JÁN MAZÁK
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2010. július 8.[1]

1. A Verwaltungsgericht Schwerin (schwerini közigazgatási bíróság) (Németország) jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelme az 1782/2003/EK tanácsi rendelet[2] 40. cikke (5) bekezdésének értelmezésére vonatkozik. Az alapeljárásban A. Grootes és az Amt für Landwirtschaft Parchim (parchimi mezőgazdasági szervezési hivatal; a továbbiakban: Amt) közötti vita tárgyát lényegében az képezi, hogy egy bizonyos földterületet (a továbbiakban: szóban forgó terület) szántóföldnek vagy legelőnek kell-e minősíteni. E kérdés a támogatási jogosultság összegének kiszámítása szempontjából releváns.[3]

I — Jogi háttér

A — *Az uniós szabályozás*

2. A rendelet mezőgazdasági termelők részére biztosít jövedelemtámogatást egységes támogatási rendszer (a továbbiakban: ETR) néven. A rendelet „Rendkívüli esetek” című 40. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) A 37. cikktől eltérve, az a mezőgazdasági termelő, akinek termelő tevékenységét a bázisidőszakban vagy azt megelőzően

1 – Eredeti nyelv: angol.

2 – A 319/2006/EK tanácsi rendelettel (HL 2006. L 58., 32. o.) módosított, 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 rendelet (HL 2003. L 270., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 40. kötet, 269. o.) (a továbbiakban: rendelet). Utalni kell arra, hogy e rendelet mostanáig 10 előterjesztésre adott alkalmat a nemzeti bíróságok számára: lásd a C-420/06. sz. Jager-ügyben hozott ítéletet (EBHT 2008., I-1315. o.); a C-428/07. sz. Horvath-ügyben hozott ítéletet (EBHT 2009., I-6355. o.); a C-449/08. sz. Elbertsen-ügyben hozott ítéletet (EBHT 2009., I-10241. o.); a C-470/08. sz. van Dijk-ügyben hozott ítéletet (EBHT 2010., I-603. o.); a C-434/08. sz. Harms-ügyben hozott ítéletet (EBHT 2010., I-4431. o.), valamint a következő folyamatban lévő ügyeket: a C-61/09. sz. Niedermair-Schiemann-ügyet (amelyben 2010. május 11-én ismertettem indítványomat); a C-133/09. sz. Uzonyi-ügyet; a C-153/09. sz. Agrargut Bäbelin ügyet; a C-230/09. és C-231/09. sz., Etling és Etling egyesített ügyeket; valamint a C-536/09. sz. Omejc-ügyet.

3 – Úgy tűnik, hogy a Land Mecklenburg-Vorpommernben alkalmazandó területalapú összeg szántóföld esetében hektáronként 308,50 euró, míg állandó legelő esetében mindössze hektáronként 59,84 euró.

bekövetkező *vis maior* vagy rendkívüli körülmény hátrányosan befolyásolta a bázisidőszak során, kérheti, hogy a referenciaösszeget a bázisidőszak azon naptári éve, illetve évei alapján számítsák ki, amelye(ke)t nem érintett a *vis maior* vagy rendkívüli körülmény fennállása.

[…]

(3) A mezőgazdasági termelőnek az egyes tagállamok által megállapítandó határidőn belül írásban kell értesítenie a hatáskörrel rendelkező hatóságot a *vis maior* vagy rendkívüli körülmény fennállásáról, a hatóság számára kielégítő bizonyítékkal szolgálva arról.

(4) A hatáskörrel rendelkező hatóság például a következő eseteket ismeri el *vis maiorként* vagy rendkívüli körülményként:

a) a mezőgazdasági termelő halála;

b) a mezőgazdasági termelő tartós munkaképtelensége;

c) a mezőgazdasági üzem földterületét lényegesen sújtó, súlyos természeti csapás;

d) mezőgazdasági üzem állattartásra szolgáló épületeinek megsemmisülése véletlen baleset következtében;

e) a mezőgazdasági termelő állatállományának egy részét vagy egészét érintő járványos állatbetegség.

(5) E cikk (1), (2) és (3) bekezdését értelemszerűen kell alkalmazni arra a mezőgazdasági termelőre, aki a bázisidőszakban a 2078/92/EGK [HL 1992. L 215., 85. o.] és az 1257/1999/EK [HL 1999. L 160., 80. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 25. kötet, 391. o.] [tanácsi] rendeletnek megfelelő agrár-környezetvédelmi kötelezettségvállalások hatálya alatt állt […]

Amennyiben a kötelezettségvállalások mind a bázisidőszakra, mind pedig az e cikk (2) bekezdésében említett időszakra kiterjedtek, a tagállamok objektív ismérvek alapján, a

mezőgazdasági termelők közötti egyenlő bánásmódot, valamint a piac és a versenyhelyzet torzulásának megakadályozását biztosító módon, a Bizottság által a 144. cikk (2) bekezdésében említett eljárással összhangban megállapítandó részletes szabályoknak megfelelően határozzák meg a referenciaösszeget."

3. A rendelet „Regionális és szabad választáson alapuló végrehajtás" című 5. fejezetének 1. szakasza lehetővé teszi a tagállamok számára az ETR regionális szintű végrehajtását. A rendelet 58. cikkének (1) és (3) bekezdése értelmében az egyes tagállamok dönthetnek úgy, hogy regionális szinten alkalmazzák az 1–4. fejezetben előírt ETR-t azzal, hogy objektív ismérvek alapján osztják fel a régiók között a 41. cikkben említett felső határt.

