JULIANE KOKOTT
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2023. november 30. [1]

C-538/22. sz. ügy

SB
kontra
Agrárminiszter

(a Fővárosi Törvényszék [Magyarország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – Mezőgazdaság – Közös agrárpolitika – 1307/2013/EU rendelet – 52. cikk – 639/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendelet – Az 53. cikk (1) bekezdése – A termeléstől függő támogatási intézkedésekre vonatkozó támogathatósági feltételek – A tagállam mérlegelési jogköre – 640/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendelet – A 2. cikk (1) bekezdése második albekezdésének 13. és 15. pontja – Állattartáshoz kapcsolódó támogatási rendszer keretében benyújtott támogatási kérelmen alapuló, termeléstől függő önkéntes támogatás – Állatállomány-alapú támogatási kérelem – 30. és 31. cikk – A támogatások kiszámítása – Közigazgatási szankciók – 809/2014/EU végrehajtási rendelet – A 15. cikk (3) bekezdése – A támogatási kérelem utólagos módosítása – Megengedhetetlenség – Az anyatehenek tartására vonatkozó ellési arány betartására vonatkozó nemzeti szabályozás – A termeléstől függő támogatás teljes egészében való megtagadása az ellési arány el nem érése esetén”

I. Bevezetés

1. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyát az SB mezőgazdasági termelő (a továbbiakban: felperes) által a Fővárosi Törvényszék (Magyarország) előtt amiatt indított kereset képezi, hogy az Agrárminiszter (Magyarország) megtagadta az úgynevezett termeléstől függő önkéntes támogatás [2], illetve anyatehéntartási támogatás nyújtását. A felperes ugyanis az igénylési évben nem érte el a kérelemben bejelentett állatok száma vonatkozásában jogszabályban előírt tenyésztési arányt, az úgynevezett „ellési arányt”.

[1] Eredeti nyelv: német.

[2] A Bizottság magyarázatai (https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/income-support/additional-optional-schemes/voluntary-coupled-support_de) szerint a közös agrárpolitikában (KAP) a mezőgazdasági termelők jövedelmének támogatását célzó kifizetések és bizonyos termékek termelése közötti kapcsolatot fokozatosan megszüntették („termeléstől függetlenítés”). Ez annak elkerülését hivatott szolgálni, hogy bizonyos termékekből többlet keletkezzen, valamint annak biztosítására irányul, hogy a mezőgazdasági termelők a tényleges piaci kereslethez igazítsák a termelésüket. Egyes nehéz helyzetben lévő mezőgazdasági ágazatokban azonban szükség lehet célzott támogatásokra. A „termeléstől függő önkéntes támogatás” célja annak elkerülése, hogy e nehézségek súlyosbodjanak, mivel ez a termelés megszüntetéséhez is vezethetne. Mindez az ellátási lánc más részeit, illetve a kapcsolódó piacokat is hátrányosan érintené. Ezért a tagállamoknak lehetőségük van arra, hogy bizonyos ágazatokban vagy bizonyos termékek esetében korlátozott mértékben továbbra is nyújtsanak (termeléstől függő) jövedelemtámogatást. Az ilyen intézkedésre azonban a piac vagy a verseny torzulása kockázatának megelőzése érdekében különböző feltételek és szigorú felső határok vonatkoznak.

2. Az előterjesztő bíróság az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéseivel lényegében azt szeretné megtudni, hogy a támogatás nyújtása teljes egészében megtagadható-e, vagy azt csak – arányosan – csökkenteni lehet az előírt ellési arányt elérő állatok számának függvényében.

3. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés megválaszolásához különbséget kell tenni egyrészt a támogatás nyújtásának feltételei – amelyek meghatározása tekintetében a tagállamok mérlegelési jogkörrel rendelkeznek –, másrészt pedig az e támogatás végrehajtása során történt meg nem felelések esetleges jogkövetkezményei között. A támogatás nyújtására vonatkozó feltételek nemteljesítése esetén támogatásra való jogosultság nem áll fenn. A támogatás esetleges újraszámítása vagy arányos csökkentése ez esetben eleve nem lenne elképzelhető.

II. Jogi háttér

A. Az uniós jog

1. Az 1306/2013/EU rendelet

4. Az 1306/2013/EU rendelet[3] „Jogosulatlan kifizetések és igazgatási szankciók” című 63. cikke többek között a következőképpen rendelkezik:

„(1) Amennyiben megállapítást nyer, hogy a kedvezményezett nem felel meg a jogosultsági kritériumoknak, nem teljesíti kötelezettségvállalásait vagy a támogatás odaítélésére vonatkozóan az ágazati mezőgazdasági jogszabályokban meghatározott feltételekkel kapcsolatos egyéb kötelezettségeit, a támogatást nem lehet kifizetni, illetve azt teljes egészében vagy részben vissza kell vonni, a(z) 1307/2013/EU rendelet 21. cikkében említett megfelelő támogatási jogosultságokat pedig – adott esetben – nem lehet odaítélni, illetve vissza kell vonni.

