogszabályokkal való összeegyeztethetőségére vonatkozik.

1 — Eredeti nyelv: angol.

I – **Jogi háttér**

A – *Az uniós jog*

1. Az 1698/2005/EK rendelet [2]

3. Az 1698/2005 rendelet az 1. cikkében foglaltak alapján többek között megállapítja az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) által finanszírozott uniós vidékfejlesztési támogatásra vonatkozó általános szabályokat.

4. A rendelet célkitűzéseit a IV. címében foglalt négy tengelyben meghatározott intézkedésekkel kell megvalósítani. A 2. tengely a környezet és a vidék fejlesztésére irányuló intézkedéseket tartalmazza. A 36. cikk a) pontjának iv. alpontja alapján az e tengely szerinti támogatás – többek között – agrár-környezetvédelmi kifizetések révén a mezőgazdasági földterületek fenntartható használatát célzó intézkedésekre vonatkozik.

5. A rendelet 39. cikke az agrár-környezetvédelmi kifizetéseket szabályozza. A 39. cikk (2) és (3) bekezdése értelmében a tagállamok ilyen kifizetésekben azokat a mezőgazdasági termelőket részesítik, akik önkéntes alapon agrár-környezetvédelmi kötelezettségeket vállalnak. A kifizetések csak az uniós jogszabályokban megállapított, vonatkozó kötelező érvényű előírásokon, valamint a trágya- és növényvédőszer-használatra vonatkozó minimumkövetelményeken és a nemzeti jogszabályok által létrehozott egyéb vonatkozó kötelező követelményeken túlmutató kötelezettségvállalásokra vonatkoznak.

6. Az 1698/2005 rendelet 74. cikkének (1) bekezdése alapján a tagállamok elfogadják az Európai Unió pénzügyi érdekei hatékony védelmének biztosításához szükséges valamennyi törvényi, jogszabályi és közigazgatási rendelkezést.

2. Az 1975/2006/EK rendelet [3]

7. Az 1975/2006 rendelet az 1. cikkében foglaltak alapján az 1698/2005 rendelet értelmében meghatározott, társfinanszírozott vidékfejlesztési támogatási intézkedések tekintetében megállapítja az ellenőrzési eljárások, valamint a kölcsönös megfeleltetés végrehajtásának részletes szabályait.

8. A 4. cikk a támogatás és kifizetés iránti kérelmekre vonatkozik. E cikk a következőket írja elő:

„(1) E rendelet különleges rendelkezéseinek sérelme nélkül a tagállamok gondoskodnak a megfelelő eljárásokról a támogatási kérelmek benyújtásához.

[…]

(3) Az illetékes hatóságok által felismert nyilvánvaló hibák esetén a támogatás és kifizetés iránti kérelmek benyújtásukat követően bármikor kiigazíthatóak.”

2 — A 2009. május 29-i 473/2009/EK tanácsi rendelettel (HL 2009. L 144., 3. o.) módosított, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról szóló, 2005. szeptember 20-i 698/2005/EK tanácsi rendelet (HL 2005. L 277., 1. o.).

3 — A 2009. június 9-i 484/2009/EK bizottsági rendelettel (HL 2009. L 145., 25. o.) módosított, a vidékfejlesztési támogatási intézkedésekre vonatkozó ellenőrzési eljárások, valamint a kölcsönös megfeleltetés végrehajtása tekintetében az 1698/2005/EK tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, 2006. december 7-i 1975/2006/EK bizottsági rendelet (HL 2006. L 368., 74. o.).

9. Az 5. cikk az ellenőrzés általános elveit határozza meg. Ennek értelmében:

„(1) E rendelet különleges rendelkezéseinek sérelme nélkül a tagállamok biztosítják, hogy a közösségi vagy nemzeti jogszabályok, illetve a vidékfejlesztési programok által megszabott összes támogathatósági feltétel – a tagállamok által felállítandó számos ellenőrizhető mutatónak megfelelően – ellenőrzésre alkalmas.

[…]

(3) A 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 a támogatási rendszer céljaival ellentétes előnyhöz jusson.”

10. Az „Ellenőrzések, csökkentések és kizárások” című II. fejezet alá tartozik a 10. cikk. „Általános elvek” cím alatt e cikk a következőképpen rendelkezik:

„(1) A támogatás iránti kérelmeket és a későbbi kifizetés iránti kérelmeket úgy kell ellenőrizni, hogy azzal hatékonyan ellenőrizhetővé váljon a támogatásnyújtás feltételeinek való megfelelés.

(2) A tagállamok minden támogatási intézkedés esetében meghatározzák a támogatásnyújtás feltételeinek ellenőrzéséhez alkalmas módszereket és eszközöket.

(3) A tagállamok az 1782/2003/EK tanácsi rendelet II. címének 4. fejezetében előírt integrált igazgatási és ellenőrzési rendszert (a továbbiakban: IIER) használják.

(4) A támogathatósági feltételek ellenőrzése az adminisztratív és a helyszíni ellenőrzésekből áll.

(5) A kölcsönös megfeleltetés betartását helyszíni ellenőrzésekkel és adott esetben adminisztratív ellenőrzésekkel kell megvizsgálni.

[…]”

11. A 11. cikk az adminisztratív ellenőrzéseket szabályozza. Az (1) bekezdés így szól:

„Adminisztratív ellenőrzéseket hajtanak végre az összes támogatás vagy kifizetés iránti kérelmen, és azok az összes olyan elemre kiterjednek, amelyek adminisztratív eszközökkel megfelelő módon ellenőrizhetőek. Az eljárások biztosítják a végrehajtott ellenőrzések, a vizsgálati eredmények és a meg nem felelés vonatkozásában hozott intézkedések feljegyzését.”

