JÁN MAZÁK
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2011. március 24. [1]

1. A jelen ügyben a Fővárosi Bíróság (Magyarország) több kérdést terjesztett a Bíróság elé az 1257/1999/EK tanácsi rendelet [2] (vidékfejlesztési rendelet) 22. cikkének és a 817/2004/EK bizottsági rendelet [3] 68. cikkének értelmezésére vonatkozóan. Az ügy egy olyan mezőgazdasági termelőt érint, aki eljárást indított a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal (a továbbiakban: Hivatal) ellen, mivel kizárták az ötéves agrár-környezetgazdálkodási támogatásból, miután az ellenőrzések során megállapították, hogy a támogatási kérelemben téves adatokat szolgáltatott.

2. A kérdést előterjesztő bíróság azt szeretné megtudni, hogy az 1257/1999 rendelet 22. cikkét és a 817/2004 rendelet 68. cikkét úgy kell-e értelmezni, hogy az utóbbi rendelkezés alapján végzendő ellenőrzések céljából a szarvasmarhafélék azonosítására és nyilvántartására szolgáló integrált magyar rendszer (Egységes Nyilvántartási és Azonosítási Rendszer, a továbbiakban: ENAR) a 22. cikk szerinti azon agrár-környezetgazdálkodási támogatás esetén is alkalmazandó, amelynek nyújtása még akkor is az élőállat-sűrűségtől függ, ha a támogatás nem az állatlétszámon alapul, továbbá minősülhet-e az ENAR az egyetlen, annak vizsgálatára szolgáló eszköznek, hogy az e támogatásra való jogosultság feltételei fennállnak-e. A kérdést előterjesztő bíróság ezen túlmenően azt a kérdést teszi fel, hogy milyen kötelezettségek terhelik a hatáskörrel rendelkező hatóságokat az e támogatás előfeltételeivel kapcsolatban a mezőgazdasági termelők számára nyújtandó tájékoztatás vonatkozásában.

I – A közösségi jogi háttér (jelenleg az európai uniós [EU] jogi háttér)

3. A 817/2004 rendelet 66. cikkének (1) és (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a 2419/2001/EK rendelet 6. cikke szerinti támogatási kérelmektől függetlenül benyújtott, területalapú, illetve állatlétszámon alapuló vidékfejlesztési támogatás iránti kérelmekben fel kell tüntetni mindazokat a mezőgazdasági üzemhez tartozó területeket és állatokat, amelyek a kérdéses intézkedés keretében benyújtott kérelem elbírálása szempontjából

1 – Eredeti nyelv: angol.

2 – A 2003. szeptember 29-i 1783/2003/EK tanácsi rendelettel (HL 2003. L 270., 70. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 40. kötet, 338. o.) módosított, az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalapból (EMOGA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról, valamint egyes rendeletek módosításáról, illetve hatályon kívül helyezéséről szóló, 1999. május 17-i rendelet (HL 1999. L 160., 80. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 25. kötet, 391. o.).

3 – Az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalapból (EMOGA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról szóló 1257/1999/EK tanácsi rendelet alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, 2004. április 29-i rendelet (HL 2004. L 153., 30. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 46. kötet, 87. o.).

jelentőséghez jutnak, beleértve azokat is, amelyek vonatkozásában nem kértek támogatást, illetve a földterületeket és az állatokat az 1782/2003/EK tanácsi rendelet[4] 18. és 20. cikkének megfelelően kell meghatározni.

4. A 817/2004 rendelet 67. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) A programban való részvételre irányuló kezdeti kérelmeket és a későbbi kifizetés iránti kérelmeket oly módon kell ellenőrizni, amely biztosítja a támogatás feltételeinek való megfelelés hatékony ellenőrzését.

A tagállamok meghatározzák az egyes támogatási intézkedések vizsgálatára alkalmas módszereket és eszközöket, valamint az ellenőrzések által érintett személyeket.

A tagállamok szükség szerint igénybe veszik az 1782/2003/EK rendelettel bevezetett integrált igazgatási és ellenőrzési rendszert [a továbbiakban: IIER].

[…]”

5. Az 1782/2003 rendelet 17. cikke értelmében minden tagállam létrehoz egy IIER-t.

6. Az 1782/2003 rendelet 18. cikkének (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az IIER a következő elemekből áll: „a) számítógépes adatbázis; b) a mezőgazdasági parcellák azonosítására szolgáló rendszer; c) az e rendelet 21. cikkében említett, a támogatási jogosultságok azonosítására és nyilvántartására szolgáló rendszer; d) támogatási kérelmek; e) integrált ellenőrzési rendszer; és f) a támogatás iránti kérelmet benyújtó egyes mezőgazdasági termelők személyazonosságának nyilvántartására szolgáló egységes rendszer”.

7. E rendelet 18. cikkének (2) bekezdése akképp rendelkezik, hogy a 67., a 68., a 69., a 70. és a 71. cikk alkalmazása esetén „az integrált rendszer a 92/102/EGK irányelv [...] és az 1760/2000/EK rendelet […] alapján, az állatok azonosítására és nyilvántartására létrehozott rendszert is magában foglalja”.

8. Az 1782/2003 rendelet 19. cikkének (1) bekezdése értelmében a számítógépes adatbázis a támogatási kérelmekből nyert adatok mezőgazdasági üzemenként történő

4 – A közös agrárpolitika [KAP] 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.).

nyilvántartására szolgál, és különösen az a rendeltetése, hogy az érintett tagállam hatáskörrel rendelkező hatósága útján a 2000. évvel kezdődő naptári és/vagy gazdasági évre vonatkozó adatok közvetlen és azonnali lehívását lehetővé tegye. E rendelet 19. cikkének (2) bekezdése akképp rendelkezik, hogy „[a] tagállamok decentralizált adatbázisokat is létrehozhatnak azzal a feltétellel, hogy azokat, valamint az adatok nyilvántartására és az adatokhoz való hozzáférésre vonatkozó igazgatási eljárásokat az egyes tagállamok területének egészén egységes módon és úgy alakítják ki, hogy keresztellenőrzés céljából kompatibilisek legyenek egymással".