[…]”

2. Az 1307/2013/EU rendelet

5. Az 1307/2013/EU rendeletnek[4] „A termeléstől függő önkéntes támogatás” című 1. fejezetének 52. cikkében szereplő „Általános szabályok” többek között a következőket tartalmazzák:

„(1) A tagállamok az e fejezetben megállapított feltételekkel termeléstől függő támogatást nyújthatnak a mezőgazdasági termelők részére […]

[…]

(6) A termeléstől függő támogatás olyan termelést korlátozó rendszer, amelyet rögzített területeken és terméshozamokon vagy rögzített állatlétszámon alapuló éves támogatás

[3] A 2017. december 13-i (EU) 2017/2393 európai parlamenti és tanácsi rendelettel (HL 2017. L 350., 15. o.) módosított, a közös agrárpolitika finanszírozásáról, irányításáról és monitoringjáról és a 352/78/EGK, a 165/94/EK, a 2799/98/EK, a 814/2000/EK, az 1290/2005/EK és a 485/2008/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. december 17-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2013. L 347., 549. o.; helyesbítések: HL 2016. L 130., 7. o.; HL 2017. L 327., 83. o.; HL 2018. L 233., 3. o.).

[4] A közös agrárpolitika keretébe tartozó támogatási rendszerek alapján a mezőgazdasági termelők részére nyújtott közvetlen kifizetésekre vonatkozó szabályok megállapításáról, valamint a 637/2008/EK és a 73/2009/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. december 17-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2013. L 347., 608. o.; helyesbítés: HL 2016. L 130., 8. o.).

formájában kell megvalósítani, és amely nem lépheti túl a tagállamok által az egyes intézkedések vonatkozásában meghatározandó és a Bizottságnak bejelentett pénzügyi felső összeghatárokat.

[…]”

3. A 639/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendelet

6. A 639/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendelet [5] „A támogatás odaítélésének feltételei” című 53. cikke (1) bekezdésének szövege a következő:

„A tagállamok a termeléstől függő támogatási intézkedésekre vonatkozó jogosultsági kritériumokat az 1307/2013/EU rendeletben meghatározott keretrendszerrel és az e rendeletben megállapított feltételekkel összhangban állapítják meg.”

4. A 640/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendelet

7. A 640/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendelet [6] (28) és (31) preambulumbekezdése többek között kimondja:

„(28) Az állattartáshoz kapcsolódó támogatási rendszerek keretében benyújtott támogatási kérelmek vagy az állattartáshoz kapcsolódó támogatási intézkedések keretében benyújtott kifizetési kérelmek tekintetében a meg nem felelés az érintett állatok támogathatóságának megszűnéséhez vezet. Támogatáscsökkentést kell előirányozni már az első olyan állat esetében, ahol meg nem felelést állapítanak meg, de – a támogatáscsökkentés szintjétől függetlenül – abban az esetben, ha három vagy annál kevesebb állat esetében állapítanak meg meg nem felelést, kevésbé szigorú közigazgatási szankciót kell alkalmazni. A közigazgatási szankció súlyossága minden egyéb esetben azon állatok százalékos arányától függ, amelyek esetében meg nem felelést állapítottak meg.

[…]

(31) A vidékfejlesztési támogatási intézkedésekhez kapcsolódó támogatások és közigazgatási szankciók elutasítását és visszavonását a visszatartó erő és az arányosság elvének figyelembevételével kell megállapítani. A támogatások elutasítását és visszavonását a megállapított meg nem felelés súlyossága, mértéke, időtartama és ismételt előfordulása alapján kell besorolni. Tekintettel a támogathatósági feltételekre, kötelezettségvállalásokra és más kötelezettségekre, a támogatások és közigazgatási szankciók elutasításánál és visszavonásánál figyelembe kell venni a különböző támogatási intézkedések sajátosságait. Súlyos meg nem felelés esetén, vagy amennyiben a kedvezményezett hamis bizonyítékot szolgáltatott a támogatásból való részesülés érdekében, a támogatást meg kell tagadni, és

[5] A 2018. július 9-i (EU) 2018/1784 felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelettel (HL 2018. L 293., 1. o.) módosított, az 1307/2013 rendelet kiegészítéséről és X. mellékletének módosításáról szóló, 2014. március 11-i felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelet (HL 2014. L 181., 1. o.; helyesbítés: HL 2015. L 216., 9. o.).

[6] A 2016. május 4-i (EU) 2016/1393 felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelettel (HL 2016. L 225., 41. o.; helyesbítés: HL 2016. L 227., 5. o.) módosított, az 1306/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletnek az integrált igazgatási és ellenőrzési rendszer, a kifizetések elutasítására és visszavonására vonatkozó feltételek, valamint a közvetlen kifizetésekre, a vidékfejlesztési támogatásokra és a kölcsönös megfeleltetésre alkalmazandó közigazgatási szankciók tekintetében történő kiegészítéséről szóló, 2014. március 11-i felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelet (HL 2014. L 181., 48. o.; helyesbítés: HL 2021. L 336., 47. o.).

közigazgatási szankciót kell alkalmazni. A közigazgatási szankciók egy vagy több támogatási intézkedésből vagy művelettípusból egy adott időszakra történő akár teljes kizárást is jelenthetnek.”