12. A „Csökkentések és kizárások a támogathatósági feltételek be nem tartása esetén” cím alatt a 18. cikk a következőképpen rendelkezik:

„(1) A támogatásnyújtáshoz kötődő kötelezettségvállalások – kivéve a bejelentett terület nagyságát vagy állatok számát illetőket – be nem tartása esetén csökkentik vagy elutasítják a kért támogatást.

(2) A tagállam különösen a felfedett meg nem felelés súlyossága, kiterjedése és folytonossága alapján határozza meg a támogatás csökkentésének összegét.

A meg nem felelés súlyossága különösen a meg nem felelés következményeinek jelentőségétől függ, figyelembe véve a be nem tartott feltételek célkitűzéseit.

A meg nem felelés mértéke különösen a meg nem felelés teljes műveletre való hatásától függ.

A meg nem felelés folytonossága a hatás időtartamától vagy attól függ, hogy e hatásokat meg lehet-e szüntetni megfelelő eszközökkel.

(3) Szándékosan elkövetett szabálytalanságokból fakadó meg nem felelés esetén a kedvezményezettet a szóban forgó naptári évre, valamint az azt követő naptári évre kizárják az érintett intézkedésből.”

3. Az 1122/2009/EK rendelet [4]

13. Az 1122/2009 rendelet megállapítja a kölcsönös megfeleltetés, a moduláció és a 73/2009/EK rendelet [5] II. címének 4. fejezete által létrehozott integrált igazgatási és ellenőrzési rendszer, valamint az 1234/2007/EK rendelet [6] 85t. és 103z. cikke szerinti kölcsönös megfeleltetés végrehajtásának részletes szabályait. A rendelet 87. cikke alapján a rendeletet a 2010. január 1-jén kezdődő gazdasági évekkel vagy támogatási időszakokkal kapcsolatos támogatási kérelmekre kell alkalmazni.

14. Az 1122/2009 rendelet hatályon kívül helyezte a 796/2004/EK rendeletet. [7] Az 1975/2006 rendeletnek az 1122/2009 rendelet II. mellékletében foglalt megfelelési táblázattal összhangban értelmezett 7. és 8. cikke alapján az 1122/2009 rendelet 14., 23. és 75. cikke értelemszerűen alkalmazandó az 1975/2006 rendeletben szabályozott esetekre.

15. Az 1122/2009 rendelet 14. cikke az egységes kérelem módosításairól rendelkezik. Az (1) bekezdés a következőképpen szól:

„Az egységes kérelem benyújtására vonatkozó határidő lejártát követően az egységes kérelmet egyéni mezőgazdasági parcellákkal vagy egyéni támogatási jogosultságokkal lehet kiegészíteni, amennyiben az érintett támogatási rendszerek követelményeit betartják.

Az egységes kérelemben már bejelentett egyéni mezőgazdasági parcellák vagy támogatási jogosultságok tekintetében a hasznosítást vagy a támogatási rendszert érintő módosítások ugyanezekkel a feltételekkel tehetők meg.

Amennyiben az első és második albekezdésben említett módosítások hatással vannak valamely benyújtandó igazoló okmányra vagy szerződésre, az ilyen okmányok vagy szerződések vonatkozó módosítását is engedélyezni kell.”

16. A rendelet 23. cikke a késedelmes benyújtásról rendelkezik. Az (1) bekezdés így szól:

„A 75. cikkben említett *vis maior* esetek és rendkívüli körülmények kivételével az e rendelet szerinti támogatási kérelmeknek a vonatkozó határidőt követő benyújtása munkanaponként 1%-os csökkenést eredményez abból az összegből, amelyre a mezőgazdasági termelők a határidőig benyújtott kérelmek alapján jogosultak lettek volna.

4 — 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 1122/2009/EK bizottsági rendelet (HL 2009. L 316., 65. o.).

5 — 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 tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2009. január 19-i 73/2009/ EK tanácsi rendelet (HL 2009. L 30., 16. o.).

6 — A mezőgazdasági piacok közös szervezésének létrehozásáról, valamint egyes mezőgazdasági termékekre vonatkozó egyedi rendelkezésekről szóló, 2007. október 22-i 1234/2007/EK tanácsi rendelet („az egységes közös piacszervezésről szóló rendelet”) (HL 2007. L 299., 1. o.).

7 — Az 1782/2003/EK tanácsi rendelet és a 73/2009/EK tanácsi rendelet által előírt kölcsönös megfeleltetés, moduláció, valamint integrált igazgatási és ellenőrzési rendszer végrehajtására, valamint a 479/2008/EK tanácsi rendelet által előírt kölcsönös megfeleltetés végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, többször módosított 2004. április 21-i 796/2004/EK bizottsági rendelet (HL 2004. L 141., 8. o.).

A hatékony ellenőrzések ütemezésének és végrehajtásának biztosítása érdekében a tagállamok által az igazoló okmányok kellő időben történő benyújtása tekintetében meghozandó bármely konkrét intézkedés sérelme nélkül, az első bekezdést alkalmazni kell a 12. és a 13. cikkel összhangban az illetékes hatóságnak benyújtandó okmányok, szerződések vagy nyilatkozatok esetében is, amennyiben az ilyen okmányok, szerződések vagy nyilatkozatok a szóban forgó támogatásra való jogosultságot megalapozó jelleggel bírnak. Ebben az esetben a csökkentést a szóban forgó támogatásként kifizetendő összegre kell alkalmazni.

Amennyiben a késedelem meghaladja a 25 naptári napot, a kérelmet elfogadhatatlannak nyilvánítják.”

17. Az 1122/2009 rendelet 58. cikke a túlzott mértékű bejelentések esetén alkalmazandó szabályokat tartalmazza. E cikk a következőképpen rendelkezik:

„Amennyiben egy terménycsoport tekintetében valamely területalapú támogatási rendszer keretében [...] bejelentett terület meghaladja az e rendelet 57. cikkével összhangban meghatározott területet, a meghatározott terület alapján kiszámított támogatást a különbség kétszeresével csökkentik, ha ez a különbség 3%-nál vagy 2 hektárnál nagyobb, de kisebb, mint a meghatározott terület 20%-a.