4. A rendelet 59. cikkének (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „[k]ellően megalapozott esetben a tagállamok – objektív ismérvek alapján – feloszthatják az 58. cikk alapján meghatározott regionális felső határt vagy annak egy részét az összes olyan mezőgazdasági termelő között, akinek mezőgazdasági üzeme az érintett régióban található, ideértve azokat is, amelyek nem felelnek meg a 33. cikkben említett jogosultsági követelménynek". Az 59. cikk (3) bekezdése a támogatási jogosultságok kiszámításának szabályát határozza meg a regionális felső határ teljes összegének részleges felosztása esetére.

5. A rendelet „Gyepterület" című 61. cikke értelmében „[a]z 59. cikk alkalmazásának esetén a tagállamok – objektív ismérvek alapján – különböző egységértékeket határozhatnak meg a regionális felső határon vagy annak részén belül az 59. cikk (1) bekezdésében említett mezőgazdasági termelők részére odaítélendő jogosultságokra a 2003. évi területalapú támogatás iránti kérelmekre előírt időpontban gyepterületként használt és egyéb támogatható hektárok, vagy a 2003. évi területalapú támogatás iránti kérelmekre előírt időpontban állandó legelőként használt és egyéb támogatható hektárok tekintetében".

6. A 795/2004/EK bizottsági rendelet[4] 6. fejezete foglalja magában a „Regionális végrehajtás" című 1. szakaszt. Az e szakaszban foglalt 38. cikk (1)–(3) bekezdése a rendelet 59. cikke (1) és (2) bekezdésének alkalmazására vonatkozó szabályokat állapít meg. A 795/2004 rendelet 38. cikkének (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „[a rendelet] 40. cikke és e rendelet 16. cikke megfelelően alkalmazandó".

4 – A 2004. október 29-i 1974/2004/EK bizottsági rendelettel (HL 2004. L 345., 85. o.) módosított, [az 1782/2003 rendeletben] meghatározott egységes támogatási rendszer végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, 2004. április 21-i rendelet (HL 2004. L 141., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 44. kötet, 226. o.) (a továbbiakban: 795/2004 rendelet).

B — *Nemzeti szabályozás*

7. Az ETR alkalmazásáról szóló törvény (Betriebsprämiendurchführungsgesetz, a továbbiakban: BetrPrämDurchfG) 2. §-ának (1) bekezdése alapján az egységes támogatást regionális szinten 2005. január 1-jétől ítélik oda az említett törvényben és az ETR alkalmazásáról szóló nemzeti rendeletben előírt feltételek alapján.

8. A BetrPrämDurchfG 5. §-ának (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az egységes támogatás referenciaösszege a rendelet 59. cikke (1) és (3) bekezdése együttesen értelmezett rendelkezéseinek alkalmazásával minden egyes mezőgazdasági termelő esetében a mezőgazdasági üzem sajátosságai szerinti összegből és a területen alapuló összegből tevődik össze.

9. A BetrPrämDurchfG 5. §-ának (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „a területen alapuló összeget a 2005-ös pénzügyi évre a következők alapján kell kiszámítani:

1. A 2. § szerinti egyéni összegek összegét minden régió tekintetében le kell vonni a 4. § (1) bekezdése szerinti megfelelő regionális felső határból.

2. A regionális felső határ 1. pont szerinti levonást követően fennmaradó részét [a rendelet] 59. cikke (3) bekezdésének első albekezdése szerint fel kell osztani az abban említett területek között a hektárszám alapján azzal, hogy minden régióban biztosítani kell a 2. melléklet szerinti arányt a 2003. május 15-én állandó legelőként használt támogatható hektárszámon és az egyéb területek támogatható hektárszámán alapuló összeg között […]”

10. A BetrPrämDurchfG 2. mellékletében foglalt táblázat meghatározza az állandó legelőként használt és az egyéb használatra szánt területek között biztosítandó arányt, amely a Land Mecklenburg-Vorpommern esetében 1:0,194 arányt ír elő az egyéb területek és az állandó legelő viszonyában.

11. A BetrPrämDurchfG 13. §-ának (2) bekezdése értelmében a referenciaösszeg meghatározása során a mezőgazdasági üzemre vonatkozó egyéni összeget és a területen alapuló összeget az agrár-környezetvédelmi intézkedésben való részvételt megelőző naptári év alapján kell kiszámítani.

II — A tényállás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

12. 1994-ben azért alakították át legelőnek a szóban forgó, korábban szántóföldként használt területet, hogy természetvédelmi célú legelőhasznosítási támogatást kapjanak a lübzi Staatliches Amt für Umwelt und Naturtól (környezet- és természetvédelmi hivatal; a továbbiakban: StAUN).

13. 1999-ben új hasznosítási szerződés megkötésére került sor a StAUN-nal a 2078/92 rendelet alapján, amely szerint az 1999 januárjától 2003 decemberéig tartó időszakban a szóban forgó területet állandó legelőként kellett hasznosítani. 2002. október 1-jén az A. Grootes és édesapja alkotta polgári jogi társaság birtokba vette a szóban forgó területet, és – a 2003. március 3-i kiegészítő szerződésnek megfelelően – 2002. december 31-i hatállyal szerződő félként belépett és átvállalta az 1999. évi szerződésből eredő jogokat és kötelezettségeket. A. Grootes később egyedül vezette az üzemet.