9. A 796/2004/EK bizottsági rendelet[5] 16. cikke (3) bekezdésének második albekezdése úgy rendelkezik, hogy „[a] tagállamok különösen olyan eljárásokat vezethetnek be, amelyek révén a szarvasmarhafélékre vonatkozó számítógépes adatbázisban tárolt adatokat a támogatási kérelem céljából fel lehet használni, feltéve hogy a szarvasmarhafélékre vonatkozó számítógépes adatbázis a biztonság és alkalmazás tekintetében rendelkezik az érintett támogatási rendszerek megfelelő működtetéséhez szükséges színvonallal. Az ilyen eljárások állhatnak egy olyan rendszerből, amely szerint a mezőgazdasági termelő támogatás iránti kérelmet nyújthat be az összes olyan állat tekintetében, amelyek a tagállam által meghatározandó időpontban a szarvasmarhafélékre vonatkozó számítógépes adatbázisban szereplő adatok alapján támogatásra jogosultak. Ebben az esetben a tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket annak biztosítására, hogy:

a) a szóban forgó támogatási rendszerre alkalmazandó rendelkezésekkel összhangban a vonatkozó birtokon tartási időszakok kezdő- és zárónapja egyértelműen meghatározott és ismert legyen a mezőgazdasági termelő előtt;

b) a mezőgazdasági termelő tudatában legyen annak, hogy a szarvasmarhafélék azonosítására és nyilvántartására szolgáló rendszerben nem megfelelően azonosított vagy nyilvántartott állat az 59. cikk értelmében szabálytalannak talált állatnak minősül.

[…]"

10. Az 1760/2000/EK rendelet[6] 3. cikke értelmében a szarvasmarhák azonosítási és nyilvántartási rendszere többek között az alábbi elemekből áll: a) füljelzők az állatok egyedi megjelölésére és b) számítógépes adatbázisok. E rendelet 5. cikke értelmében „[a] tagállamok illetékes [helyesen: hatáskörrel rendelkező] hatóságai számítógépes adatbázist

5 – Az 1782/2003/EK tanácsi rendelet által előírt kölcsönös megfeleltetés, moduláció, valamint integrált igazgatási és ellenőrzési rendszer végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, 2004. április 21-i rendelet (HL 2004. L 141., 18. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 44. kötet, 243. o.). E rendelet 80. cikke értelmében a 2419/2001 rendeletre történő hivatkozásokat a 796/2004 rendeletre történő hivatkozásnak kell tekinteni, és a 2419/2001 rendelet hatályát veszti.

6 – A szarvasmarhák azonosítási és nyilvántartási rendszerének létrehozásáról, továbbá a marhahús és marhahústermékek címkézéséről, valamint a 820/97/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2000. július 17-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2000. L 204., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 30. kötet, 248. o.).

állítanak fel a 64/432/EGK irányelv[7] 14. és 18. cikkének megfelelően."

II – A tényállás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

11. 2004. november 26-án Nagy Károly ötéves időszakra vonatkozóan agrár-környezetgazdálkodási támogatás iránti kérelmet nyújtott be. A magyar Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium (a továbbiakban: minisztérium) 150/2004. (X. 12.) rendelete (a továbbiakban: 150/2004 rendelet) 32. §-ának (2) bekezdése értelmében a támogatás feltétele, hogy a gyep hasznosításához legalább 0,2 állategység/hektár állatállománnyal kell rendelkezni.

12. Nagy K. kérelmében azt állította, hogy tizenkét darab szarvasmarhája van, és 2005. augusztus 10-én kifizették számára a 2004–2005-ös időszakra, illetve 2006. október 6-án a 2005–2006-os időszakra vonatkozó támogatást. A 2006. október 18-án lefolytatott helyszíni ellenőrzés, valamint az ENAR-nyilvántartás révén történt keresztellenőrzés alapján azonban megállapításra került, hogy a támogatási kérelem benyújtásakor Nagy K. nem rendelkezett a kérelemben megjelölt tizenkét darab szarvasmarhával.

13. 2006. december 15-én a Hivatal a 2030946187. sz. határozatával úgy határozott, hogy Nagy K. nem teljesítette a támogatásra való jogosultságnak a 150/2004 rendelet 32. §-ának (2) bekezdése szerinti feltételeit, mivel a lefolytatott ellenőrzések nem igazolták, hogy a kérelemben megjelölt állatlétszám helyes volt. Ennek eredményeképp Nagy K.-t kizárták az ötéves agrár-környezetgazdálkodási támogatásból, és a már kifizetett összegek (5230 euró) visszafizetésére kötelezték.

14. Nagy K. közigazgatási úton fellebbezést nyújtott be a minisztériumhoz, amely – mint másodfokon eljáró hatóság – 2007. augusztus 10-i határozatával a 150/2004 rendelet 32. §-ának (2) bekezdése alapján helybenhagyta a Hivatal határozatát. Nagy K. a kérdést előterjesztő bíróság előtt támadta meg a minisztérium határozatát, arra hivatkozva, hogy a kérelem benyújtásakor ténylegesen rendelkezett az e rendelkezésben megkövetelt számú állattal, azonban nem volt tudomása az ENAR-ról, és nem tudott arról, hogy a támogatás igénybevételéhez az e rendszerben való nyilvántartásba vétel szükséges. Erről semmiféle tájékoztatást nem kapott.