Amennyiben a különbség meghaladja a meghatározott terület 20%-át, az érintett terménycsoportra területalapú támogatás nem adható.

Amennyiben a különbség meghaladja az 50%-ot, a mezőgazdasági termelőt a támogatásból ismételten kizárják egy olyan összeg erejéig, amely megfelel a bejelentett terület és az e rendelet 57. cikkével összhangban meghatározott terület közötti különbségnek. […] Ha az összeg [...] a ténymegállapítás naptári évét követő három naptári éven belül nem vonható le teljes mértékben, a fennmaradó egyenleget törlik.”

18. A 75. cikk a *vis maiorról* és a rendkívüli körülményekről szól. A következőket írja elő:

„(1) Ha egy mezőgazdasági termelő [...] *vis maior* vagy rendkívüli körülmény miatt nem képes eleget tenni kötelezettségeinek, a támogatásra való jogosultsága fennmarad a *vis maior* vagy a rendkívüli körülmény felmerülésének időpontjában támogatható terület vagy állatok tekintetében. Ezenfelül ha az ilyen *vis maiorból* vagy rendkívüli körülményekből eredő meg nem felelés a kölcsönös megfeleltetési kötelezettségeket érinti, a megfelelő támogatáscsökkentés nem alkalmazandó.

(2) [...] [*V*]*is maior* és rendkívüli körülmények eseteiről – az illetékes hatóság elvárásainak megfelelő vonatkozó bizonyítékokkal együtt – írásban értesíteni kell az illetékes hatóságot attól az időponttól számított tíz munkanapon belül, amikor a mezőgazdasági termelő olyan helyzetbe kerül, amely ezt lehetővé teszi.”

B – *A magyar jog*

19. A 61/2009. (V. 14.) FVM rendelet[8] 29. §-ának (3) bekezdése alapján a 12. és 13. számú melléklet szerinti, kultúrtörténeti és genetikai szempontból kiemelkedő jelentőségű, ritka növényfajták esetén kiemelt támogatási összegre jogosult a támogatásra jogosult, amennyiben az illetékes hatóság igazolja, hogy az adott növényfajta az említett mellékletek szerinti növény.

8 — Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtott agrár-környezetgazdálkodási támogatások igénybevételének részletes feltételeiről szóló 61/2009. (V. 14.) FVM rendelet.

20. A 61/2009. (V. 14.) FVM rendelet 55. §-ának (4) bekezdése pontosítja, hogy amennyiben a helyszíni ellenőrzés során megállapítást nyer, hogy a támogatásra jogosult nem rendelkezik a 29. §-ának (3) bekezdése szerinti igazolással, úgy a támogatásra jogosult részére az adott tábla vonatkozásában az egy gazdálkodási évre járó teljes támogatási összeg nem kerül kifizetésre.

21. A 31/2010. (III. 30.) FVM rendelet[9] 16. §-ának (2) bekezdése a 61/2009. (V. 14.) FVM rendelet 43. §-át egy új (6) bekezdéssel egészítette ki. E rendelkezés alapján a kifizetési kérelemhez ritka növényfajták termesztése esetén mellékelni kell a ritka növényfajtáról a 61/2009. (V. 14.) FVM rendelet 29. §-ának (3) bekezdésében foglaltak alapján kiállított dokumentumot. A módosítás 2010. március 31. napjával lépett hatályba.

II – **A tényállás, az eljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések**

22. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzésből az alábbi ténybeli körülmények állapíthatók meg.

23. Szemerey G. 2009. július 26-án mezőgazdasági támogatás iránti kérelmet terjesztett elő. Az illetékes hatóság 2010. január 21-én kelt határozatával helyt adott a kérelemnek. Szemerey G. 2010. május 16-án előterjesztett egységes területalapú kérelmében ökológiai szántóföldi növénytermesztési célprogramban igényelte a támogatás kifizetését.

24. Pontosabban fogalmazva, kérelme 2010. május 31-i módosítását követően Szemerey G. 52,9 hektárra vonatkozóan agrár-környezetgazdálkodási támogatás kifizetése iránti kérelmet nyújtott be. Ennek keretében (az 52,9 hektárból) 29,69 hektár tekintetében kultúrtörténeti és genetikai szempontból kiemelkedő jelentőségű, veszélyeztetett ritka növényfajták termesztésére tekintettel kiemelt – az egyébként kifizethető támogatásnál magasabb összegű – támogatás iránti kérelmet is benyújtott. Ebből a célból Szemerey G. fehérvirágú somkóró (*Melilotus alba Medik*) és svédhere (*Trifolium hybridum L.*) vetőmagot vásárolt.

25. 2010 tavaszán és nyár elején e ritka növények elvetése különösen a belvíz miatt meghiúsult. Emiatt Szemerey G. két *vis major* bejelentést tett: először 2010. június 29-én, majd 2010. július 28-án. A magyar hatóságok iránymutatásának megfelelően Szemerey G. az érintett terület hasznosítási kódját „pihentetett területre” változtatta meg. A *vis maior* bejelentést az illetékes hatóság 2010. szeptember 30-án elfogadta.

26. 2011. március 19-én az illetékes hatóság elismerte a *vis maior* helyzetet, ugyanakkor Szemerey G. kifizetési kérelmét teljes egészében elutasította, és 2 483 953 forint összegű közigazgatási szankciót állapított meg akként, hogy annak a következő három évben benyújtott területalapú kérelmek alapján megállapított támogatásból való levonását rendelte el. Szemerey G. a szankciót megállapító döntés ellen fellebbezést terjesztett elő.

