ATHANASIOS RANTOS
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2025. október 2.[1]

C-163/24. sz. ügy

BX
kontra
Statul Român – Ministerul Finanțelor Publice,
Curtea de Apel București

(a Curtea de Apel București [bukaresti ítélőtábla, Románia] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – Mezőgazdaság – Közös agrárpolitika – Közvetlen támogatási rendszerek – 1782/2003/EK rendelet – A 20. cikk (1) bekezdése – A mezőgazdasági parcellák azonosítására szolgáló rendszer – Hatékonyabb igazgatás és ellenőrzés – Magánszemélyek számára jogokat nem biztosító rendelkezés – 796/2004/EK rendelet – A 68. cikk – A mezőgazdasági termelőnek területek bejelentésére, valamint a megművelt parcella és határai pontos megjelölésére vonatkozó kötelezettsége – Túlzott mértékű bejelentések esetén alkalmazott támogatáscsökkentések és kizárások – Kivételek – A »tényszerűen pontos információk« fogalma – A tagállamok felelőssége az uniós jog megsértésével magánszemélyeknek okozott károkért – A végső fokon eljáró bíróságnak felróható jogszabálysértés – Az uniós jog kisebb mértékű sorozatos megsértésének nyilvánvaló jogsértésként való elbírálása”

I. Bevezetés

1. A Curtea de Apel București (bukaresti ítélőtábla, Románia)[2] által benyújtott jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem lényegében a közös agrárpolitika (a továbbiakban: KAP) keretébe tartozó közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról és a mezőgazdasági termelők részére meghatározott támogatási rendszerek létrehozásáról szóló 1782/2003 rendelet[3] 20. cikke (1) bekezdésének, továbbá különösen az 1782/2003 rendelet által előírt kölcsönös

[1] Eredeti nyelv: francia.

[2] A továbbiakban: bukaresti ítélőtábla.

[3] A 2008. október 9-i 1009/2008/EK tanácsi rendelettel (HL 2008. L 276., 1. 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 tanácsi rendelet (HL 2003. L 270., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 40. kötet, 269. o.; a továbbiakban: 1782/2003 rendelet).

megfeleltetés, moduláció, valamint integrált igazgatási és ellenőrzési rendszer végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 796/2004 rendelet[4] 68. cikke (1) bekezdésének értelmezésére vonatkozik.

2. E kérelmet a BX román mezőgazdasági termelő és a Statul Român – Ministerul Finanțelor Publice (román állam – államháztartási minisztérium), valamint a bukaresti ítélőtábla között, e tagállam felelősségének megállapítása tárgyában folyamatban lévő jogvita keretében terjesztették elő többek között amiatt, hogy e bíróság végső fokon eljáró bíróságként nem tartotta tiszteletben az EUMSZ 267. cikk harmadik bekezdésében előírt előzetes döntéshozatalra utalási kötelezettséget.

3. A jelen ügyben egyrészt arra kérik a Bíróságot, hogy határolja körül a „magánszemélyek számára jogokat keletkeztető jogszabály" fogalmát, megvizsgálva, hogy valamely, kétségtelenül közérdekű célt követő jogszabály védheti-e a természetes és jogi személyek érdekeit is, és ha igen, milyen feltételek mellett. Másrészt lehetőséget ad a Bíróságnak arra, hogy pontosítsa az uniós jog végső fokon eljáró bíróságnak felróható megsértéséért fennálló tagállami felelősségi rendszert, amellyel a Bíróság a Köbler[5] ítéletben foglalkozott.

II. Jogi háttér

A. Az uniós jog

1. Az 1782/2003 rendelet

4. Az 1782/2003 rendelet (1), (2), (11)–(14), (16) és (21) preambulumbekezdése értelmében:

„(1) A [KAP] keretébe tartozó különböző jövedelemtámogatási rendszerek alapján odaítélt közvetlen kifizetések tekintetében bizonyos közös feltételeket kell megállapítani.

(2) A közvetlen támogatás teljes kifizetését a mezőgazdasági földterülettel, a mezőgazdasági termeléssel és tevékenységekkel kapcsolatos szabályok betartásához kell kötni. E szabályok célja a környezetre, az élelmiszer-biztonságra, az állategészségügyre és az állatok kíméletére, valamint a mezőgazdasági földterület jó mezőgazdasági és ökológiai állapotára vonatkozó alapvető előírásoknak a közös piacszervezés keretébe való beillesztése. Ezen alapvető előírások be nem tartása esetén a tagállamoknak arányos, objektív és a progresszivitás elvén alapuló ismérvek szerint részben vagy egészben vissza kell vonniuk a közvetlen támogatást. A támogatás ilyen alapon történő visszavonása nem sértheti a közösségi vagy a nemzeti jog alapján e rendeletben vagy a jövőben megállapításra kerülő szankciókat.