15. Mindezek alapján a kérdést előterjesztő bíróság úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából az alábbi kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) Értelmezhető-e a 1257/1999 tanácsi rendelet 22. cikke, illetve a 817/2004

7 – A szarvasmarhafélék és a sertések Közösségen belüli kereskedelmét érintő állat-egészségügyi problémákról szóló, 1964. június 26-i irányelv (HL 1964. L 121., 1977. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 1. kötet, 13. o.; helyesbítés: magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 34. kötet, 482. o.).

bizottsági rendelet 68. cikke oly módon, hogy a 1257/1999 tanácsi rendelet 22. cikkében meghatározott agrár-környezetgazdálkodási támogatás gyepgazdálkodási célprogramjai esetében a 817/2004 rendelet 68. cikke szerinti ENAR [Egységes Nyilvántartási és Azonosítási Rendszer] adatbázisban lévő adatok ellenőrzését ki kell terjeszteni az élőállat-sűrűségi feltételt meghatározó területalapú támogatásokra is?

2) Értelmezhető-e a két fenti jogszabály oly módon, hogy ahol a támogatás feltétele az élőállat-sűrűség, de a támogatás nem állatalapú, ott is alkalmazni kell az [IIER] keresztellenőrzéseit?

3) Értelmezhetőek-e úgy a fenti jogszabályok, hogy vizsgálhatja, illetve köteles vizsgálni a hatóság a területalapú támogatások megítélése során az ENAR-rendszertől függetlenül a támogatási feltételek tényleges meglétét?

4) A fenti jogszabályok értelmezése alapján milyen ellenőrzési kötelezettséget jelent az eljáró hatóságok számára a fenti közösségi jogszabályokban foglalt ellenőrzési, illetve keresztellenőrzési kötelezettség? Szűkíthető-e ez az ellenőrzés kizárólag az ENAR-rendszerben foglaltak vizsgálatára?

5) Terheli-e a fenti jogszabályok alapján a tagállami hatóságot a támogatási feltételek vonatkozásában (pl. az ENAR bejelentési kötelezettségről) tájékoztatási kötelezettség? Ha igen, milyen módon és mértékben?”

16. Nagy K., a magyar kormány és a Bizottság nyújtott be írásbeli észrevételeket.

III – Értékelés

A – *Az első és a második kérdés*

17. A kérdést előterjesztő bíróság első és a második kérdése, amelyeket együttesen kell megvizsgálni, lényegében arra irányul, hogy a 817/2004 rendelet 68. cikkével

összefüggésben értelmezett 1257/1999 rendelet 22. cikkét úgy kell-e érteni, hogy – az utóbbi rendelkezés szerinti támogatás odaítélése céljából és az élőállat-sűrűségi feltételtől függően – lehetővé teszi a hatáskörrel rendelkező hatóságok számára, hogy keresztellenőrzéseket végezzenek az IIER alapján, és különösen azt, hogy az ENAR-hoz hasonló, integrált nemzeti azonosítási és nyilvántartási rendszerben nyilvántartott adatokra támaszkodjanak.

18. Nagy K. azt állítja, hogy az ENAR-nyilvántartás nem vonatkozik az élőállat-sűrűségi feltételtől függő, területalapú támogatásokra, mivel ez a támogatás nem állatlétszámon alapul, és ezenfelül mivel a területalapú támogatások odaítélése alapjául szolgáló cél eltér az állatlétszám-alapú támogatások alapjául szolgáló céltól.

19. A magyar kormány és a Bizottság lényegében azt állítja, hogy az IIER felhasználásával lefolytatott keresztellenőrzéseket, és különösen az ENAR-nyilvántartás felhasználásával lefolytatott keresztellenőrzéseket akkor is el kellene végezni, amikor a támogatás az élőállat-sűrűségi feltételtől függ – még akkor is, ha a támogatás nem állatlétszám-alapú.

20. A magyar kormány azzal érvel, hogy az 1782/2003 rendelet 18. cikkének (2) bekezdése nem teszi kötelezővé az állatok azonosítási és nyilvántartási rendszerének alkalmazását, csak egyes támogatási formák esetén rendeli alkalmazni, és ezek között nem szerepel a jelen ügyben szóban forgó támogatás. A 817/2004 rendeletből ugyanakkor levonható az a következtetés, hogy az ENAR-t ilyen esetben is alkalmazni kell. Ebből a magyar kormány szerint az következik, hogy amikor csak mód van rá, alkalmazni kell az IIER-t, illetőleg annak egyes elemeit, és különösen az ENAR-hoz hasonló, a szarvasmarhafélék azonosítására és nyilvántartására szolgáló integrált nemzeti rendszert.

21. A Bizottság azt állítja, hogy – mivel a 817/2004 rendelet 68. cikke úgy rendelkezik, hogy az adminisztratív ellenőrzés teljes körű – ezt a rendelkezést az élőállat-sűrűségre is alkalmazni kell. Ennélfogva az IIER-re, és különösen az ENAR-hoz hasonló, a szarvasmarhafélék azonosítására és nyilvántartására szolgáló integrált nemzeti rendszerre vonatkozó rendelkezések alkalmazhatók az 1257/1999 rendelet 22. cikke szerinti, nem állatlétszám alapján nyújtott támogatásra.