27. 2012. január 13-án a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Központi Szerve (a továbbiakban: Központi Szerv) helybenhagyta a határozatot azzal az indokolással, hogy Szemerey G. nem nyújtotta be a ritka növényfajtákra vonatkozó igazolást, amelyet 2010. május 15-én (vagyis a kifizetési kérelem benyújtásakor), de legkésőbb 2010. június 9-én kellett volna előterjeszteni. Ezzel összefüggésben a Központi Szerv megállapította továbbá, hogy a kérelem adatainak igazolására szolgáló dokumentumok kapcsán nincs lehetőség hiánypótlásra. Ennek következtében Szemerey G. nem jogosult a ritka

9 — Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtott agrár-környezetgazdálkodási támogatások igénybevételének részletes feltételeiről szóló 61/2009. (V. 14.) FVM rendelet, valamint más, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtott támogatásokról szóló miniszteri rendeletek módosításáról szóló 31/2010. (III. 30.) FVM rendelet.

növényfajta után járó kiemelt támogatásra, és e növényfajtákkal érintett földterület a kifizetési jogosultság megállapításánál 0 hektárként vehető figyelembe. Tekintettel arra, hogy a túlzott mértékű bejelentés meghaladja a megállapított területnagyság 50%-át, a Központi Szerv az 1122/2009 rendelet 58. cikke alapján állapította meg a szankciót.

28. Szemerey G. a határozat felülvizsgálata iránt pert indított a Gyulai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt. Mivel e bíróságnak kétségei voltak a releváns nemzeti jogszabályoknak az uniós joggal való összeegyeztethetőségét illetően, úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és a következő kérdéseket terjeszti elő előzetes döntéshozatalra:

„1. A 796/2004/EK rendelet (20) [preambulumbekezdése] szerinti rugalmasság és módosítási lehetőség elvét, a (27) [preambulumbekezdését], illetve az 1122/2009/EK rendelet (18) és (23) és (26) [preambulumbekezdését] úgy kell-e értelmezni, mellyel ellentétes az olyan tagállami szabályozás, miszerint a kifizetési kérelemhez ritka növényfajta termesztése esetén mellékelni kell a ritka növényről szóló igazolást, figyelembe véve azt a közigazgatási gyakorlatot, amely az igazolás kérelmezésére csak a kifizetési kérelem benyújtását megelőzően, 2010 április 2. és 15. között, becsatolására pedig csak az egységes kérelem benyújtásával egy időben adott lehetőséget, és a szabályozás a kérelem igazolás hiányából eredő hibájának kijavítására nem adott lehetőséget?

2. Összeegyeztethető-e ez a rendelkezés a tagállam azon kötelezettségével, hogy az ne veszélyeztesse a Közös Agrárpolitika célkitűzéseit, illetve megállapítható-e az, hogy a lehetetlenné, vagy túlságosan nehézzé, kiszámíthatatlanná vált 2010. évben a jogszabály változásakor a mezőgazdasági ritka növény termelők uniós jogrendből eredő támogatási igényének érvényesítése (61/2009. (V. 14.) FVM rendelet 43. § (6) bekezdéssel történő kiegészítése, amit a 31/2010. (III. 30.) FVM rendelet emelt a szabályozásba?

3. Ellentétes-e a 796/2004/EK rendelet (57) illetve a 1122/2009/EK (75) [preambulumbekezdésével], de elsősorban az arányosság elvével az a közigazgatási gyakorlat, amely a ritka növényről szóló igazolás hiánya esetén a szándékosság, a gondatlanság, és a körülmények mérlegelése nélkül a teljes kérelem vonatkozásában a túlzott mértékű bejelentések szerint alkalmaz szankciót, úgy, hogy a kifizetési kérelem egyebekben az összes parcella vonatkozásban megfelel a támogathatósági feltételeknek, a termelő a bejelentett területen, a bejelentett növényt termeli?

4. Alkalmazhatók-e a 796/2004/EK rendelet (67) vagy (71) [preambulumbekezdése] szerinti, illetve a 1122/2009/EK rendelet (75) [preambulumbekezdésében] foglalt kimentési okok abban az esetben, amennyiben a termelő az ellentmondó vagy nem megfelelő közigazgatási gyakorlatra hivatkozik mint rendkívüli körülményekre, és azt kívánja igazolni, hogy hibáját teljesen vagy részben a közigazgatási szerv gyakorlata okozta?

5. Minősíthető-e a mezőgazdasági termelő teljes termelésének (vetés) elmaradására vonatkozó és elfogadott *vis maior* bejelentése olyan, a 796/2009/EK rendelet (67) [preambulumbekezdése], illetve a 1122/2009/EK rendelet (93) [preambulumbekezdésében] foglalt pontos információnak, amely mentesíti a mezőgazdasági termelőt a ritka növény termeléséről szóló igazolás becsatolásának elmulasztása tekintetében, és ezáltal az egész kérelem vonatkozásában jelent mentesítést a szankciók alól?”

29. Írásbeli észrevételt Szemerey G., a Központi Szerv, a magyar és a görög kormány, valamint az Európai Bizottság nyújtott be, amelyek – a görög kormány kivételével – szóban is kifejtették álláspontjukat a 2015. június 24-i tárgyaláson.

III – **Elemzés**

A – *Előzetes megjegyzések*

30. Mindenekelőtt arra kell emlékeztetni, hogy a kérdést előterjesztő bíróság által a Bírósághoz benyújtott valamennyi kérdés a 796/2004 rendelet és az 1122/2009 rendelet *preambulumbekezdéseire*, nem pedig azok jogilag kötelező rendelkezéseire vonatkoznak. Sőt, az előterjesztett kérdések nem hivatkoznak az EMVA-t szabályozó 1698/2005 rendeletre és 1975/2006 rendeletre, amelyek az előzetes döntéshozatalra utaló végzésben felvetett kérdések jogszabályi keretét jelentik. Még továbbmenve, az előzetes döntéshozatalra utaló végzés megválaszolatlanul hagy bizonyos alapvető kérdéseket a nemzeti jogszabályokkal és a ténybeli háttérrel kapcsolatban.