14. A szóban forgó területet szántófölddé alakították, és 2004 tavaszán takarmánykukoricával vetették be. A. Grootes 2005. május 6-i levelében a szóban forgó területhez kapcsolódó támogatási jogosultságok legelő- helyett szántóföldalapú megállapítását kérte. A 2006. február 27-i határozatban az Amt a szóban forgó területet állandó legelőként vette figyelembe. A. Grootes ez ellen ellentmondással élt, amely végül nem járt eredménnyel. A hatáskörrel rendelkező hatóságok megtagadták, hogy a körülményeket rendkívüli (németül „Härte") esetként ismerjék el, mert a szóban forgó területnek a StAUN „természetvédelmi célú legelőhasználat" programja keretében való legelőkénti hasznosítása nem valósít meg a rendeletnek a BetrPrämDurchfG 13. §-ával összefüggésben értelmezett 40. cikkének (5) bekezdése szerinti agrár-környezetvédelmi intézkedést.

15. A. Grootes keresetet nyújtott be e határozattal szemben azt követelve, hogy az Amt az őt megillető támogatási jogosultságokat szántóföldalapúként ismerje el. A kérdést előterjesztő bíróság megjegyzi, hogy a rendeletnek a BetrPrämDurchfG 5. §-a (3) bekezdésének 2. pontjával összefüggésben értelmezett 61. cikke alapján Németországban a 2003. május 15-i időpontban fennálló használat dönti el azt a kérdést, hogy a mezőgazdasági földterületekre vonatkozó támogatási jogosultságokat szántóföld vagy legelő alapján állapítják-e meg. Ebben az időpontban a szóban forgó terület mindazonáltal legelő volt. Ezért a szántóföldalapú támogatási jogosultságok

jóváhagyása csak akkor jöhet szóba, ha fennáll a rendelet 40. cikke szerinti „rendkívüli eset”.

16. Ezért – tekintettel arra, hogy az alapügy eldöntése a közösségi jog értelmezésétől függ – a kérdést előterjesztő bíróság szükségesnek tartja, hogy a következő kérdéseket a Bíróság elé terjessze előzetes döntéshozatalra:

„1) Elismerhető-e [a rendelet] 40. cikkének (5) bekezdése szerinti rendkívüli eset a területalapú összeg tekintetében akkor is, ha a 2003. május 15-én érvényben lévő agrár-környezetvédelmi intézkedés csupán (állandó) legelőhasználat fenntartását írja elő, ez azonban időben megszakítás nélkül (vagy mindenesetre »haladéktalanul«) egy olyan intézkedéshez kapcsolódik, amely alapján szántóföldet alakítottak állandó legelővé?

2) Amennyiben az első kérdésre igenlő válasz adandó:

Csak akkor ismerhető-e el [a rendelet] 40. cikkének (5) bekezdése szerinti rendkívüli eset a területalapú összeg tekintetében, ha a terület használatában szántóföldből legelőre bekövetkezett változás a hivatkozott rendelkezés szerinti agrár-környezetvédelmi intézkedésben való részvétel alapján (éppen emiatt) következett be?

3) [A rendelet] 40. cikkének (5) bekezdése szerinti rendkívüli eset elismerhetőségének szükséges feltétele-e, hogy a kérelmező mezőgazdasági termelő azonos legyen a használat megváltoztatójával, vagy az agrár-környezetvédelmi intézkedésbe később »belépő« mezőgazdasági termelő is eredményesen hivatkozhat az e rendelkezés szerinti rendkívüli esetre?”

III — Értékelés

A — *A felek főbb érvei*

17. A Bizottság lényegében arra hivatkozik, hogy a rendelet 40. cikke (5) bekezdésének céljára és rendszerére tekintettel a szóban forgó két szerződést egyetlen egységnek kell tekinteni. A Bizottság a második kérdést illetően lényegében úgy véli, hogy egyedül a szóban forgó terület használatának megváltoztatása és az agrár-környezetvédelmi intézkedésben való részvétel közötti okozati összefüggés fennállása teszi lehetővé, hogy a támogatási jogosultságok összegének kiszámítása során figyelmen kívül hagyják azt a tényt, hogy a rendelet 61. cikke szerinti bázisnapon e területet ténylegesen még mindig állandó legelőként használták. A Bizottság a harmadik kérdést illetően azon az álláspontón van, hogy a rendelet 61. cikkével összefüggésben értelmezett 40. cikke (5) bekezdésének alkalmazásában a földterületet (amelynek használatát rendkívüli körülmények okán megváltoztatták) a releváns időszakban birtokló és a földterület használatát eredetileg megváltoztató mezőgazdasági termelő azonossága csekély jelentőséggel bír.