[4] A 2007. április 4-i 381/2007/EK bizottsági rendelettel (HL 2007. L 95., 8. o.) módosított, a [KAP] keretébe tartozó közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról és a mezőgazdasági termelők részére meghatározott támogatási rendszerek létrehozásáról szóló, 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 bizottsági rendelet (HL 2004. L 141., 18. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 44. kötet, 243. o.; a továbbiakban: 796/2004 rendelet).

[5] 2003. szeptember 30-i Köbler ítélet (C-224/01, a továbbiakban: Köbler ítélet, EU:C:2003:513). Lásd még: a Bíróság későbbi ítélkezési gyakorlata az uniós jog nemzeti bíróságnak felróható megsértésével kapcsolatban, többek között: 2006. június 13-i Traghetti del Mediterraneo ítélet (C-173/03, a továbbiakban: Traghetti del Mediterraneo ítélet, EU:C:2006:391); 2016. július 28-i Tomášová ítélet (C-168/15, a továbbiakban: Tomášová ítélet, EU:C:2016:602); 2019. július 29-i Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe ítélet (C-620/17, a továbbiakban: Hochtief ítélet, EU:C:2019:630); 2019. október 15-i Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe végzés (C-620/17, EU:C:2019:884); 2019. december 18-i Hochtief végzés (C-362/18, EU:C:2019:1100).

[…]

(11) Az igazgatási és ellenőrzési mechanizmusok hatékonyságának és hasznosságának fokozása érdekében a [3508/92/EGK tanácsi rendelettel[6]] létrehozott rendszert ki kell igazítani az egységes támogatási rendszer […] beillesztése érdekében. Rendelkezni kell a rendszer egyéb támogatási programokra való lehetséges kiterjesztéséről is egy későbbi szakaszban.

(12) A hatékony ellenőrzés és az egy tagországon belül különböző kifizető ügynökségekhez benyújtott többszörös támogatási kérelmek kiszűrése érdekében minden egyes tagállamnak létre kell hoznia egy egységes rendszert az integrált rendszer keretében támogatási kérelmet benyújtó mezőgazdasági termelők személyazonosságának nyilvántartására.

(13) Az integrált rendszer különböző alkotóelemei a hatékonyabb igazgatás és ellenőrzés céljait szolgálják. […]

(14) A rendszer összetettségére és a feldolgozandó támogatási kérelmek nagy számára tekintettel fontos a megfelelő technikai erőforrások, valamint a megfelelő igazgatási és ellenőrzési módszerek alkalmazása. Következésképpen az integrált rendszernek minden egyes tagállamban magában kell foglalnia egy számítógépes adatbázist, a mezőgazdasági parcellák azonosítására szolgáló rendszert, a mezőgazdasági termelők támogatási kérelmeit, egy összehangolt ellenőrzési rendszert, valamint – az egységes támogatási rendszer keretében – a támogatási jogosultságok azonosítására és nyilvántartására szolgáló rendszert.

[…]

(16) A mezőgazdasági parcellák azonosítása kulcsfontosságú elem a területhez kötött rendszerek helyes alkalmazásában. A tapasztalat azt mutatja, hogy a meglévő módszereknek vannak hiányosságai. Ezért intézkedéseket kell tenni egy azonosítási rendszer létrehozására, szükség esetén távérzékelés segítségével.

[…]

(21) A [KAP] alapján működő támogatási rendszerek közvetlen jövedelemtámogatást írnak elő, különösen a mezőgazdasági népesség megfelelő életszínvonalának biztosítása céljából. Ez a célkitűzés szorosan összefügg a vidéki térségek megőrzésével. A közösségi pénzeszközök jogtalan kiutalásának elkerülése érdekében nem fizethető támogatás olyan mezőgazdasági termelő részére, aki mesterségesen teremtette meg az adott támogatási jogosultság megszerzéséhez szükséges körülményeket.”

5. Az 1782/2003 rendelet „Hatály” című 17. cikkének első bekezdése kimondta:

„Minden tagállam létrehoz egy integrált igazgatási és ellenőrzési rendszert (a továbbiakban: integrált rendszer).”

[6] Az egyes közösségi támogatási programok integrált igazgatási és ellenőrzési rendszerének létrehozásáról szóló, 1992. november 27-i tanácsi rendelet (HL 1992. L 355., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 13. kötet, 223. o.).