31. Bár természetesen sok szempontból sajnálatos, ez nem elegendő a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatatlannak nyilvánításához.[10] Ez a megállapítás az EUMSZ 267. cikk szerinti eljárásban rejlő együttműködés szelleméből következik. Amint azt a Bíróság már számos esetben megállapította, e tekintetben a Bíróságnak kell a nemzeti bíróság által szolgáltatott információk összessége és különösen az előzetes döntéshozatalra utaló határozat indokolása alapján meghatározni az említett jog azon rendelkezéseit, amelyeknek az értelmezése a jogvita tárgyára figyelemmel szükséges.[11]

32. Ezzel kapcsolatban szeretném hangsúlyozni az előzetes döntéshozatalra utaló végzésben egyértelműen meghatározott keretek között nyújtott (jogi és ténybeli) elemzés fontosságát. Ez nem csupán megkönnyíti a Bíróság feladatát, hanem lehetővé teszi az észrevételeket előterjeszteni szándékozók számára azok megtételét.[12] Amint azt a jelen ügyben előterjesztett észrevételek jól mutatják, az ilyen elemzés hiánya nemcsak az alkalmazandó jogszabályokkal, hanem az előzetes döntéshozatalra utaló végzésben megállapított ténybeli háttérrel kapcsolatos zavarokat is okozhat.

33. Az a tény, hogy a kérdést előterjesztő bíróság nem hivatkozott a releváns uniós jogi rendelkezésekre, álláspontom szerint – az ítélkezési gyakorlatnak megfelelően – nem képezi akadályát annak, hogy a Bíróság a nemzeti bíróság részére az uniós jognak az előtte folyamatban lévő ügy elbírálásához hasznos, valamennyi értelmezési szempontját megadja.[13] A jelen esetben az előzetes döntéshozatalra utaló végzés ismertetett hiányosságai ellenére viszonylag könnyen kikövetkeztethetők azok a kérdések, amelyek vonatkozásában a kérdést előterjesztő bíróság iránymutatást kér.

34. Ha jól értem, valójában két kérdéskörrel kapcsolatban kér iránymutatást a kérdést előterjesztő bíróság. Az első a tagállamok rendelkezésére álló, a támogatási rendszerek ellenőrzésére irányuló mechanizmusok bevezetésével kapcsolatos mozgástérre – vagy inkább annak korlátaira – vonatkozik. A második kérdéskör egy adott támogatási rendszer keretében hiányosan benyújtott kifizetési kérelem megfelelő következményeire vonatkozik.

35. A két kérdéskört egymást követően vizsgálom. Amint azt egy másik ügyben már megállapítottam,[14] nem szabad elfelejteni, hogy a mezőgazdasági termelés szakmai tevékenységnek minősül. Ezt a tényt az uniós mezőgazdasági jogszabályok értelmezése és alkalmazása során figyelembe kell venni.

10 — Az elfogadhatóság korlátaival kapcsolatban lásd: Gullotta és Farmacia di Gullotta Davide & C. ügyre vonatkozó indítványom, C-497/12, EU:C:2015:168, különösen annak 20. pontja.

11 — A közelmúltban ezt megállapító ítélet: Subdelegación del Gobierno en Guipuzkoa – Extranjeria ítélet, C-38/14, EU:C:2015:260, 26. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat. Lásd többek között: Fuß-ítélet, C-243/09, EU:C:2010:609, 40. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

12 — Lásd például: Viacom-végzés, C-190/02, EU:C:2002:569, 14. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

13 — Lásd például: Centre public d'action sociale d'Ottignies-Louvain-La-Neuve ítélet, C-562/13, EU:C:2014:2453, 37. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

14 — Lásd: Demmer-ügyre vonatkozó indítványom, C-684/13, EU:C:2015:131, 71. pont.

B – *A támogatási rendszerek hatékony ellenőrzésének biztosítására irányuló kötelezettség*

36. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első és második kérdés, amelyeket együttesen vizsgálok, azon nemzeti jogszabálynak az uniós joggal való összeegyeztethetőségére vonatkozik, amely a kifizetési kérelem benyújtásával egyidejűleg a kérelem (kiemelt támogatás kifizetése iránti kérelem) alapját képező ritka növényfajtákra vonatkozó igazolás benyújtását írja elő. E tekintetben a Központi Szerv és a magyar kormány a tárgyaláson fenntartotta azon álláspontját, hogy az igazolás a szóban forgó növények vetőmagjának elvetésétől függetlenül kérelmezhető. Azt állították továbbá, hogy az igazolás a kiemelt támogatás alapját képező ritka növények azonosítására szolgál, amely ezáltal elősegíti a hatóságok számára az adott támogatásra való jogosultság megállapítását.

37. Először is, nem vitatott, hogy a tagállamok feladata a támogatási rendszerek hatékony ellenőrzésének biztosítása. Valójában a tagállamokat kötelezettség terheli e tekintetben. Ez egyértelműen kitűnik az 1698/2005 rendelet 74. cikkéből és az 1975/2006 rendelet 5. cikkének (1) bekezdéséből. E rendelkezésekből kitűnik, hogy a tagállamok egyfelől elfogadják az Európai Unió pénzügyi érdekei hatékony védelmének biztosításához szükséges valamennyi törvényi, jogszabályi és közigazgatási rendelkezést. Másfelől, a tagállamok e tekintetben biztosítják, hogy a különböző támogatásokra vonatkozó támogathatósági feltételek – a tagállamok által felállítandó számos ellenőrizhető mutatónak megfelelően – ellenőrzésre alkalmasak. Erre a visszaélések elkerülése érdekében van szükség.

38. Ugyanakkor, a tagállamok mérlegelési jogkörébe tartozik az ellenőrzések – mind az adminisztratív, mind a helyszíni ellenőrzések – konkrét végrehajtásáról való döntés annak érdekében, hogy hatékonyan ellenőrizhetővé váljon a támogatásnyújtás feltételeinek való megfelelés. Ez kitűnik az 1975/2006 rendelet 10. cikkéből.