18. A. Grootes lényegében arra hivatkozik, hogy ha Németország az ETR történelmi modelljének végrehajtása mellett döntött volna, akkor a rendelet 40. cikkének (5) bekezdése közvetlenül alkalmazandó lett volna rá. E rendelkezés értelméből és céljából arra következtet, hogy az e rendelkezésben foglalt szabályozás végrehajtása a regionális modell keretében nem vezethet eltérő eredményre. A. Grootes végül arra a következtetésre jut, hogy a jelen ügy szempontjából nem releváns, hogy az első agrár-környezetvédelmi intézkedésről vagy az annak folytatását képező intézkedésről van-e szó. A. Grootes a második kérdést illetően lényegében arra hivatkozik, hogy az egyedüli döntő tényező az, hogy az agrár-környezetvédelmi intézkedésben való részvétele folytán az érintett személy képtelen volt a földterületet nem legelőként használni. A harmadik kérdést illetően A. Grootes úgy véli, hogy a jelen ügy szempontjából nem releváns, hogy más mezőgazdasági termelők korábban már megművelték a szóban forgó

területet egy agrár-környezetvédelmi intézkedéssel összefüggésben.

bánásmódban részesíteni, és hogy e jogelődöt megilletővel azonos jogállásba kerül.

B — *Értékelés*

19. A német kormány arra hivatkozik, hogy a helyes bázisnap 2003. május 15-e. Úgy véli, hogy az első kérdésre azt a választ kell adni, hogy a rendkívüli körülmények fennállását vélelmezni kell, ha a mezőgazdasági termelő termelőtevékenységét a bázisidőszakban – vagyis 2003. május 15-én – agrár-környezetvédelmi intézkedés befolyásolta, akár az alapeljárásbelivel egyező körülmények között is. A német kormány a második kérdést illetően előadja, hogy az a tény, hogy az állandó legelő már az agrár-környezetvédelmi intézkedés kezdete előtt a mezőgazdasági üzemhez tartozott, és hogy annak legelőként történő fenntartását az agrár-környezetvédelmi intézkedés támogatta, nem elegendő a 40. cikk (5) bekezdése szerinti rendkívüli eset elismeréséhez. E tekintetben szintén nem elegendő, hogy a mezőgazdasági termelő az állandó legelő fenntartását szolgáló agrár-környezetvédelmi intézkedésben való későbbi részvétel céljával alakította a földterületet állandó legelővé. A harmadik kérdést illetően a német kormány arra hivatkozik, hogy ha a mezőgazdasági termelő a földterületet az agrár-környezetvédelmi intézkedéshez fűződő kötelezettségek átvállalása mellett veszi át, akkor a mezőgazdasági termelő bízhat abban, hogy nem fogják a jogelődjénél kevésbé előnyös

1. Az első kérdés

20. A kérdést előterjesztő bíróság első kérdésével lényegében arra keresi a választ, hogy az alapeljárásbelivel egyező körülmények között – amikor is a földterületet a rendelet 61. cikke szerinti bázisnapon érvényben lévő olyan agrár-környezetvédelmi intézkedéssel összefüggésben hasznosítják legelőként, amely csupán (állandó) legelőhasználat fenntartását írja elő, ez azonban időben megszakítás nélkül egy olyan agrár-környezetvédelmi intézkedéshez kapcsolódik, amely alapján szántóföldet alakítottak állandó legelővé – a rendelet 40. cikkét a korábbi és az azt követő agrár-környezetvédelmi intézkedés átfogó értékelése alapján kell-e értelmezni.

21. A rendelet 40. cikkének (5) bekezdéséből világosan kitűnik, hogy a 40. cikk (1), (2) és (3) bekezdését értelemszerűen kell alkalmazni arra a mezőgazdasági termelőre, aki a bázisidőszakban a 2078/92 és az 1257/1999 rendeletnek megfelelő agrár-környezetvédelmi kötelezettségvállalások hatálya alatt állt.

22. Miként arra a német kormány rámutatott, az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés tekintetében bizonyítottnak kell tekintenünk ilyen kötelezettségvállalások fennállását. A 40. cikk (5) bekezdésében ezenfelül semmi sem utal arra, hogy egy első alkalommal igénybe vett agrár-környezetvédelmi intézkedésről kell, hogy szó legyen, vagy hogy ki kellene zárni az „időben megszakítás nélkül […] egy olyan intézkedéshez kapcsolód[ó] [intézkedést], amely alapján szántóföldet alakítottak állandó legelővé”.[5]

23. Mindenekelőtt, a rendelet 37. cikke rögzíti a referenciaösszeg kiszámításának általános szabályát, amely lényegében a mezőgazdasági termelőnek a rendelet VI. mellékletében említett támogatási rendszerek alapján, a 2000., 2001. és 2002. naptári évet magában foglaló[6] bázisidőszak minden egyes naptári évében nyújtott támogatások összegének háromévi átlaga, a VII. mellékletnek megfelelően kiszámítva és kiigazítva (az ETR „történelmi modellje”). A mezőgazdasági termelő a referenciaösszeg és az összes olyan hektárszám hároméves átlagának hányadosaként kiszámított támogatási jogosultságot szerez hektáronként, amely alapján a bázisidőszakban a VI. mellékletben felsorolt közvetlen kifizetésekre volt jogosult.

24. Németország mindazonáltal az ETR „regionális modellje” mellett döntött.[7] Lényegében a 2003. május 15-i időpontban fennálló használat dönti el azt a kérdést, hogy a mezőgazdasági földterületekre vonatkozó támogatási jogosultságokat szántóföld- vagy legelőalapúként állapítják-e meg.[8]

25. Amint arra a kérdést előterjesztő bíróság rámutatott, ebben az időpontban a szóban

5 – A német kormány érdekes módon megjegyezte, hogy az általuk kínált agrár-környezetvédelmi intézkedések kialakításában szabadságot élvező Länder jogszabályaiban mind a szántóföld állandó legelővé alakítását támogató, mind a már meglévő és jogszerűen más módon is hasznosítható állandó legelő fenntartását ösztönző intézkedések megtalálhatók.