6. E rendeletnek „Az integrált rendszer elemei” című 18. cikke az (1) bekezdésében a következőket írta elő:

„Az integrált rendszer a következő elemekből áll:

a) számítógépes adatbázis;

b) a mezőgazdasági parcellák azonosítására szolgáló rendszer;

c) a 21. cikkben említett, a támogatási jogosultságok azonosítására és nyilvántartására szolgáló rendszer;

d) támogatási kérelmek;

e) integrált ellenőrzési rendszer;

f) a támogatás iránti kérelmet benyújtó egyes mezőgazdasági termelők személyazonosságának nyilvántartására szolgáló egységes rendszer.”

7. Az említett rendelet „Számítógépes adatbázis” című 19. cikkének (1) bekezdése a következőket írta elő:

„A számítógépes adatbázis a támogatási kérelmekből nyert adatok mezőgazdasági üzemenként történő nyilvántartására szolgál.

Ezen adatbázis rendeltetése különösen az érintett tagállam hatáskörrel rendelkező hatósága útján a 2000. évvel kezdődő naptári és/vagy gazdasági évre vonatkozó adatok, valamint 1998. május 1-jétől a IV. cím 10b. fejezetének keretében nyújtott támogatásra vonatkozó adatok közvetlen és azonnali lehívásának lehetővé tétele.”

8. Ugyanezen rendeletnek „A mezőgazdasági parcellák azonosítására szolgáló rendszer” című 20. cikke az (1) bekezdésében a következőképpen rendelkezett:

„A mezőgazdasági parcellák azonosítására szolgáló rendszert telekkönyvi térképek és dokumentumok, vagy más térképészeti források alapján kell létrehozni. Ennek során a számítógépes térinformatikai rendszereknél alkalmazott technológiákat kell alkalmazni, ideértve elsősorban az egységes szabványok alapján történő légi vagy műholdas ortokorrigált digitális felvételezést, amely legalább 1:10000 léptékű térképészeti pontosságot biztosít.”

9. Az 1782/2003 rendeletnek „A támogatási jogosultságok azonosítására és nyilvántartására szolgáló rendszer” című 21. cikke a következőképpen szólt:

„(1) A támogatási jogosultságok azonosítására és nyilvántartására szolgáló rendszert úgy kell létrehozni, hogy lehetővé tegye a jogosultságok ellenőrzését és a támogatási kérelmek, valamint a mezőgazdasági parcellák azonosítására szolgáló rendszer adatainak keresztellenőrzését.

2) E rendszernek lehetővé kell tennie legalább a három előző, közvetlenül egymást követő naptári és/vagy gazdasági évre vonatkozó adatoknak az érintett tagállam hatáskörrel rendelkező hatósága útján történő közvetlen és azonnali lehívását.”

10. E rendeletnek a „Támogatási kérelmek” című 22. cikke kimondta:

„(1) Az integrált rendszer keretében a mezőgazdasági termelőnek évente be kell nyújtania a közvetlen kifizetés iránti kérelmét, amelyben – az adott esetnek megfelelően – szerepelnie kell a következőknek:

– a mezőgazdasági üzem minden mezőgazdasági parcellája,

[…]

(2) Az egyes tagállamok dönthetnek úgy, hogy a támogatási kérelemben csak az előző évben benyújtott támogatási kérelemhez képest megváltozott adatoknak kell szerepelniük. Az egyes tagállamok nyomtatott űrlapokat bocsátanak rendelkezésre az előző évben meghatározott területek alapján, továbbá grafikus anyagokat, amelyeken feltüntetik az érintett területek földrajzi elhelyezkedését és adott esetben az olajfák helyét.

[…]”

2. A 796/2004 rendelet

11. A 796/2004 rendelet (11), (13), (17), (36), (55)–(58) és (67) preambulumbekezdése értelmében:

„(11) A Közösség pénzügyi érdekeinek védelméhez való hozzájárulás céljából elő kell irányozni, hogy az [1782/2003 rendelet] szerinti támogatások csak a támogathatósági feltételek tekintetében végzett ellenőrzések befejezése után fizethetők ki.

[…]

(13) A hatékony ellenőrzés érdekében valamennyi területhasználatot és valamennyi érintett támogatási rendszert ugyanazon időpontban kell bejelenteni. Ezért rendelkezni kell egy egységes támogatási kérelem benyújtásáról, amely tartalmazza az összes, a területhez valamilyen módon kapcsolódó támogatási kérelmet.