22. Legelőször is emlékeztetni kell arra, hogy az Európai Unió 1992-ben létrehozott egy IIER-t[8] a mezőgazdasági termelők számára a KAP alapján teljesített közvetlen kifizetések

8 – Lásd az egyes közösségi támogatási programok integrált igazgatási és ellenőrzési rendszerének létrehozásáról szóló, 1992. november 27-i 3508/92/EGK tanácsi rendeletet (HL 1992. L 355., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 13. kötet, 223. o.). Ezt a rendeletet az 1782/2003 rendelet hatályon kívül helyezte, amely kimondta, hogy az előbbi rendelet a 2005. naptári évet megelőző naptári évekre vonatkozó közvetlen kifizetések tekintetében továbbra is alkalmazandó.

hatékonyságának javítása céljából.[9] A tagállamoknak nevezetesen elektronikus nyilvántartásokat kellett létrehozniuk, amelyek minden egyes kérelemmel érintett mezőgazdasági földterület vonatkozásában tartalmazzák a keresztellenőrzési kérelmekben megkövetelt valamennyi információt, köztük a gazdálkodó személyazonosságát, az alapítás időpontját, az utolsó művelés időpontját, a jogosultság eredetét és típusát, valamint a földterület helyét és pontos méretét. Az IIER azonban nem tartalmazott a földterület birtokosára és tulajdonosára vonatkozó információt, mivel ez egy olyan kezelési mechanizmus, amelynek célja a támogatásoknak a mezőgazdasági termelők számára történő kifizetésének a megkönnyítése. A Számvevőszék álláspontja szerint „[m]egfelelő alkalmazása esetén az IIER mint ellenőrzési rendszer eredményesen korlátozza a hibák és szabálytalan kiadások kockázatát”[10].

23. Közelebbről, a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő ügyre tekintettel, a Bíróság előtti iratokból kiderül, hogy a magyar kormány valójában a Bizottság azon ajánlását követte, amelyet az EMOGA és a SAPARD[11] által finanszírozott vagy együttesen finanszírozott vidékfejlesztési kiadásokat érintő elszámolások tekintetében 2005. október 17. és 21. között lefolytatott vizsgálat eredményéről szóló, 2006. február 7-i levelében fejtett ki. Ebben az ajánlásban a Bizottság sürgette a magyar hatóságokat, hogy „a vonatkozó szabályozási rendelkezéseknek való megfelelés érdekében a bejelentett állatok keresztellenőrzését foglalják bele az állatadatbázisokba minden olyan intézkedés esetében, ahol az állatállomány sűrűsége támogathatósági feltételként szerepel”. Ennek megfelelően a magyar hatóságok az agrár-környezetgazdálkodási programok első végrehajtási évére (2004–2005) visszamenőleges hatályú keresztellenőrzéseket végeztek – ilyen keresztellenőrzésre került sor a Nagy K. esetében is –, valamint úgy határoztak, hogy a második végrehajtási évtől kezdve a jövőben minden esetben elvégzik az ENAR-ral való keresztellenőrzéseket.

24. A releváns szabályozást illetően rámutatnék arra, hogy az 1257/1999 rendelet 22. cikke második bekezdésének c) pontja értelmében az agrár-környezetgazdálkodási

9 – Példaképpen 2005-ben összesen 5280068 kérelmet nyújtottak be a mezőgazdasági termelők (a bejelentett területen alapuló támogatások igénylése céljából). Adatbázisok használatával azonban, amelyet csekély számú helyszíni ellenőrzés egészít ki, az ellenőrizendő elemek egyszerűsíthetők és hatékonyabban ellenőrizhetők. Ezért határozott úgy a Tanács 1992-ben, hogy létrehozza az IIER-t. A kérelmek 100%-át kell adminisztratív ellenőrzés útján ellenőrizni, és a kérelmeknek mindössze 7%-át ellenőrizték helyszíni ellenőrzéssel (a minimum 5%). Lásd: „IACS: A successful risk management system”, DG Agriculture, European Commission, 2007, http://ec.europa.eu/budget/library/documents/implement_control/conf_risk_1007/iacs_risk_en.pdf.

10 – Ugyanott, 5. o.

11 – Az „előcsatlakozási mezőgazdasági és vidékfejlesztési intézkedések támogatása” (SAPARD) segíti az EU-hoz csatlakozni szándékozó országoknak a KAP-ra, valamint más agrár-strukturális és vidékfejlesztési intézkedésekre való felkészülését.

támogatás többek között elősegíti „a veszélyeztetett, nagy természeti értéket képviselő, művelés alatt álló területek megóvását”.

25. Az 1257/1999 rendelet 37. cikkének (4) bekezdése kimondja, hogy a tagállamok az uniós vidékfejlesztési támogatások megadását további vagy szigorúbb feltételekhez köthetik, azzal a feltétellel, hogy az ilyen feltételek összhangban vannak az e rendeletben megállapított célkitűzésekkel és követelményekkel.

26. A jelen ügyben Magyarország Bizottság által jóváhagyott[12] vidékfejlesztési terve a támogatási kérelem feltételeként írja elő azt, hogy a növény- és állatvilágban gazdag gyep megőrzése érdekében a gyep hasznosításához legalább 0,2 állategység/hektár állatállománynyal kell rendelkezni.

27. Ezért megállapítható, hogy ez a feltétel ugyanakkor összhangban van az 1257/1999 rendelet 37. cikkének (4) bekezdésében foglalt, fent hivatkozott feltétellel.

28. A magyar kormány helyesen állapította meg, hogy a 817/2004 rendelet 68. cikke kétségkívül úgy rendelkezik, hogy az adminisztratív ellenőrzés teljes körű, és „többek között szükség szerint az [IIBR-ből] származó adatokkal” végzett keresztellenőrzéseket is magában foglal (az angol változatban: „inter alia with data from the [IACS]”, a német változatban: „unter anderem in allen geeigneten Fällen”, a francia változatban: „entre autres, dans tous les cas appropriés”).