6 – Lásd a rendelet 38. cikkét.

7 – Ebben az esetben a rendelet 59. cikkének (3) bekezdése alapján. A regionális kontra történelmi modellhez lásd Norer, R., *Rechtsfragen der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik 2003, Einheitliche Betriebsprämie und Cross Compliance in europa-, verfassungs-, verwaltungs- und zivilrechtlicher Analyse,* NWV, Bécs – Graz, 2007., többek között 78–89. o.

8 – Lásd a rendeletnek a BetrPrämDurchfG 5. §-a (3) bekezdésének 2. pontjával összefüggésben értelmezett 61. cikkét. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre tekintettel jelen esetben egyedül a rendelet 59. cikke (3) bekezdésének első albekezdése szerinti úgynevezett területalapú összeg a releváns.

forgó terület legelő volt.[9] Ezért a szántóföldalapú támogatási jogosultságok nem hagyhatók jóvá A. Grootes kérelmének megfelelően, hacsak nem állnak fenn a rendelet 40. cikke értelmében vett rendkívüli körülmények.[10]

26. A Bizottság helyesen hangsúlyozza, hogy a rendelet 61. cikke nem hivatkozik a 40. cikkre.[11] A rendelet ETR-ről szóló III. címe 5. fejezetének „Regionális végrehajtás" című 1. szakaszában foglalt 61. cikke részletes előírásokat tartalmaz a figyelembe veendő bázisidőpont megállapítására vonatkozóan, és nem biztosít a tagállamoknak mérlegelési jogot annak meghatározása tekintetében. Ebből az következik, hogy a közösségi jogalkotó nem alkotott formális szabályokat a rendelet 40. cikke (5) bekezdésének a 61. cikk keretében a közvetlen támogatási rendszerekre történő alkalmazására, és nem is hatalmazta fel a tagállamokat alkalmazásának nemzeti jogbeli szabályozására.

27. Mindazonáltal helyénvalónak tűnik a rendelet 40. cikke (5) bekezdésének analógia útján a 61. cikk keretében történő alkalmazása.[12]

28. Ezzel összefüggésben meg kell jegyezni, hogy a rendelet 40. cikkének (5) bekezdése szerinti rendkívüli esettel kapcsolatos rendelkezés annak elkerülésére szolgál, hogy az agrárágazat valamely EU-környezetvédelmi intézkedésében 2000 és 2002 között részt vevő mezőgazdasági termelő hátrányt szenvedjen a felvállalt külterjes kötelezettségek miatt. Ilyen hátrányok léphetnek fel akkor, ha a referenciaösszeg számításánál irányadó időszakban az agrár-környezetvédelmi intézkedésben való részvétel miatt korlátozzák a termelést. Az is lehetséges – és ez vonatkozik a jelen esetre –, hogy az agrár-környezetvédelmi intézkedéssel összefüggő kötelezettségvállalás következtében szántóföldből legelővé alakítás a mezőgazdasági termelő számára ahhoz képest csökkentett területalapú támogatási

9 – Az 1999. évi hasznosítási szerződés – ideértve a 2003. március 3-i kiegészítő szerződést is – 2003. december 31-én járt le.

10 – A mezőgazdasági üzemek átadásával és a rendkívüli esetekkel összefüggő problémák tekintetében lásd Krämer, S., *Die Berücksichtigung von Betriebsübergaben und Härtefällen im Rahmen der Agrarreform 2003,* Agrar- und Umweltrecht, 35. évfolyam (2005), 12. füzet, 381–387. o.

11 – Ellentétben a rendelet 59. és 60. cikkével. Ezenfelül az 58. cikk úgy rendelkezik, hogy a tagállamok „az e szakaszban megállapított feltételek mellett" regionális szinten alkalmazhatják az 1–4. fejezetben előírt ETR-t.

12 – Lásd a C-248/04. sz. Koninklijke Coöperatie Cosun ügyben hozott ítélet (EBHT 2006., I-10211. o.) 48–52. pontját, amely idézi a 165/84. sz. Krohn-ügyben hozott ítélet (EBHT 1985., 3997. o.) 14. pontját. A Krohn-ügyben hozott ítéletben a Bíróság megállapította, hogy „a piaci szereplők jogszerűen hivatkozhatnak olyan rendelet analógia útján történő alkalmazására, amelynek egyébként nem tartoznak a hatálya alá, amennyiben igazolják, hogy az a jogi rendszer, amelybe tartoznak: […] [i.] egyrészt nagymértékben hasonló ahhoz, amelynek analógia útján történő alkalmazását kérik, és […] [ii.] másrészt olyan kihagyást tartalmaz, amely összeegyeztethetetlen a közösségi jog valamely általános elvével, és amelynek orvoslását ez az analógia útján történő alkalmazás lehetővé teszi".

összeget eredményez, mint amennyi az átalakítás nélkül lett volna.