8. A 640/2014 felhatalmazáson alapuló rendelet 2. cikkének (1) bekezdése többek között a következő fogalommeghatározásokat tartalmazza:

„[…]

2. »meg nem felelés«:

a) az 1306/2013/EU rendelet 67. cikke (2) bekezdésében említett támogatás odaítélésének feltételeivel kapcsolatos támogathatósági kritériumokat, kötelezettségvállalásokat és más kötelezettségeket illetően e támogathatósági kritériumok, kötelezettségvállalások vagy más kötelezettségek bármilyen megszegése […]

[…]

13. »állattartáshoz kapcsolódó támogatási rendszer«: az 1307/2013/EU rendelet IV. címének 1. fejezete szerinti, termeléstől függő önkéntes támogatási intézkedés, ahol a meghatározott mennyiségi határértékeken belül biztosítandó éves kifizetés rögzített állatlétszámon alapul;

[…]

15. »állatállomány-alapú támogatási kérelem«: támogatás fizetése iránti kérelem, ahol a meghatározott mennyiségi határértékeken belül biztosítandó éves kifizetés rögzített állatlétszámon alapul az 1307/2013/EU rendelet IV. címének 1. fejezetében meghatározott, termeléstől függő önkéntes támogatás szerint;

16. »bejelentett állatok«: az állattartáshoz kapcsolódó támogatási rendszer keretében benyújtott állatállomány-alapú támogatási kérelem által érintett állatok, vagy állattartáshoz kapcsolódó támogatási intézkedés kifizetési kérelme által érintett állatok;

[…]

18. »meghatározott állat«:

a) állattartáshoz kapcsolódó támogatási rendszer esetén a támogatás odaítélésére vonatkozó szabályokban megállapított összes feltételnek megfelelő állat, vagy

b) állattartáshoz kapcsolódó támogatási intézkedés esetén igazgatási vagy helyszíni ellenőrzések útján azonosított állat; […]”

9. A 640/2014 felhatalmazáson alapuló rendeletnek „A számítás alapja” című 30. cikkének (1)–(3) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„(1) A támogatási vagy kifizetési kérelemben feltüntetettnél több állatra vonatkozóan semmilyen esetben sem nyújtható támogatás.

(2) A mezőgazdasági üzem területén lévő állatokat csak akkor lehet meghatározottnak tekinteni, ha azokat a támogatási vagy kifizetési kérelemben azonosították. A meghatározott állatok a támogatás kifizetésére való jogosultság elvesztése nélkül helyettesíthetők más állatokkal, amennyiben az illetékes hatóság még nem értesítette a kedvezményezettet a támogatási vagy kifizetési kérelemmel kapcsolatos meg nem felelésről, és amennyiben még nem értesítette a kedvezményezettet helyszíni ellenőrzési szándékáról. Amennyiben egy tagállam nem használja ki a Bizottság által az 1306/2013/EU rendelet 78. cikkének b) pontja alapján elfogadott szabályok szerint meghatározott, igényléstől független rendszerekre vonatkozó lehetőséget, minden tőle telhetőt meg kell tennie annak biztosításáért, hogy egyértelmű legyen, a kedvezményezettek támogatási vagy kifizetési kérelmei mely állatokra vonatkoznak.

(3) A 31. cikk sérelme nélkül, ha az egy támogatási vagy kifizetési kérelemben bejelentett állatlétszám meghaladja az igazgatási vagy helyszíni ellenőrzések eredményeként meghatározott létszámot, akkor a támogatást a meghatározott állatok alapján kell kiszámítani."

10. A 640/2014 felhatalmazáson alapuló rendeletnek „Az állattartáshoz kapcsolódó támogatási rendszerek vagy az állattartáshoz kapcsolódó támogatási intézkedések keretében bejelentett állatok tekintetében meghatározott közigazgatási szankciók" című 31. cikkének (1) bekezdése értelmében:

„Ha az állattartáshoz kapcsolódó támogatási rendszerek keretében benyújtott támogatási kérelem vagy az állattartáshoz kapcsolódó támogatási intézkedések keretében benyújtott kifizetési kérelem tekintetében megállapítást nyer, hogy a bejelentett állatlétszám és a 30. cikk (3) bekezdésével összhangban meghatározott állatlétszám különböző, de csak három vagy annál kevesebb állat esetében állapítanak meg meg nem felelést, az e cikk (3) bekezdésének megfelelően megállapított százalékkal csökkenteni kell azon támogatás teljes összegét, amelyre a kedvezményezett az említett támogatási rendszer vagy támogatási intézkedés keretében az érintett igénylési évben jogosult."

5. A 809/2014/EU végrehajtási rendelet

11. A 809/2014/EU végrehajtási rendeletnek[7] „Az egységes kérelem és a kifizetési kérelem módosítása" című 15. cikke többek között a következőképpen rendelkezik:

„(1) Az egységes kérelem, illetve a kifizetési kérelem benyújtásának határideje után az egységes kérelem vagy a kifizetési kérelem kiegészíthető vagy kiigazítható egyéni mezőgazdasági parcellákkal vagy egyéni támogatási jogosultságokkal, feltéve, hogy az érintett közvetlen támogatási rendszerek vagy vidékfejlesztési intézkedések követelményei teljesülnek.