29. Ezenfelül ezt a szempontot a 817/2004 rendelet (38) preambulumbekezdése is kiemeli, amely kimondja, hogy „[a]z adminisztratív szabályoknak lehetővé kell tenniük a jobb adminisztrációt, felügyeletet, és a vidékfejlesztési támogatás jobb ellenőrzését”, és hogy „[a]z egyszerűség érdekében, a[z] […] 1782/2003/EK […] rendelet[ben] előírt [IIER-t] amikor csak lehet, alkalmazni kell”.

30. A fentiekből következik, hogy a 817/2004 rendelet 68. cikke az élőállat-sűrűségi feltételre is vonatkozik, mivel ez egy Magyarország által meghatározott jogi előfeltétel. Így ezen előfeltételre tekintettel az állatlétszám-alapú támogatásra vonatkozó rendelkezéseket is alkalmazni kell.

31. Ezzel kapcsolatban a 817/2004 rendelet 66. cikkének (4) bekezdése akképp rendelkezik, hogy a földterületeket és az állatokat az

12 – 2004. augusztus 26-án a C (2004) 3235 határozatával a Bizottság jóváhagyta Magyarország vidékfejlesztési tervét. Az 1257/1999 rendelet 44. cikkének (2) bekezdése értelmében a Bizottság az e rendelettel való összhang szempontjából értékeli a benyújtott terveket.

1782/2003 rendelet 18. és 20. cikkének megfelelően kell meghatározni.

32. Ennek megfelelően, mivel a nemzeti szabályozás a szóban forgó támogatás előfeltételeként megkövetel bizonyos élőállat-sűrűséget, a hatáskörrel rendelkező hatóság lehetősége és feladata, hogy az IIER [13] és az ENAR alapján – amely az 1760/2000 rendelet alapján létrehozott, és az 1782/2003 rendelet 18. cikkének (2) bekezdésében hivatkozott, a szarvasmarhafélék azonosítására és nyilvántartására szolgáló integrált rendszer – elvégezze a támogatási kérelemben szereplő adatok keresztellenőrzését, és ezáltal az élőállat-sűrűségre vonatkozó követelmény teljesülését ellenőrizze. Másképpen megfogalmazva, a hatáskörrel rendelkező hatóság feladata annak ellenőrizése, hogy az ENAR-nyilvántartás megerősíti-e a támogatási kérelemben megjelölt állatlétszámot.

B – *A harmadik és a negyedik kérdés*

33. A kérdést előterjesztő bíróság harmadik és negyedik kérdése, amelyeket együttesen kell megvizsgálni, lényegében arra irányul, hogy az 1257/1999 rendelet 22. cikke szerinti agrár-környezetgazdálkodási támogatás jogosultsági feltételeinek ellenőrzése céljából e rendelkezés – a 817/2004 rendelettel összefüggésben értelmezve – lehetővé teszi-e a hatáskörrel rendelkező hatóságok számára, hogy csupán az ENAR-hoz hasonló, a szarvasmarhafélék azonosítására és nyilvántartására szolgáló integrált nemzeti rendszerben szereplő adatokat ellenőrizzék, vagy éppen ellenkezőleg, e rendelkezések megkövetelik a hatáskörrel rendelkező hatóságoktól, hogy más ellenőrzéseket is elvégezzenek. Ha más ellenőrzéseket is kell végezniük, a kérdést előterjesztő bíróság ezen ellenőrzések jellegét kívánja pontosítani.

34. Ezzel kapcsolatban Nagy K. az állítja, hogy a kérelem benyújtásának időpontjában teljesítette valamennyi releváns feltételt, és az uniós szabályozásnak nem lehet az a célja, hogy a területalapú támogatások esetén az ENAR-nyilvántartást a gazdaságban található állatlétszám bizonyítására szolgáló kizárólagos eszközzé tegye.

35. A magyar kormánnyal és a Bizottsággal egyetértve ugyanakkor úgy ítélem meg, hogy a hatáskörrel rendelkező hatóságok szükség esetén támaszkodhatnak kizárólag az ENAR-nyilvántartás alapján végzett keresztellenőrzések eredményeként feltárt adatokra.

36. A Bíróság előtti iratokból kiderül, hogy Nagy K. a 2419/2001 rendelet 2. cikkének q) pontja értelmében vett állattartó. Az 1760/2000 rendelet 7. cikke alapján minden

13 – Lásd az 1782/2003 rendelet 18. cikkét.

állattartó tájékoztatja a hatáskörrel rendelkező hatóságot a gazdaságában található állatok számáról.[14]

37. Ezen túlmenően a 817/2004 rendelet 67. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdése – valamint hallgatólagosan e rendelet 66. cikkének (1) és (4) bekezdése – hivatkozik az IIER-ra, amelyet többek között a gazdaságban tartott állatok azonosítására szolgál. E rendszer különösen egy számítógépes adatbázis segítségével működik, és többek között az 1760/2000 rendeletnek megfelelően, a szarvasmarhák azonosítására és nyilvántartására létrehozott rendszert is magában foglalja.

38. Ezzel összefüggésben a Bíróság a Maatschap Schonewille-Prins ügyben hozott ítéletben[15] kiemelte, hogy a vágási támogatás nyújtása a szarvasmarhafélék azonosítására és nyilvántartására vonatkozó uniós szabályoknak az érintett állattartók általi betartásától is függ.