39. A jelen ügyben úgy tűnik, kevés kétség fér ahhoz, hogy a nemzeti jognak az igazolás kifizetési kérelem előterjesztésével egyidejű benyújtását előíró rendelkezése annak lehetővé tételére irányul, hogy az illetékes hatóságok előzetesen ellenőrizhessék egy adott támogatási rendszer keretében a támogatásnyújtás feltételeinek teljesülését. Ez a követelmény ebben az értelemben az adminisztratív ellenőrzések hatékonyságát, valamint a kedvezményezett szóban forgó agrár-környezetvédelmi támogatásra való jogosultságának ellenőrzését segíti elő. Következésképpen, teljes mértékben összeegyeztethetőnek tűnik az uniós joggal az az előírás, hogy a kifizetési kérelemhez mellékelni kell a ritka növényfajtákra vonatkozó igazolást. Különösen amiatt, hogy a rendelkezés célja – az 1698/2005 rendelet 74. cikkében foglaltaknak megfelelően – az illetékes hatóságok hatékony ellenőrzésének biztosítása.

40. Sőt, az ügy irataiból, valamint a Központi Szerv és a magyar kormány tárgyaláson előadott észrevételeiből az tűnik ki, hogy a nemzeti jogszabályok valóban lehetővé teszik a kedvezményezettek számára, hogy az adott támogatási év tekintetében a kifizetési kérelem benyújtására előírt határidő leteltét követő 25. napig (vagyis június 9-ig) benyújtsák a szóban forgó igazolást. Véleményem szerint ez teljes mértékben összhangban van az 1122/2009 rendelet 23. cikkével, amely alapján a kedvezményezett a vonatkozó határidő lejártát követően is benyújthatja a kérelmet, és a benyújtást követően kiegészítheti a kérelmet. Az alkalmazandó csökkentés pedig az 1122/2009 rendelet 23. cikkének (1) bekezdése alapján: munkanaponként 1%-kal kell csökkenteni azt az összeget, amelyre a mezőgazdasági termelő a határidőig benyújtott kérelem (és igazoló okmányok) alapján jogosult lett volna. Ebben az esetben a csökkentést a szóban forgó támogatásként kifizetendő összegre kell alkalmazni. Amennyiben a késedelem meghaladja a 25 naptári napot, a kérelmet elfogadhatatlannak nyilvánítják.

41. Álláspontom szerint a kifizetési kérelem benyújtása tekintetében bizonyos türelmi időszakot biztosító rendelkezés (az 1122/2009 rendelet 14. cikkével összhangban) megtestesíti a kérdést előterjesztő bíróság által is említett rugalmasságot. Ennek fényében nem értem, hogy a szóban forgó igazolás benyújtására vonatkozó releváns nemzeti szabályozás miért ne lenne összeegyeztethető az uniós joggal.

42. Két további kérdéskört azonban még meg kell vizsgálni.

43. Az első kérdés az, hogy a 2010. évben volt-e lehetőség az igazolás és ennek folyományaként a kiemelt támogatás megszerzésére. A Bíróság által a támogatási rendszer ellenőrzésének hatékonyságát biztosító tagállami kötelezettség tekintetében elfogadott szigorú megközelítésre figyelemmel [15] csak kivételesen állapítható meg, hogy a hatékony ellenőrzést biztosító intézkedés sérti az arányosság elvét. Erre csak abban az esetben kerülhet sor, ha gyakorlatilag lehetetlenné – vagy legalábbis túlságosan nehézzé – vált a támogatás megszerzése.

44. E tekintetben Szemerey G. azt állítja, hogy az igazolást csak a vetőmagok elvetését követően lehetett beszerezni, és az igazolás kiállítása iránti kérelmet legkésőbb április 15-én be kellett nyújtani. Állítása szerint e körülmények együttes hatása következtében lehetetlenné – vagy legalábbis túlságosan nehézzé – vált a mezőgazdasági termelők számára a kiemelt támogatás megszerzése, nem utolsósorban a márciust követően elvethető növényfajták tekintetében. [16] Ha ezt igaznak feltételezzük, véleményem szerint a 2010. év tekintetében a releváns nemzeti jogszabályoknak a kérelemre vonatkozó részletes szabályai fennakadnak az arányosság elve alapján történő vizsgálat rostáján.

45. Álláspontom szerint azonban téves lenne ilyen következtetést levonni, feltéve hogy a kérdést előterjesztő bíróság megállapítja, hogy a Központi Szerv és a magyar kormány tárgyaláson előadott alábbi észrevételei megfelelnek a valóságnak.

46. E felek által a tárgyaláson adott magyarázatok alapján a szóban forgó igazolás valójában a vetőmagok elvetése előtt is beszerezhető (mivel az csupán a szóban forgó növényfajta adott nemzeti jogszabály szerinti ritka voltát igazolja). Továbbá, az igazolás iránti kérelem benyújtására a nemzeti jogszabály nem állapított meg határidőt, az egyetlen követelmény az volt, hogy a mezőgazdasági termelőnek az igazolást a kifizetési kérelemhez kell mellékelni (az április 15-i időpont pusztán tájékoztató jellegű). Amennyiben ez így van, véleményem szerint a ritka növényfajtákra vonatkozó igazolás benyújtásával kapcsolatos követelmények nem tekinthetők aránytalannak az elérni kívánt célhoz, vagyis a hatékony előzetes ellenőrzés biztosításához képest. Azonban ennek ellenőrzése a kérdést előterjesztő bíróság feladata.

47. Az első kérdéshez szorosan kapcsolódó második kérdés a jogbiztonság elvére vonatkozik. Szemerey G. továbbá azzal érvelt – amivel, úgy tűnik, a kérdést előterjesztő bíróság is egyetért –, hogy a releváns jogszabályt nagyon burkoltan módosították úgy, hogy csak körülbelül két hét (2010. március 31-től 2010. április 15-ig) állt a kedvezményezettek rendelkezésére az új előírásokra való felkészülésre. A korábban hatályos szabályok szerint az igazolást valóban később, a helyszíni ellenőrzések során is be lehetett mutatni (amelyre a Központi Szerv tájékoztatása szerint legkorábban június 10-én kerülhetett sor).