[…]

(3) Amennyiben az illetékes hatóság már tájékoztatta a kedvezményezettet az egységes kérelemben vagy a kifizetési kérelemben található meg nem felelés bármilyen esetéről, vagy értesítette a helyszíni ellenőrzés végzésére irányuló szándékáról, és a helyszíni ellenőrzés meg nem felelést tár fel, az (1) bekezdés szerinti módosításokra a meg nem felelés által érintett mezőgazdasági parcellákkal kapcsolatban nincs lehetőség.

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

[…]”

12. A 809/2014 végrehajtási rendeletnek „Az állattartáshoz kapcsolódó támogatási intézkedések keretében az állatállomány-alapú támogatási kérelemre és kifizetési kérelemre vonatkozó követelmények” című 21. cikkének (1) bekezdése többek között a következőképpen rendelkezik:

„A 640/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendelet 2. cikke (1) bekezdése második albekezdésének 15. pontjában meghatározott állatállomány-alapú támogatási kérelemnek […] a támogatásra való jogosultság megállapításához szükséges valamennyi információt tartalmaznia kell, különösen az alábbiakat:

[…]

c) az állatok száma minden olyan fajta esetében, amelyekre vonatkozóan állatállomány-alapú támogatási kérelmet vagy kifizetési kérelmet nyújtanak be, és a szarvasmarhafélék esetében az állatok azonosítási kódja;

[…]”

B. A nemzeti jog

13. A termeléshez kötött közvetlen támogatások igénybevételének szabályairól szóló 9/2015. (III. 13.) FM (földművelésügyi miniszteri) rendelet (a továbbiakban: 9/2015. FM rendelet) 4. §-a többek között kimondja:

„(2) A Kincstár a támogatásról szóló döntést […] a 640/2014/EU bizottsági felhatalmazáson alapuló rendeletben […] foglalt ellenőrzéseket követően, az [abban] foglalt csökkentésekre és egyéb szankciókra vonatkozó szabályok figyelembevételével hozza meg.

[…]”

14. A 9/2015. FM rendelet 7. §-ának (3) bekezdése szerint „[a] támogatható minimális állatlétszám […] egy egyed”.

15. A 9/2015. FM rendelet 11. §-a (1) bekezdésének e) pontja értelmében:

„Anyatehéntartás támogatására az a mezőgazdasági termelő jogosult, aki vagy amely […] a támogatásra bejelentett tenyészetében 50%-ot meghaladó mértékben hústermelés céljára tart borjakat és a tenyészetében a kérelmezett állatok legalább 30%-ának van ellése a tárgyév során, valamint a kérelmezett állattól a birtokon tartás során született borjakat a születésük napjától kezdődően legalább egy hónapon keresztül az anyjukkal azonos tenyészetben tartja […]”

III. Az alapügy tényállása, az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések és a Bíróság előtti eljárás

16. A felperes 2019. május 9-én termeléshez kötött anyatehéntartási támogatás kifizetése iránti kérelmet nyújtott be a mezőgazdasági támogatásokért felelős elsőfokú hatósághoz 11 egyed tekintetében.

17. 2020. június 25-én e hatóság azzal az indokkal utasította el a támogatás kifizetése iránti kérelmet, hogy tizenegyből csak három állat ellett a kérelemmel érintett időszakban, ami 27%-os ellési aránynak felelt meg, így a 9/2015. FM rendelet 11. §-a (1) bekezdésének e) pontjában előírt feltételek nem teljesültek. Ilyen esetben a kérelemben feltüntetett egyedek egyike sem támogatható, továbbá a 640/2014 felhatalmazáson alapuló rendelet 31. cikke sem alkalmazható.

18. A felperes fellebbezése nyomán az Agrárminiszter az elsőfokú határozatot helybenhagyta, és arra hivatkozott, hogy amennyiben a kérelmezett egyedek legalább 30%-ának nincs ellése, a 9/2015. FM rendelet 7. §-ának (3) bekezdése értelmében támogatható egyedek száma nulla.

19. A felperes a fellebbezés tárgyában hozott határozattal szemben keresetet nyújtott be a kérdést előterjesztő bírósághoz. Keresetének alátámasztása érdekében azt állítja, hogy az Agrárminiszter jogsértő módon nem alkalmazta a 640/2014 felhatalmazáson alapuló rendelet 30. és 31. cikke szerinti jogkövetkezményeket, vagyis támogatás-csökkentéseket és szankciókat. Ezenkívül nem határozta meg a 2. cikk (1) bekezdése második albekezdése 18. pontjának megfelelően a meghatározott állatok számát és a támogathatósági kritériumoknak meg nem felelő állatok számát, hanem csak a 640/2014 felhatalmazáson alapuló rendelet 2. cikke (1) bekezdése második albekezdése 16. pontjának megfelelően bejelentett állatok számát vette figyelembe. Márpedig e rendelet 30. cikkének (3) bekezdése előírja, hogy a támogatást a meghatározott állatok száma alapján kell kiszámítani. Végül a felperes úgy véli, hogy a kérelmezett tizenegy anyatehén közül tíz megfelel a támogathatósági kritériumoknak, különösen a 30%-os ellési aránynak, így csak a támogatás arányos csökkentése képzelhető el, a támogatás teljes megtagadása azonban nem.