29. Így – jóllehet ezen aggályok kifejezetten az ETR történelmi modelljével összefüggésben fogalmazódtak meg – lehetséges, hogy a szóban forgó terület állandó legelőként történő hasznosítása a rendelet 61. cikke szerinti napon (a regionális modell szerint) azonos fajtájú kötelezettségvállalásokon alapul. Ezért a jelen ügy szempontjából a kétféle jogi szabályozás egymáshoz nagyon hasonlónak tekinthető.

30. Valóban, a német kormány helyesen mutatott rá arra, hogy a 40. cikk (5) bekezdése mögött húzódó cél az, hogy mezőgazdasági termelőknek bizalomvédelmet és – hozzá kell tenni – jogbiztonságot nyújtson.

31. A Bíróság a 795/2004 és az 1782/2003 rendelethez kapcsolódó Nijemeisland-ügyben hozott ítéletben[13] megállapította, hogy „a jogbiztonság elve a közösségi jog általános elve, amely megköveteli, hogy a jogalanyokra vonatkozó közösségi szabályozás egyértelmű és világos legyen, lehetővé téve a jogalanyok számára jogaik és kötelezettségeik egyértelmű megismerését és azt, hogy ennek megfelelően járjanak el […]. Márpedig az alapügyben H. J. Nijemeisland vita nélkül és vétkességének elismerése nélkül elfogadta az akkor hatályos szabályozás alapján kiszabott, a támogatás egy naptári évre szóló elvesztésével járó szankciót. Akkor nem volt számára előre látható, hogy döntésének a 2003-ban elfogadott szabályozás alapján a jövőbeni közvetlen kifizetésekre is hatása lehet. [A rendelet] hatálybalépése előtt ugyanis [H. J. Nijemeisland] nem láthatta előre, hogy a támogatásból való kizárás befolyásolni fogja az egységes támogatás összegét, és számára több évre szóló hátrányos pénzügyi következményekkel járhat”.

32. A Bíróság – például – a von Deetzen-ügyben hozott ítéletben[14] megállapította, hogy „[…] az a termelő, akit – mint a jelen esetben – valamely közösségi jogi aktus által közérdekből és támogatás ellenében felhívtak a [tej- és tejtermék-]értékesítés meghatározott idejű felfüggesztésére, jogosan várhatja el, hogy kötelezettségvállalása végén ne kerüljön olyan korlátozások alá, amelyek őt sajátos módon érintik abból a tényből kifolyólag, hogy élt a közösségi szabályozás által felajánlott lehetőségekkel”.

13 – A C-170/08. sz. ügyben hozott ítélet (EBHT 2009., I-5127. o.) 44. és 45. pontja. A Bíróság a 44. pontban különösen a 169/80. sz., Gondrand és Garancini ügyben hozott ítélet (EBHT 1981., 1931. o.) 17. pontját idézi.

14 – A 170/86. sz. ügyben hozott ítélet (EBHT 1988., 2355. o.) 13. pontja. Lásd a 120/86. sz. Mulder-ügyben hozott ítélet (EBHT 1988., 2321. o.) 24. pontját is.

33. Végezetül, rá kívánok mutatni arra, hogy a közösségi jogalkotó a 795/2004 rendelet 38. cikkének (4) bekezdésében úgy rendelkezett, hogy a regionális modellel összefüggésben a rendelet 40. cikke megfelelően alkalmazandó.

34. Az előző megfontolások mind a rendelet 40. cikke (5) bekezdésének analógia útján a 61. cikk keretében történő alkalmazása mellett szólnak.

35. A kérdést előterjesztő bíróság kifejezetten az első kérdés kapcsán kifejti, hogy kétséges megítélésű az az eset, amikor nem a 2003. május 15-én fennálló agrár-környezetvédelmi intézkedés vezetett a szántóföldből legelővé alakuláshoz, hanem a releváns intézkedés egy másik, méghozzá a 2078/92 rendelet vagy az 1257/1999 rendelet szerinti, olyan agrár-környezetvédelmi intézkedésnek a folytatását („fenntartását") jelenti, amely a szántóföldből legelővé alakításhoz vezetett.[15] A kérdést előterjesztő bíróság megállapítja, hogy ismeretei szerint a 2003. május 15-én még érvényben lévő 1999. évi hasznosítási szerződést, amelyet a szerződés értelmében „a 2078/92 rendelet alapján" kötöttek meg, egy azt megelőző, ugyancsak ötéves időtartamra szóló szerződést követően kötötték meg. 1994-ben, az előző szerződés időtartamának kezdetén kellett a szóban forgó területet szántóföldből (állandó) legelővé alakítani.

36. Egyetértek a Bizottsággal abban, hogy a rendelet 40. cikke (5) bekezdésének céljára[16] és rendszerére tekintettel a szóban forgó két szerződést egyetlen egységnek kell tekinteni annyiban, amennyiben mindkettő a rendelet 40. cikke (5) bekezdésének első albekezdése szerinti intézkedések érdekében vállalt kötelezettségre vonatkozik, és időben megszakítás nélkül kapcsolódik egymáshoz. Valóban, miként a német kormány kifejtette, ebben az összefüggésben az elsődleges feltétel az, hogy az eredeti agrár-környezetvédelmi intézkedés a rendelet 40. cikkének (5) bekezdése szerinti valamennyi feltételt teljesítse.