39. Ahogyan arra a Bizottság helyesen mutatott rá, az azonosítási és nyilvántartási rendszer tekintetében a 796/2004 rendelet 16. cikke (3) bekezdésének második albekezdése előírja, hogy a tagállamok bizonyos feltételek mellett meghatározhatják, hogy a szarvasmarhafélékre vonatkozó számítógépes adatbázisban tárolt adatokat milyen támogatási kérelmek céljából lehet felhasználni, valamint azokat a feltételeket is meghatározhatják, amelyekkel összhangban a kérelmek elfogadhatók azon állatok tekintetében, amelyek alapján a számítógépes adatbázis szerint a tagállam által megállapított időpontban támogatásra jogosultak. Ezen túlmenően e rendelet 57. cikke (4) bekezdésének b) pontja előírja, hogy ahol a feltárt szabálytalanságok a nyilvántartásban szereplő bejegyzésekkel kapcsolatosak, egy második ellenőrzést kell végrehajtani annak megállapítása érdekében, hogy az érintett állatok jelenlétét „meg nem határozottnak" kell-e tekinteni. Minden más esetben érvényesnek kell tekinteni az első ténymegállapítást, vagyis azokban az esetekben is, amikor nem érhető el adat.

40. Hozzáfűzhető, hogy az állatok azonosítására és nyilvántartására szolgáló rendszert illetően a Számvevőszék 2004/6. sz. különjelentése megállapította, hogy a szarvasmarhafélék azonosítására és nyilvántartására szolgáló integrált rendszert éppen a jogtalan kifizetések elkerülése érdekében vezették be 1992-ben, hogy ez a rendszer az IIER fontos alkotóeleme lett, és hogy ez a rendszer fontos szerepet játszik a vidékfejlesztési támogatások adminisztratív ellenőrzési rendszerében. A 2004/6. sz. különjelentés megállapítja, hogy az adatbázis gyakorlati működése és végső soron megbízhatósága az állattartóktól függ, akiknek teljes körűen hozzá kell járulniuk az adatbázishoz, és gondoskodniuk kell annak

14 – A C-45/05. sz. Maatschap Schonewille-Prins ügyben 2007. május 24-én hozott ítélet (EBHT 2007., I-3997. o.) 36. pontjában a Bíróság megállapította „hogy ennek a rendelkezésnek a szövege kógens jellegű, és részletesen megállapítja az állattartókra háruló bejelentési kötelezettség terjedelmét, valamint pontosan meghatározza az állattartók számára az e kötelezettség teljesítésére nyitva álló határidőt".

15 – Hivatkozás a 14. lábjegyzetben, 48. pont.

haladéktalan naprakésszé tételéről.[16] E jelentés szerint a szarvasmarhafélékre vonatkozó számítógépes nyilvántartást, amely az azonosítási és nyilvántartási rendszer központi eleme, központosított módon használják, a támogatási kérelmek jogszerűségének meghatározása céljából.

41. A 817/2004 rendelet azon rendelkezései, amelyek értelmezését a kérdést előterjesztő bíróság kérte, megerősítik az ENAR-nyilvántartás által a vidékfejlesztési támogatások adminisztratív ellenőrzése terén betöltött jelentős szerepet. Amint fent említettem, e rendelet (38) preambulumbekezdése hangsúlyozza, hogy „[a]z adminisztratív szabályoknak lehetővé kell tenniük a jobb adminisztrációt, felügyeletet, és a vidékfejlesztési támogatás jobb ellenőrzését", és hogy „[az IIER-t] amikor csak lehet, alkalmazni kell".

42. A 817/2004 rendelet 67. cikke úgy rendelkezik, hogy a programban való részvételre irányuló kezdeti kérelmeket és a későbbi kifizetés iránti kérelmeket oly módon kell ellenőrizni, amely biztosítja a támogatás feltételeinek való megfelelés hatékony ellenőrzését. A 68. cikk értelmében „[a]z adminisztratív ellenőrzés teljes körű, és többek között szükség szerint az [IIER-ből] származó adatokkal végzett keresztellenőrzéseket is magában foglal. A keresztellenőrzés a jogtalan támogatáskifizetések elkerülése érdekében a támogatási intézkedés által érintett parcellákra és állatállományra irányul. […]"

43. Amint a magyar kormány helytállóan megjegyezte, a fentiekből következik, hogy az ENAR-nyilvántartásban szereplő adatoknak nemcsak megbízhatóknak kell lenniük, hanem teljes körűeknek is annak megítélése céljából, hogy teljesülnek-e a támogathatósági feltételek. A Bíróság a Maatschap Schonewille-Prins ügyben hozott ítéletben valóban kiemelte, hogy „elengedhetetlen, hogy a szarvasmarhafélék azonosítási és nyilvántartási rendszere teljes mértékben hatékony és folyamatosan megbízható legyen, oly módon, hogy lehetővé tegye az illetékes hatóságok számára, hogy járvány esetén a lehető legrövidebb időn belül azonosítsák az állat származását, és azonnal elfogadják a szükséges intézkedéseket a közegészség bármiféle veszélyeztetésének megelőzése érdekében"[17].

44. Ezért egyet lehet érteni azzal az érvvel, hogy az ENAR-nyilvántartás – egy összetett rendszer egyik elemeként – bizonyítja, hogy a támogathatósági feltételek teljesülnek-e a szarvasmarhák száma vagy az élőállat-sűrűség tekintetében. Ennek eredményeképp úgy tűnik, hogy a Hivatal – miután kizárólag az

16 – 2004/6. sz. különjelentés a szarvasmarhafélék azonosítási és nyilvántartási rendszerének létrehozásáról szóló az Európai Unióban, a Bizottság válaszaival együtt (az EK-Szerződés 248. cikke (4) bekezdésének második albekezdése alapján) (HL 2005. C 29., 1. o.), 57. pont.