20. A kérdést előterjesztő bíróságnak kétségei vannak a termeléstől függő támogatás teljes megtagadásának különösen a 640/2014 felhatalmazáson alapuló rendelet 30. és 31. cikkével való összeegyeztethetőségét illetően, ezért a következő kérdéseket terjeszti elő:

„1) Megfelel-e [a 640/2014 felhatalmazáson alapuló rendelet] 30. cikk (3) bekezdésének – figyelemmel a Rendelet (28) és (31) preambulumbekezdéseiben, 2. cikk (1) bekezdés 16. és 18. pontjaiban és 31. cikk (1)–(3) bekezdéseiben foglaltakra [is – az] a tagállami gyakorlat, amely szerint a termeléshez kötött anyatehéntartási támogatás kifizetése iránti kérelmet – amennyiben a támogatásra való jogosultságnak a tagállam által előírt kritériuma szerint a bejelentett állatok meghatározott ellési aránya és a bejelentett állatlétszám vonatkozásában a teljesült ellési arány az előírtnál alacsonyabb – akkor is teljes egészében el kell utasítani, ha az előírt ellési arány a bejelentett állatoknak egy, a bejelentettnél kisebb létszámú csoportja vonatkozásában teljesült, mivel a nemzeti jogszabályban előírt ellési arány alacsonyabb százalékban való teljesítése miatt a bejelentett állatlétszám teljes egészében nem támogatottnak minősül?

2) Amennyiben az előző kérdésre adott válasz nem, az esetben akként kell-e meghatározni a Rendelet 2. cikk[e (1) bekezdésének] 18. pontja, valamint a 30. cikk (3) bekezdése szerinti támogatott állatlétszámot a Rendelet (28) és (31) preambulumbekezdései szerinti fokozatosság és arányosság követelményeire tekintettel – figyelemmel az előző pontban felsorolt közösségi jogi normák fent nevezett cikkeire is –, hogy a nemzeti jogszabályban előírt ellési arány alacsonyabb százalékban való teljesítése esetén

   a) a támogatott állatlé[t]szám kizárólag az elléssel érintett egyedek számával azonos, vagy

   b) a támogatott állatlétszám a bejelentett állatoknak azon csoportja, amelyek vonatkozásában a nemzeti jogszabályban meghatározott ellési arány teljesült?

3) A Rendelet 30. cikk (3) bekezdésében, a 31. cikk (1)–(2) bekezdéseiben foglaltakra és a (31) preambulumbekezdése szerinti arányosság követelményére figyelemmel úgy kell-e értelmezni a Rendelet 31. [cikkének] (3) bekezdését, hogy a szankció alapjának meghatározásakor a megfelelt állatokat a meg nem felelt állatokhoz kell viszonyítani, avagy az, hogy a bejelentett állatokhoz, továbbá a hányadosként kapott törtszámot – a százalékszámításra tekintettel – meg [kell] szorozni még 100-zal is?"

21. E kérdésekre vonatkozóan a felperes, a magyar kormány és az Európai Bizottság nyújtott be írásbeli észrevételeket a Bíróság előtti eljárásban. A Bíróság az eljárási szabályzat 76. cikkének (2) bekezdése alapján mellőzte a tárgyalás tartását.

IV. Értékelés

A. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés tárgya

22. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés az állattartáshoz kapcsolódó támogatási rendszerek keretében benyújtott támogatási kérelmek alapján nyújtott, termeléstől függő önkéntes támogatásra vonatkozó uniós jogi rendelkezések[8] értelmezésére vonatkozik, amely rendelkezések végrehajtása érdekében került sor a 9/2015. FM rendelet meghozatalára. E célból mindenekelőtt az 1307/2013 rendelet, az e rendeletet végrehajtó 639/2014 és 640/2014 felhatalmazáson alapuló rendelet, valamint a 809/2014 végrehajtási rendelet rendelkezéseire kell utalni.

23. A 9/2015. FM rendelet 11. §-a (1) bekezdésének e) pontja értelmében a termeléshez kötött anyatehéntartási támogatásra való jogosultság feltétele többek között az, hogy a támogatásra bejelentett tenyészetben a kérelmezett állatok legalább 30%-ának van ellése az igénylési évben. A magyar kormány szerint a 30%-os ellési arány arra irányul, hogy a mezőgazdasági termelőket az állományuk hosszú távú megőrzésére, sőt bővítésére ösztönözze.

24. Az Agárminiszter e rendelkezés alapján utasította el teljes egészében a felperes támogatás iránti kérelmét, mivel az abban megjelölt tizenegy anyatehén az igénylési évben csak 27%-os ellési arányt ért el. A felperes ezt nem vitatja, de keresetével azt kívánja elérni, hogy a kért támogatást csak tíz, a megkövetelt 30%-os ellési arányt teljesítő anyatehén után nyújtsák számára. A felperes és a magyar kormány azt állítja, hogy ez az arány csupán a támogatás összege kiszámításának alapját képezi, így a támogatás csak – arányosan – csökkenthető.

25. Először azt vizsgálom meg, hogy a tagállamok bevezethetnek-e ilyen támogatási rendszert. Ezenkívül meg kell vizsgálni azt a kérdést, hogy a termeléstől függő támogatás iránti kérelem és az abban megjelölt állatok száma – amint azt a felperes állítja – utólag módosítható-e (B. rész).