37. Következésképpen az alapeljárásbelivel egyező körülmények között – amikor is a földterületet a rendelet 61. cikke szerinti bázisnapon érvényben lévő olyan agrár-környezetvédelmi intézkedéssel összefüggésben hasznosítják legelőként, amely csupán

15 – Ezzel összefüggésben a németországi Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (szövetségi fogyasztóvédelmi, élelmezésügyi és mezőgazdasági minisztérium) közleménye („Meilensteine der Agrarpolitik", 2006., 100. pont) az átalakuláshoz vezető agrár-környezetvédelmi intézkedéshez „haladéktalanul kapcsolódó" folytatólagos intézkedés esetében lehetségesnek tartja valamely „rendkívüli eset" elismerését.

16 – Miként fent kifejtettem, e rendelkezés célja annak biztosítása, hogy a releváns bázisidőszakban környezetvédelmi intézkedésekben részt vevő mezőgazdasági termelőket ne érje ebből fakadó hátrány.

(állandó) legelőhasználat fenntartását írja elő, ez azonban időben megszakítás nélkül egy olyan agrár-környezetvédelmi intézkedéshez kapcsolódik, amely alapján szántóföldet alakítottak állandó legelővé – a rendelet 40. cikkét a korábbi és az azt követő agrár-környezetvédelmi intézkedés átfogó értékelése alapján kell értelmezni.

39. A kérdést előterjesztő bíróság lényegében kifejti, hogy a közösségi jogi normaösszefüggések értelmében nem egyértelmű, hogy a rendkívüli eset csak akkor állapítható-e meg, ha – ahogyan láthatóan a StAUN gondolja – bizonyított, hogy a használatban a szántóföldről legelőterületre való átállás kizárólag az agrár-környezetvédelmi intézkedésben való részvétel következménye. A kérdést előterjesztő bíróság kifejti továbbá, hogy azt az esetet is át kell gondolni, amikor – hasonlóképpen két különböző intézkedéssel – a mezőgazdasági termelő a területen legelőt alakít ki, és csak ezután dönt ennek olyan hasznosítása mellett, amellyel az agrár-környezetvédelmi intézkedés támogatási lehetőségeinek hatálya alá esik. Ha ezután részt vesz egy ilyen intézkedésben, rá is érvényes lesz az, hogy hátrányt szenved a felvállalt külterjes kötelezettségek miatt.

2. A második kérdés

38. Amennyiben az első kérdésre igenlő választ kell adni – mint ahogyan ez történt –, a kérdést előterjesztő bíróság második kérdésével lényegében arra keresi a választ, hogy úgy kell-e értelmezni a rendelet 61. cikkével összefüggésben értelmezett 40. cikkének (5) bekezdését, hogy a támogatási jogosultságok területalapú összegének kiszámításával összefüggésben egyedül a földterület használatának megváltoztatása és az agrár-környezetvédelmi intézkedésben való részvétel közötti okozati összefüggés fennállása teszi lehetővé, hogy figyelmen kívül hagyják azt a tényt, hogy a rendelet 61. cikke szerinti bázisnapon e földterületet még mindig állandó legelőként használták.

40. A Bizottság helyesen állítja, hogy a rendelet 40. cikke (5) bekezdésének szövegéből úgy tűnik, hogy az a szóban forgó terület használatának megváltoztatása és az agrár-környezetvédelmi kötelezettségvállalások közötti szigorú okozati összefüggés fennállásának

bizonyítását nem követeli meg.[17] Mindazonáltal – miként az a fenti megfontolásokból következik – ez nem változtat azon, hogy az alapügyben a rendelet 61. cikkével összefüggésben értelmezett 40. cikkének (5) bekezdését analógia útján alkalmazni kell tekintettel arra, hogy az érintett személy a szóban forgó területet – éppen – az agrár-környezetvédelmi intézkedés végrehajtásával összefüggésben vállalt kötelezettségek okán inkább az egyik, mint a másik módon használja. Miként arra lényegében a német kormány és a Bizottság is hivatkozott, ha az érintett személy már az agrár-környezetvédelmi intézkedések végrehajtására vonatkozó kötelezettségvállalása előtt, illetve attól függetlenül legelőként használta a szóban forgó területet, akkor a referenciaösszeg kiszámítása szempontjából a szóban forgó területet legelőnek szánt területnek kell tekinteni.

41. A második kérdésre ezért igenlő választ kell adni, azaz azt oly módon kell megválaszolni, hogy az alkalmazandó eljárási szabályokra tekintettel az agrár-környezetvédelmi intézkedés és a használat megváltoztatása közötti okozati összefüggést valóban bizonyítani kell. Mindazonáltal emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlata számos arra vonatkozó megállapítást tartalmaz, hogy a tagállamok nem írhatnak elő olyan eljárási szabályokat, amelyek a gyakorlatban lehetetlenné vagy túlságosan nehézzé teszik a közösségi jogrend által elismert jogok gyakorlását (tényleges érvényesülés elve).[18]

42. A rendelet 61. cikkével összefüggésben értelmezett 40. cikkének (5) bekezdését következésképpen úgy kell értelmezni, hogy a támogatási jogosultságok összegének kiszámításával összefüggésben a földterület használatának megváltoztatása és az agrár-környezetvédelmi intézkedésben való részvétel közötti okozati összefüggés fennállása önmagában elegendő ahhoz, hogy figyelmen kívül hagyják azt a tényt, hogy a rendelet 61. cikke szerinti bázisnapon e földterületet ténylegesen még mindig állandó legelőként használták.