17 – Hivatkozás a 14. lábjegyzetben, 41. pont.

ENAR alapján megállapította, hogy Nagy K. nem rendelkezik a támogatási kérelemben megjelölt számú szarvasmarhával – valóban jogosult volt arra, hogy ne folyamodjon egyéb bizonyítási eszközhöz.

45. A fenti megfontolásokból következik, hogy a 796/2004 rendelet 16. cikke (3) bekezdésének második albekezdése alapján a hatáskörrel rendelkező hatóság a támogatás megtagadása céljából hivatkozhat kizárólag az ENAR-nyilvántartással végzett keresztellenőrzésekből származó adatokra, feltéve hogy az eljárás során e hatóságok teljesítették az ezzel kapcsolatos tájékoztatási kötelezettségüket.

C – *Az ötödik kérdés*

46. A kérdést előterjesztő bíróság ötödik kérdése arra irányul, hogy a 817/2004 rendelet 68. cikkével összefüggésben értelmezett 1257/1999 rendelet 22. cikke alapján terheli-e a tagállami hatóságokat a 22. cikk szerinti agrár-környezetgazdálkodási támogatás előfeltételei vonatkozásában tájékoztatási kötelezettség. E kötelezettség fennállása esetén a kérdést előterjesztő bíróság e kötelezettség jellegét és mértékét kívánja pontosítani.

47. Nagy K. előadja, hogy támogatási kérelmének benyújtása időpontjában nem tudott arról, hogy a gazdaságában található állatállomány létszámát rögzíteni kell az ENAR-ban. Ezenfelül senki sem közölte vele, sem szóban, sem írásban, bejelentés, tájékoztatás, közlés vagy utasítás formájában, hogy ilyen alaki követelmény szükséges, és hogy ez valójában az általa igényelt támogatás alapvető előfeltétele.

48. A magyar kormány azzal érvel, hogy sem az 1257/1999 rendeletből, sem pedig a 817/2004 rendeletből nem vezethető le, hogy a nemzeti hatóságokat speciális, azon túlmenő tájékoztatási kötelezettség terheli, hogy a potenciális kérelmezők számára közzététel útján biztosítsák a szóban forgó támogatásra vonatkozó jogszabályok megismerhetőségét. A magyar kormány továbbá úgy ítéli meg, hogy azon az általános tájékoztatáson kívül, amelyet a támogatási kérelmekre vonatkozó közleményekben, tájékoztatókban és útmutatókban adott, a mezőgazdasági termelők tájékoztatás céljából a releváns szervekhez fordulhatnak.

49. A Bizottság lényegében azt állítja, hogy a 796/2004 rendelet 16. cikke (3) bekezdésének második albekezdése értelmében a kérdést előterjesztő bíróságnak kell mérlegelnie, hogy az érintett tagállam megtette-e a szükséges intézkedéseket.

50. Az ötödik kérdés megválaszolásához véleményem szerint legelőször és mindenekelőtt arra kell emlékeztetni, hogy az alapvető jogokat illetően a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésére tekintettel figyelembe kell venni az Európai Unió Alapjogi Chartáját (a továbbiakban: Charta), amely az EUSZ 6. cikk (1) bekezdése értelmében „ugyanolyan jogi kötőerővel bír, mint a Szerződések".

51. Az Európai Unió jogrendszere kétségtelenül biztosítani kívánja az egyenlő bánásmód mint általános jogelv tiszteletben tartását. Ez az elv a Charta 20. cikkében is megjelenik. Ezért nem lehet kétséges, hogy az egyenlő bánásmód elvének tiszteletbe tartására irányuló cél összeegyeztethető az uniós joggal.

52. A jelen ügyben a fenti 20. cikk a Charta 51. cikkének (1) bekezdése alapján alkalmazandó, mivel a tagállam jelen esetben az uniós jogot hajtja végre.

53. Az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében továbbá, az egyenlő bánásmód elve, illetve a hátrányos megkülönböztetés tilalma megköveteli, hogy az összehasonlítható helyzeteket ne kezeljék eltérő módon, és hogy a különböző helyzeteket ne kezeljék egyenlő módon, hacsak ez a bánásmód objektíve nem igazolt.[18]

54. Igaz, hogy a jelen ügyben az 1257/1999 és a 817/2004 rendelet nem tér ki arra a kérdésre, hogy van-e olyan különleges kötelezettsége a nemzeti hatóságoknak, hogy az agrár-környezetgazdálkodási támogatásra való jogosultság feltételeiről tájékoztatást adjanak, és ennélfogva Nagy K. érvelése megalapozatlannak tűnhet.

55. A KAP keretén belüli támogatási kérelmek rendszerében – vagy inkább alrendszerében – azonban valójában megállapítható ez a kötelezettség.

56. A 796/2004 rendelet 16. cikke (3) bekezdésének második albekezdése úgy rendelkezik, hogy a nemzeti hatóságok bizonyos feltételek esetén, az alkalmazandó eljárásokkal összhangban támaszkodhatnak kizárólag a szarvasmarhafélére vonatkozó számítógépes adatbázisra (lásd a fenti 9. pontot).

57. Habár e tájékoztatási kötelezettség nem közvetlenül releváns Nagy K. esetében, egyértelműen releváns azon mezőgazdasági

18 – Lásd többek között a C-343/09. sz. Afton Chemical ügyben 2010. július 8-án hozott ítélet (EBHT 2010., I-7027. o.) 74. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

termelők esetében, akik Nagy Károllyal megegyező módon kérnek támogatást. Ebből következik, hogy főszabály szerint egy támogatási rendszer alapján a hatáskörrel rendelkező hatóságok kötelesek a kérelmezőket és a potenciális kérelmezőket tájékoztatni.