26. Végül azt is megvizsgálom, hogy a termeléstől függő támogatások kiszámítására és a közigazgatási szankciók kiszabására vonatkozó uniós jogi rendelkezések jelen esetben csupán a támogatás csökkentését teszik-e lehetővé annak megtagadása helyett (C. rész).

[8] Lásd különösen a 640/2014 felhatalmazáson alapuló rendelet 2. cikke (1) bekezdése második albekezdésének 13. pontjával összefüggésben értelmezett 1307/2013 rendelet 52. cikkének (1) bekezdését.

B. A termeléstől függő támogatások odaítélési feltételeinek meghatározására vonatkozó tagállami mérlegelési jogkör

27. Az 1307/2013 rendelet 52. cikkének (9) bekezdése felhatalmazza a Bizottságot arra, hogy e rendelet 70. cikkének megfelelően felhatalmazáson alapuló jogi aktusokat fogadjon el többek között a termeléstől függő támogatás nyújtására vonatkozó feltételek meghatározása céljából. A 639/2014 felhatalmazáson alapuló rendeletnek „A támogatás odaítélésének feltételei" című 53. cikkének (1) bekezdése ennek megfelelően előírja, hogy a tagállamok a termeléstől függő támogatási intézkedésekre vonatkozó jogosultsági kritériumokat az 1307/2013 rendeletben meghatározott keretrendszerrel és az e felhatalmazáson alapuló rendeletben megállapított feltételekkel összhangban állapítják meg.

28. Véleményem szerint a 9/2015. FM rendelet 11. §-a (1) bekezdésének e) pontjában előírt támogatási rendszer elfogadásával Magyarország a számára biztosított mérlegelési jogkört az alkalmazandó uniós jogi rendelkezésekkel összhangban gyakorolta. A termeléstől függő támogatás odaítélésének e nemzeti jogi rendelkezésben előírt kritériumai ugyanis a 639/2014 felhatalmazáson alapuló rendelet I. melléklete 3. pontjának g) alpontja értelmében vett „jogosultsági feltételek"[9], amelyeket e rendelet 67. cikke (1) bekezdésének megfelelően bejelentettek a Bizottságnak.[10]

29. A 9/2015. FM rendelet 11. §-a (1) bekezdésének e) pontja tehát – a Bizottság véleménye szerint is – az e rendelkezésben előírt termeléstől függő támogatás nyújtásának *feltételeit* szabályozza. E rendelkezés szerint a kérelemben megjelölt anyatehenek, azaz a 640/2014 felhatalmazáson alapuló rendelet 2. cikke (1) bekezdése második albekezdésének 16. pontja értelmében *bejelentett* állatok[11] számát tekintve az igénylési évben 30%-os ellési arányt *kell* elérni. A kérelemben bejelentett állatok számához szorosan kapcsolódó odaítélési feltételről van tehát szó.

30. Ezt az értelmezést megerősíti mind az 1307/2013 rendelet 52. cikke (6) bekezdésének szövege, amely szerint a termeléstől függő támogatás éves kifizetése többek között *rögzített állatlétszámon* alapul, mind pedig az e kifejezést konkretizáló, az „állattartáshoz kapcsolódó támogatási rendszernek" és az azon alapuló „állatállomány-alapú támogatási kérelemnek" a 640/2014 felhatalmazáson alapuló rendelet 2. cikke (1) bekezdése második albekezdésének 13. és 15. pontjában foglalt fogalommeghatározása.[12]

[9] E fogalom megfelel a 639/2014 felhatalmazáson alapuló rendelet 53. cikkének (1) bekezdésében szereplő „jogosultsági kritériumok" fogalmának.

[10] Még ha nem is tűnik ki az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból, abból kell kiindulni, hogy a magyar hatóságok a 639/2014 felhatalmazáson alapuló rendelet 67. cikkének (1) bekezdésével összhangban megfelelően közölték a Bizottsággal e „jogosultsági feltételeket". Ezt megerősíti a Bizottság azon észrevétele, miszerint ezen intézmény jogosult volt megvizsgálni, hogy a bejelentett támogathatósági feltételek összeegyeztethetők-e az uniós joggal, azonban a Magyarország általi értesítést követően e vizsgálatot nem látta szükségesnek.

[11] Vagyis „az állattartáshoz kapcsolódó támogatási rendszer keretében benyújtott állatállomány-alapú támogatási kérelem által érintett állatok".

[12] Ilyen támogatási rendszer „az 1307/2013[…] rendelet IV. címének 1. fejezete szerinti, termeléstől függő önkéntes támogatási intézkedés, ahol a […] biztosítandó éves kifizetés *rögzített állatlétszámon* alapul". Az ilyen támogatási rendszeren alapuló „állatállomány-alapú támogatási kérelem" vagy „támogatás fizetése iránti kérelem" fogalommeghatározása is előírja, hogy a „biztosítandó éves kifizetés *rögzített állatlétszámon* alapul" (kiemelések tőlem).