48. Bár a kérdést előterjesztő bíróság feladata annak ellenőrzése, hogy a jogszabály módosítása vagy inkább a 2010. évre vonatkozóan a módosítás hatálybalépésével kapcsolatos részletes szabályok ellentétesek-e a jogbiztonság követelményével, [17] mindazonáltal szeretném megjegyezni az alábbiakat.

15 — E tekintetben a tagállami kötelezettségeket az ítélkezési gyakorlat szigorúan értelmezi oly módon, hogy hatékony és megfelelő ellenőrzést követel meg. Lásd analógia útján: Syndicat OP 84 ítélet, C-3/12, EU:C:2013:389, 21–23. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

16 — A felek abban sem értenek egyet, hogy a Szemerey G. által elvetni kívánt növényeket (különösen a fehérvirágú somkórót) a szakmai előírások szerint mikor kellett volna elvetni.

17 — Dél-Zempléni Nektár Leader Nonprofit végzés, C-24/13, EU:C:2014:40, 32. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

49. Először is, a ritka növényfajtákra vonatkozó igazolás előírása nem új követelmény: csak az igazolás hatóságok részére történő benyújtásának időpontja változott. Másodszor, a mezőgazdasági termelő minden bizonnyal a szóban forgó ritka növényfajták vetőmagjának tényleges elvetése hiányában is megkaphatta az igazolást. Harmadszor, a jogszabály nem írja elő az igazolás iránti kérelem legkésőbb április 15-én történő benyújtását.[18] Ezzel összefüggésben a magyar kormány kifejtette a tárgyaláson, hogy ha a mezőgazdasági termelő a kifizetési kérelem benyújtásának időpontjában szeretne a szóban forgó igazolással rendelkezni, akkor ez az utolsó lehetséges időpont az igazolás kérelmezésére (amennyiben a mezőgazdasági termelő el kívánja kerülni a támogatáscsökkentést). Ez azt jelenti, hogy a 2010. év tekintetében az előző évhez képest valamivel (25 nappal) rövidebb idő állt rendelkezésre az igazolás beszerzésére. Álláspontom szerint ez a jogbiztonság szempontjából nem kifogásolható.

50. Mindezek alapján úgy vélem, hogy az 1122/2009 rendelettel együttesen értelmezett 1698/2005 és 1975/2006 rendelettel főszabály szerint nem ellentétes az a nemzeti szabályozás, amely szerint a kifizetési kérelemhez ritka növényfajta termesztése esetén mellékelni kell a ritka növényről szóló igazolást.

C – *Az igazolás benyújtásának elmulasztása és a megfelelő szankciók*

51. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik, negyedik és ötödik kérdés lényegében a szóban forgó igazolás benyújtásának elmulasztása miatt kiszabott szankció arányosságára vonatkozik.

52. A felek a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő ügy alapját képező több lényeges elem tekintetében nem értenek egyet. Magától értetődő okokból a felek által tett állítások helyességének ellenőrzése a kérdést előterjesztő bíróság feladata.

53. Ismételten megjegyzem, hogy Szemerey G. állítása szerint a szóban forgó igazolást a vetés meghiúsulása miatt nem tudta beszerezni, és a lehető leghamarabb benyújtotta a *vis maior* helyzet elismerése iránti bejelentést. Továbbá azzal érvelt, hogy (az igazolásnak a kérelemmel egyidejű benyújtását előíró jogszabályi módosítás következtében) a vonatkozó határidők miatt gyakorlatilag lehetetlen volt az igazolás beszerzése az igazolásnak a kifizetési kérelemmel egyidejű benyújtása érdekében.

54. Másfelől a Központi Szerv viszont azt állítja, hogy a vetés nem volt előfeltétele az igazolás beszerzésének, valamint hogy mivel a szóban forgó növények egyike (a fehérvirágú somkóró) tavaszi vetésű növény, Szemerey G. már a kérelem benyújtásának időpontjában tudatában volt annak, hogy a szóban forgó ritka növényfajta vetőmagját nem tudja elvetni. Annak ellenére, hogy Központi Szerv a *vis maior* helyzetet elismerte, az 1122/2009 rendelet 58. cikke szerinti, (területalapú) túlzott mértékű bejelentés esetén alkalmazandó szankciót állapított meg.

55. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzés és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések alapján úgy értelmezem, hogy még ha feltételezzük is, hogy Szemerey G. a szóban forgó igazolás benyújtásának elmulasztása miatt nem volt jogosult kiemelt támogatásra, a szóban forgó támogatási rendszer keretében járó támogatás alapösszegére mindenképpen jogosult volt. Ennek alapján vizsgálom az alkalmazott szankció arányosságát.

18 — Lásd a fenti 46. pontot azzal kapcsolatban, hogy a mezőgazdasági termelő az igazolást vetés hiányában is beszerezheti, valamint hogy az április 15-i határidő nem jogvesztő.

56. Hadd kezdjem azzal, hogy annak ellenére, hogy a szóban forgó igazolás minősítése (a kiemelt támogatás tekintetében jogosultsági feltétel [19] vagy igazoló okmány) nem egyértelmű, [20] a legkevesebb bizonytalanság azzal kapcsolatban van, hogy az igazolás határidőben (június 9-ig) való benyújtásának elmulasztása a kiemelt támogatás elutasításához vezet. Ha jól értelmezem, a kérdést előterjesztő bíróság arra a kérdésre keresi a választ, hogy a kiemelt támogatás elutasítása mellett a túlzott mértékű bejelentés miatt a tagállamok megállapíthatnak-e az 1122/2009 rendelet 58. cikke alapján további szankciókat.