3. A harmadik kérdés

43. A kérdést előterjesztő bíróság végezetül azt a kérdést veti fel, hogy közösségi jogi szempontból szükséges-e, hogy ugyanaz a személy legyen a szántóföldet feltörő mezőgazdasági

17 – A 40. cikk (5) bekezdésének első albekezdése pusztán azt követeli meg, hogy a mezőgazdasági termelők a bázisidőszakban agrár-környezetvédelmi kötelezettségvállalások hatálya alatt álljanak. Második albekezdése azt a követelményt támasztja, hogy a szóban forgó kötelezettségvállalások kiterjedjenek a benne említett bázisidőszakokra.

18 – Lásd többek között a C-430/93. és C-431/93. sz., van Schijndel és van Veen egyesített ügyekben hozott ítélet (EBHT 1995., I-4705. o.) 17. pontját; a C-129/00. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben hozott ítélet (EBHT 2003., I-14637. o.) 25. pontját; a C-432/05. sz. Unibet-ügyben hozott ítélet (EBHT 2007., I-2271. o.) 43. pontját; valamint a C-222/05–C-225/05. sz., van der Weerd és társai egyesített ügyekben hozott ítéletet (EBHT 2007., I-4233. o.).

termelő, mint a rendelet 40. cikkének (5) bekezdése szerinti rendkívüli esetre hivatkozó személy. Jelen esetben az üzem, amelyből A. Grootes üzeme lett, csupán 2002. december 31-i hatállyal – így csupán a szerződés időtartamának utolsó évére – lett (a 2003. március 3-i kiegészítő szerződés alapján) az 1999. évi hasznosítási szerződés részes fele.

44. A kérdést előterjesztő bíróság mindazonáltal helyesen véli úgy, hogy ilyen esetekben is érvényesülhet az az elgondolás, hogy elkerüljék a hátrányokat azon mezőgazdasági termelő vonatkozásában, aki részt vett az agrárágazat valamely EU-környezetvédelmi intézkedésében, amely alapján külterjes kötelezettségek állnak fenn. Ha a szerződés hatálya már nem tart sokáig, feltehetőleg gyakran ugyanis azzal a szándékkal veszik át az éppen az agrár-környezetvédelmi intézkedés (és a kapcsolódó használati korlátozások) hatálya alá tartozó területet, hogy azt a jövőben ismét szántóföldként hasznosítsák. A jelen esetben az ilyen más jellegű hasznosításra már 2004-ben sor került a takarmánykukorica-termesztéssel.

45. Miként azt a német kormány állította, ha a mezőgazdasági termelő a földterületet az agrár-környezetvédelmi intézkedéshez fűződő kötelezettségek átvállalása mellett veszi át, akkor a mezőgazdasági termelő bízhat abban, hogy nem fogják a jogelődjénél kevésbé előnyös bánásmódban részesíteni, és hogy e jogelődöt megilletővel azonos jogállásba kerül. Minden egyéb feltétel teljesülése esetén képesnek kell lennie arra, hogy eredményesen hivatkozzon a rendelet 61. cikkével összefüggésben értelmezett 40. cikkének (5) bekezdése szerinti rendkívüli esetre.

46. A rendelet 61. cikkével összefüggésben értelmezett 40. cikkének (5) bekezdését következésképpen úgy kell értelmezni, hogy nem bír döntő jelentőséggel, hogy azonos-e egymással a támogatási jogosultságok iránt kérelmet előterjesztő és a földterület használatát megváltoztató mezőgazdasági termelő személye.

IV — Végkövetkeztetések

47. A fenti megfontolásokra tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság a Verwaltungsgericht Schwerin által előterjesztett kérdéseket a következőképpen válaszolja meg:

1. Az alapeljárásbelivel egyező körülmények között – amikor is a földterületet 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 és számos egyéb rendelet módosításáról szóló, 2003. szeptember 29-i 1782/2003/EK tanácsi rendelet 61. cikke szerinti bázisnapon érvényben lévő olyan agrár-környezetvédelmi intézkedéssel összefüggésben hasznosítják legelőként, amely csupán (állandó) legelőhasználat fenntartását írja elő, ez azonban időben megszakítás nélkül egy olyan agrár-környezetvédelmi intézkedéshez kapcsolódik, amely alapján szántóföldet alakítottak állandó legelővé – a rendelet 40. cikkét a korábbi és az azt követő agrár-környezetvédelmi intézkedés átfogó értékelése alapján kell értelmezni.

2. Az 1782/2003 rendelet 61. cikkével összefüggésben értelmezett 40. cikkének (5) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy a támogatási jogosultságok összegének kiszámításával összefüggésben a földterület használatának megváltoztatása és az agrár-környezetvédelmi intézkedésben való részvétel közötti okozati összefüggés fennállása önmagában elegendő ahhoz, hogy figyelmen kívül hagyják azt a

tényt, hogy a rendelet 61. cikke szerinti bázisnapon e földterületet ténylegesen még mindig állandó legelőként használták

3. Az 1782/2003 rendelet 61. cikkével összefüggésben értelmezett 40. cikkének (5) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy nem bír döntő jelentőséggel, hogy azonos-e egymással a támogatási jogosultságok iránt kérelmet előterjesztő és a földterület használatát megváltoztató mezőgazdasági termelő személye.