31. Ezzel összhangban a 9/2015. FM rendelet 11. §-a (1) bekezdésének e) pontja – a 640/2014 felhatalmazáson alapuló rendelet 2. cikke (1) bekezdése második albekezdésének 16. pontja értelmében vett, a támogatási kérelemben „bejelentett állatok" tekintetében – rögzített állatlétszámot vesz alapul. Kizárólag ez utóbbira tekintettel kell meghatározni, hogy az igénylési év során a 30%-os ellési arány teljesült-e, és hogy a támogatást ki kell-e fizetni.

32. El kell tehát utasítani azon érvet, miszerint a 9/2015. FM rendelet 11. §-a (1) bekezdésének e) pontja nem odaítélési feltételeket, hanem csupán a termeléstől függő támogatás kiszámításának alapját határozza meg a 640/2014 felhatalmazáson alapuló rendelet 2. cikke (1) bekezdése második albekezdésének 18. pontja értelmében vett „meghatározott állat[ok]" száma alapján.

33. Nem vitatott, hogy a felperes azon állatok számára – nevezetesen tizenegy tehénre – tekintettel, amelyek tekintetében a termeléstől függő támogatás iránti kérelmet benyújtotta, a támogatás nyújtásának e feltételeit nem teljesítette. Az e szám alapján az igénylési év elteltét követően kiszámított ellési arány ugyanis csak 27% volt.

34. A felperes azonban azzal érvel, hogy legalábbis tíz tehén után támogatásban kellene részesülnie, mivel azok teljesítették a 30%-os ellési arányt. Ez az érvelés a 2019. május 9-i eredeti támogatási kérelemben bejelentett állatlétszám utólagos csökkentését jelenti.

35. Márpedig, amint azt a Bizottság helyesen hangsúlyozza, ilyen utólagos korrekció a jelen ügyben nem képzelhető el.

36. A 809/2014 végrehajtási rendelet 15. cikkének az e rendelet 21. cikke (1) bekezdésének c) pontjával összefüggésben értelmezett (3) bekezdése értelmében az érintett mezőgazdasági parcellákra vonatkozó kifizetési kérelmet – ideértve a kérelemben megjelölt állatlétszámot is – érintő módosításokra nincs lehetőség akkor, ha az illetékes hatóság már tájékoztatta a kedvezményezettet a kifizetési kérelemben található meg nem felelés bármely esetéről. A 640/2014 felhatalmazáson alapuló rendelet 2. cikke (1) bekezdése második albekezdése 2. pontjának a) alpontja értelmében a támogathatósági kritériumok bármilyen megszegése ilyen meg nem felelésnek minősül. Az illetékes hatóság ilyen tájékoztatást küldött 2020. június 25-én, azaz az igénylési év elteltét *követően*, amikor a támogatási kérelmet a 30%-os ellési arány nemteljesítésére hivatkozva elutasította.

37. A fent vizsgált uniós jogi rendelkezésekkel tehát nem ellentétes az Agárminiszternek a 9/2015. FM rendelet 11. §-a (1) bekezdésének e) pontján alapuló azon döntése, hogy a kért támogatást a felperestől teljes egészében megtagadja.

C. A 640/2014 felhatalmazáson alapuló rendelet 30. és 31. cikkének alkalmazhatatlansága

38. A felperes és a magyar kormány érvelésével, valamint a kérdést előterjesztő bíróság kétségeivel ellentétben a 640/2014 felhatalmazáson alapuló rendelet 30. és 31. cikke sem vezet más eredményre. E rendelkezések nem érintik a termeléstől függő támogatások nyújtásának feltételeit, így nem korlátozhatják a tagállam e tekintetben fennálló mérlegelési jogkörét, és nem is alkalmazhatók a jelen ügyben szereplőhöz hasonló odaítélési feltétel nemteljesítése esetén.

1. A 640/2014 felhatalmazáson alapuló rendelet 30. cikke

39. A 640/2014 felhatalmazáson alapuló rendelet 30. cikke, amint azt már a címe („A számítás alapja”) is mutatja, nem a termeléstől függő támogatás nyújtásának feltételeit, hanem csak a támogatás kiszámításának kritériumait szabályozza. A 30. cikk (1) bekezdése értelmében a támogatási vagy kifizetési kérelemben feltüntetettnél több állatra vonatkozóan nem nyújtható támogatás. A 30. cikk (2) bekezdésének első mondata szerint feltétel az, hogy a mezőgazdasági üzem területén lévő állatokat *meghatározták*, illetve azokat e célból a támogatási kérelemben azonosították. Ha a támogatási kérelemben feltüntetett állatlétszám meghaladja az igazgatási vagy helyszíni ellenőrzések eredményeként *meghatározott* állatlétszámot, akkor a 30. cikk (3) bekezdése értelmében a támogatást a *meghatározott* állatlétszám alapján kell kiszámítani. [13]

40. E rendelkezések tehát nem érintik az igénylési évre *bejelentett állatlétszámra* vonatkozóan a 9/2015. FM rendelet 11. §-a (1) bekezdésének e) pontjában előírt jogosultsági feltételt, és nem alkalmazhatók.

41. Úgy tűnik, hogy a 640/2014 felhatalmazáson alapuló rendelet 30. cikke (1) bekezdésének szövege ugyan nem zárja ki, hogy a támogatást a támogatási vagy kifizetési kérelemben bejelentettnél *kevesebb* állat után nyújtsák.