57. Álláspontom szerint nem állapítható meg további szankció az arányosság elvének megsértése nélkül.

58. Ennek oka az, hogy az igazolás határidőben történő benyújtásának elmulasztása nem a teljes támogatásból való kizárást, hanem csak az alaptámogatás emelt összegére, a kiemelt támogatásként nevezett kiegészítő támogatásra való jogosultság hiányát eredményezi, amely oknak az ellenőrzése a kérdést előterjesztő bíróság feladata. Emlékeztetnem kell arra, hogy nehezen tudom elfogadni azt, hogy az illetékes magyar hatóságok helyesen alkalmazták az 1122/2009 rendelet 58. cikkét a jelen tényállásra. Ez a rendelkezés valóban a (területalapú) túlzott mértékű bejelentés sajátos körülményeire alkalmazandó. [21] A jelen ügyben azonban nem vitatott a jóváhagyott teljes terület nagysága (52,9 hektár). E körülmények között a túlzott mértékű bejelentés miatti szankció megállapítása nehezen egyeztethető össze az arányosság elvével. [22]

59. A szóban forgó igazolás benyújtásának elmulasztása tekintetében a következmények meghatározásának megfelelő jogalapja attól függ, hogy a végső elemzésben az igazolást önmagában jogosultsági feltételnek vagy igazoló okmánynak minősítik-e.

60. Egyrészt, ha az igazolás a támogatás tekintetében jogosultsági feltételnek minősül – aminek az ellenőrzése a kérdést előterjesztő bíróság feladata –, az 1975/2006 rendelet 18. cikkét kell alkalmazni. E rendelkezés értelmében a támogathatósági feltételek be nem tartása esetén a kért támogatás csökkenthető vagy elutasítható. Kizárólag a támogathatósági feltételek szándékos be nem tartása esetén lehet kizárni a szóban forgó naptári évre, valamint az azt követő naptári évre a teljes támogatást.

61. Másrészt, ha a szóban forgó igazolás csak igazoló okmánynak tekinthető, az 1122/2009 rendelet 23. cikke – ami értelemszerűen alkalmazandó az EMVA-ra – külön szabályokat állapít meg az igazoló okmányok késedelmes benyújtásának esetére. Az egész kérelem benyújtásának elmulasztására előírt következményeket ugyanez a rendelkezés tartalmazza: amint azt a fenti 40. pontban ismertettem, 25 naptári nap után a kérelmet elfogadhatatlannak nyilvánítják, és nem kerül sor a támogatás kifizetésére.

62. Következésképpen, az előzetes döntéshozatalra utaló végzésben ismertetett körülmények alapján ellentétes az arányosság elvével túlzott mértékű bejelentés miatt az 1122/2009 rendelet 58. cikke alapján szankció és ennek folyományaként az egész kérelemre vonatkozó szankció megállapítása.

19 — A szóban forgó igazolást a nemzeti jog alapján kell minősíteni, ami a kérdést előterjesztő bíróság feladata. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett ötödik kérdésben a jogosultsági feltételre vonatkozó preambulumbekezdésre hivatkozás ugyanakkor azt az álláspontot támasztja alá, hogy az igazolás önmagában jogosultsági feltételnek minősül. Az az előfeltevés, amelyből a kérdést előterjesztő bíróság kiindult, vagyis hogy Szemerey G. az igazolás késedelmes benyújtása ellenére jogosult a támogatás alapösszegére, is azt mutatja, hogy az igazolás a kiemelt támogatás tekintetében jogosultsági feltételnek minősül.

20 — Másrészt, a Központi Szerv és a magyar kormány tárgyaláson tett nyilatkozata arra utal, hogy az igazolás igazoló okmánynak minősül.

21 — Lásd az 1975/2006 rendelet 16. cikkét az EMVA keretében a túlzott mértékű bejelentésről.

22 — Lásd például: Maatschap L. A. en D. A. B. Langestraat en P. Langestraat-Troost ítélet, C-11/12, EU:C:2012:808, 39. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

63. A teljesség kedvéért a *vis maior* kérdésével kapcsolatban az alábbi megállapításokat teszem. A jelen esetben a *vis maior* nem bírhat jelentőséggel – a kiemelt támogatás kifizetése szempontjából –, kivéve ha igaznak bizonyul Szemerey G. azon állítása, hogy az igazolás csak a vetést követően volt beszerezhető, amelynek ellenőrzése szintén a kérdést előterjesztő bíróság feladata. Ebben az esetben az a tény, hogy nem tudott vetni, minden esetben mentesíti a mezőgazdasági termelőt az igazolás benyújtásának elmulasztása tekintetében, feltéve ha az 1122/2009 rendelet 75. cikkének (2) bekezdésében a *vis maior* bejelentésével kapcsolatban előírt feltételek teljesülnek.

IV – **Végkövetkeztetések**

64. Mindezek alapján azt javaslom, hogy a Bíróság a Gyulai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság kérdéseire az alábbi válaszokat adja:

1) 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 1122/2009/EK bizottsági rendelettel együttesen értelmezett, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról szóló, 2005. szeptember 20-i 1698/2005/EK tanácsi rendelettel és a vidékfejlesztési támogatási intézkedésekre vonatkozó ellenőrzési eljárások, valamint a kölcsönös megfeleltetés végrehajtása tekintetében az 1698/2005/EK tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, 2006. december 7-i, módosított 1975/2006/EK bizottsági rendelettel főszabály szerint nem ellentétes az a nemzeti szabályozás, amely szerint a kifizetési kérelemhez ritka növényfajta termesztése esetén mellékelni kell a ritka növényről szóló igazolást.

2) Az előzetes döntéshozatalra utaló végzésben ismertetett körülmények alapján ellentétes az arányosság elvével az 1122/2009 rendelet 58. cikke szerinti szankció megállapítása a túlzott mértékű bejelentés miatt.