58. Ennek megfelelően Nagy K.-t szintén megfelelően kellett volna tájékoztatni.

59. Ha a kérdést előterjesztő bíróság az előtte folyamatban lévő ügyben megállapítaná, hogy a tájékoztatási kötelezettség be nem tartásának nincsenek jogkövetkezményei, ez azt jelentené, hogy egyetlen és ugyanazon támogatási rendszeren belül legalább két csoport alakulna ki a mezőgazdasági termelők között: i. akiknek joguk van tájékoztatást kapni annak jogkövetkezményeiről, ha megállapítást nyer, hogy az állatokat nem megfelelően azonosították vagy vették nyilvántartásba, mivel az alkalmazandó jogszabályok kifejezetten előírják, hogy a hatáskörrel rendelkező hatóságok kötelesek e személyeket tájékoztatni; és ii. akiknek, annak ellenére, hogy lényegében ugyanolyan helyzetben vannak, nincsen ilyen joguk, mivel az alkalmazandó jogszabályok nem tartalmaznak ilyen kifejezett rendelkezést.

60. Véleményem szerint az ilyen különbségtétel a törvény előtti egyenlőség azon alapvető elvének megsértését jelentené, amelynek konkrét megnyilvánulása a jelen esetben Nagy K. – mint támogatást igénylő személy – joga arra, hogy tájékoztassák annak jogkövetkezményeiről, ha a szarvasmarhák számát az ENAR-nyilvántartásban helytelenül regisztrálja – csakúgy, ahogyan ez a jog a 796/2004 rendelet 16. cikke szerinti támogatást igénylők esetében elismert. Hozzá kell fűzni, hogy nyilvánvalóan nincs objektív igazolás az ilyen eltérő bánásmódra. Az a véleményem, hogy ez a jogsértés ellentétes a Charta 20. cikkével.

61. A fenti megfontolások összességéből következik, hogy az ötödik kérdésre azt a választ kell adni, hogy a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő ügyhöz hasonló ügyben a hatáskörrel rendelkező hatóság köteles volt a támogatást igénylő személynek (Nagy K.-nak) azon tájékoztatást megadni, amely lehetővé teszi számára nemcsak azt, hogy a támogatás elnyeréséhez szükséges valamennyi előfeltételének megfeleljen, hanem azt is, hogy elkerülje a negatív következményeket – a támogatási kérelem elutasítását vagy a már kifizetett támogatás visszatérítésére irányuló kötelezettséget –, ha nem e tájékoztatásnak megfelelően jár el.

62. Azonban kizárólag a kérdést előterjesztő bíróság állapíthatja meg a tények alapján, hogy a Nagy K. számára a támogatási kérelmének benyújtása előtt elérhetővé tett tájékoztatás elegendő volt-e, vagy sem, annak biztosításához, hogy tényleges lehetősége legyen az igényelt támogatás elutasításának és a már kifizetett támogatás visszatérítésére irányuló kötelezettség elkerülésére.

IV – Végkövetkeztetések

63. Ennek megfelelően álláspontom szerint a Fővárosi Bíróság által előterjesztett kérdésekre a következő válaszokat kell adni:

– Az első és a második kérdésre: az agrár-környezetgazdálkodási támogatási kérelmek elbírálása során, amennyiben a támogatás nyújtása az élőállat-sűrűségi feltételtől függ, noha a támogatás nem állatlétszám-alapú, az integrált igazgatási és ellenőrzési rendszer (IIER), valamint az ENAR-hoz hasonló, nemzeti integrált azonosítási és nyilvántartási rendszer alkalmazásával keresztellenőrzések végezhetők.

– A harmadik és a negyedik kérdésre: az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalapból (EMOGA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról, valamint egyes rendeletek módosításáról, illetve hatályon kívül helyezéséről szóló, 1999. május 17-i 1257/1999/EK módosított tanácsi rendelettel összefüggésben értelmezett, 1782/2003/EK tanácsi rendelet által előírt kölcsönös megfeleltetés, moduláció, valamint integrált igazgatási és ellenőrzési rendszer végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, 2004. április 21-i 796/2004/EK bizottsági rendelet 16. cikke, valamint az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalapból (EMOGA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról szóló 1257/1999/EK tanácsi rendelet alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, 2004. április 29-i 817/2004/EK bizottsági rendelet alapján a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóság szükség esetén támaszkodhat kizárólag az ENAR-nyilvántartással végzett keresztellenőrzésekből származó adatokra.

– Az ötödik kérdésre: a támogatásra való jogosultság feltételeire vonatkozó tájékoztatási kötelezettséget illetően a tagállamnak meg kell tennie a szükséges intézkedéseket, hogy biztosítsa a következőket:

a) a szóban forgó támogatási rendszerre alkalmazandó rendelkezésekkel összhangban a vonatkozó birtokon tartási időszakok kezdő- és zárónapja egyértelműen meghatározott és ismert legyen a mezőgazdasági termelő előtt;

b) a mezőgazdasági termelő tudatában legyen annak, hogy a szarvasmarhafélék azonosítására és nyilvántartására szolgáló rendszerben nem megfelelően azonosított vagy nyilvántartott állat szabálytalannak talált állatnak minősül, és ennek megállapítása jogkövetkezményeket vált ki.

Kizárólag a kérdést előterjesztő bíróság állapíthatja meg a tények alapján, hogy az előtte folyamatban lévő ügyben a fenti feltételek teljesültek-e.