42. Amint azonban a fenti 28–36. pontban kifejtésre került, a kérelemben bejelentett állatok számának – a jelen esetben tizenegyről tíz anyatehénre történő – utólagos csökkentése nem egyeztethető össze sem a támogatási rendszernek a 9/2015. FM rendelet 11. §-a (1) bekezdésének e) pontjában előírt odaítélési feltételeivel, sem a 809/2014 végrehajtási rendelet 15. cikkének (3) bekezdésével. Ezenkívül az ilyen csökkentés ellentétes lenne e támogatási rendszernek a magyar kormány által hangsúlyozott céljával. Azon feltétel, miszerint a támogatási kérelemben bejelentett anyatehenek legalább 30%-ának ellenie kell az igénylési évben, arra irányul, hogy a mezőgazdasági termelőket az állomány hosszú távú megőrzésére, sőt bővítésére ösztönözze (fenti 23. pont). Márpedig sem ezen ösztönző hatás, sem az állomány megőrzése nem lenne biztosítva, ha a mezőgazdasági termelő utólag csökkenthetné a támogatási kérelemben bejelentett állatok számát az előírt ellési arány teljesítése érdekében.

2. A 640/2014 felhatalmazáson alapuló rendelet 31. cikke

43. A 640/2014 felhatalmazáson alapuló rendelet 31. cikkében foglalt, közigazgatási szankciókra vonatkozó rendelkezések sem alkalmazhatók, ezért nem vezethetnek a kért támogatás összegének százalékos mértékű csökkentéséhez.

44. A 640/2014 felhatalmazáson alapuló rendelet 2. cikke (1) bekezdése második albekezdésének 2. pontja értelmében ugyan a támogathatósági kritériumok bármilyen megszegése meg nem felelésnek minősül (fenti 36. pont), amely főszabály szerint közigazgatási szankciókat vonhat maga után. E rendelet 31. cikke (1)–(3) bekezdésének rendelkezései csupán e célból utalnak a *meghatározott* állatok számára, valamint az *egyes* állatokkal kapcsolatos meg nem felelésekre. [14] Ennek azonban az a feltétele, hogy a támogatásra való jogosultság főszabály szerint fennálljon.

[13] Kiemelések tőlem.

[14] A 640/2014 felhatalmazáson alapuló rendelet (28) preambulumbekezdése is az egyes állatokkal, valamint a csak három, illetve ennél több vagy kevesebb állattal kapcsolatos meg nem felelésekre utal.

45. A 9/2015. FM rendelet 11. §-a (1) bekezdésének e) pontja azonban – amint már említettem – e tekintetben azt feltételezi, hogy a támogatási kérelemben *bejelentett* anyatehenek számát illetően az igénylési évben teljesül a 30%-os ellési arány. Ez az odaítélési feltétel az 1307/2013 rendelet 52. cikkének – a 640/2014 felhatalmazáson alapuló rendelet 2. cikke (1) bekezdése második albekezdésének 13. és 15. pontjával összefüggésben értelmezett – (6) bekezdésében előírt feltételekkel összhangban (fenti 30. és 31. pont) tehát az állományra vonatkozik, nem pedig az (egyes) állatokra.

46. Ezért a támogatásnak a 640/2014 felhatalmazáson alapuló rendelet 31. cikkében foglalt rendelkezések szerinti arányos csökkentése nem képzelhető el. Mivel a jelen ügyben egy odaítélési feltétel nemteljesítéséről van szó, az e rendelkezésekben konkretizált [15] arányosság elve sem követel meg ettől eltérő következtetést. Valamely támogatás ugyanis még részben sem nyújtható, ha az e célból előírt feltételek nem teljesülnek.

D. Közbenső következtetés

47. A fenti megfontolásokból következik, hogy a vitatott határozathozatali gyakorlat nem ellentétes a 640/2014 felhatalmazáson alapuló rendelet 30. cikke (3) bekezdésének és 31. cikke (1)–(3) bekezdésének rendelkezéseivel.

48. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésre tehát igenlő választ kell adni.

49. Így tehát az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második és harmadik – a csökkentés százalékos mértékének a 640/2014 felhatalmazáson alapuló rendelet 30. cikkének (3) bekezdésében és 31. cikkének (1)–(3) bekezdésében előírt számítási módszerére vonatkozó – kérdésre nem is szükséges válaszolni.

V. Végkövetkeztetés

50. Azt javasolom a Bíróságnak, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésre a következő választ adja:

A 640/2014 felhatalmazáson alapuló rendelet 30. cikkének (3) bekezdésével és 31. cikkének (1)–(3) bekezdésével összhangban áll az, ha a termeléstől függő anyatehéntartási támogatás kifizetése iránti kérelmet azzal az indokkal utasítják el teljes egészében, hogy a nemzeti jogszabályban előírt ellési arány a támogatási kérelemben bejelentett állatok számát tekintve nem teljesül, még akkor is, ha az állatok egy része, amely a bejelentett állatlétszám alatt marad, ezen ellési arányt teljesítené.

[15] Lásd a 640/2014 felhatalmazáson alapuló rendelet (31) preambulumbekezdésének első mondatát.