[…]

(17) A kérelmezési eljárás egyszerűsítése céljából és az [1782/2003 rendelet] 22. cikke (2) bekezdésével összhangban ennek során rendelkezni kell arról, hogy a tagállamok lehetőség szerint előre nyomtatott adatlapokkal lássák el a mezőgazdasági termelőket.

[…]

(36) A területek helyszíni ellenőrzése általában két részből áll, amelyből az első rész a bejelentett mezőgazdasági parcellák grafikus anyagok, légi felvételek stb. alapján végzett ellenőrzésével és mérésével kapcsolatos. A második rész a parcellák fizikai vizsgálatából áll a bejelentett mezőgazdasági parcellák tényleges méretének, valamint – a szóban forgó támogatási rendszertől függően – a bejelentett növénykultúrának és annak minősége ellenőrzése céljából. Szükség esetén méréseket kell végezni. Szántóföldön végzett fizikai vizsgálat végrehajtható minta alapján is.

[…]

(55) A Közösség pénzügyi érdekeinek hatékony védelme érdekében el kell fogadni a megfelelő intézkedéseket a szabálytalanságok és a csalás elleni fellépés céljából. Külön rendelkezéseket kell hozni azokra az esetekre, amikor a szóban forgó különböző támogatási rendszerek általi támogathatósági feltételek tekintetében tapasztalhatók szabálytalanságok.

(56) Az [1782/2003 rendeletben] a kölcsönös megfeleltetésre vonatkozó kötelezettségek tekintetében előirányzott, a támogatás csökkentésének és a támogatás köréből való kizárásnak a rendszere azonban eltérő céllal jött létre, nevezetesen, hogy a mezőgazdasági termelőket a kölcsönös megfeleltetés különböző területein – már meglévő – jogszabályok tiszteletben tartására ösztönözze.

(57) Tekintettel az arányosság elvére, és a támogathatósági feltételek esetében, a *vis maior* esetekhez, valamint a rendkívüli és természeti körülményekhez kapcsolódó különleges problémák figyelembevételével támogatáscsökkentést, illetve a támogatás köréből történő kizárást kell meghatározni. Kölcsönös megfeleltetési kötelezettségek esetében a támogatáscsökkentés és a támogatás köréből történő kizárás csak abban az esetben alkalmazható, ha a mezőgazdasági termelő gondatlanul vagy szándékosan járt el. A támogatáscsökkentéseket és a támogatás köréből történő kizárást az elkövetett szabálytalanság súlyossága alapján kell besorolni, és egy vagy több támogatási rendszerből meghatározott időre történő teljes kizárásig terjedhetnek. A támogathatósági feltételek tekintetében figyelembe kell venni a különböző támogatási rendszerek sajátosságait.

(58) A területalapú támogatás iránti kérelmek kapcsán a szabálytalanságok általában a területek egyes részeit érintik. Egy adott parcella tekintetében a ténylegesnél nagyobb terület bejelentését ellensúlyozhatja ugyanazon terménycsoportba tartozó egyéb parcellákra a ténylegesnél kisebb terület bejelentése. Bizonyos tűréshatáron belül elő kell irányozni, hogy a támogatás iránti kérelmek csak kiigazításra kerülnek a ténylegesen meghatározott területre, és támogatáscsökkentést csak akkor kell alkalmazni, ha a tűréshatárt túllépték.

[…]

(67) A támogatáscsökkentést és a támogatás köréből való kizárást a támogathatósági feltételek tekintetében általában nem kell alkalmazni, ha a mezőgazdasági termelő tárgyszerűen pontos információt nyújtott be, vagy ha vétlenségét másképpen bizonyítja.”

12. A 796/2004 rendelet „Fogalommeghatározások” című 2. cikke a következőket írta elő:

„E rendelet alkalmazásában a következő meghatározásokat kell alkalmazni:

[…]

22. »meghatározott terület«: a támogatás odaítélésére vonatkozó szabályokban megállapított összes feltételnek megfelelő terület; az egységes támogatási rendszer esetében a bejelentett terület csak akkor tekinthető meghatározott területnek, ha ahhoz megfelelő számú támogatási jogosultság tartozik;

[…]

25. »térinformatikai rendszer« (a továbbiakban: GIS): az [1782/2003] rendelet 20. cikkében említett számítógépes térinformatikai rendszertechnológiák;

[…]

27. »grafikus anyag«: a GIS tartalmának a támogatás kérelmezői és a tagállamok közötti közlésére szolgáló térképek vagy egyéb dokumentumok;

[…]”

13. A 796/2004 rendelet „A mezőgazdasági parcellák azonosítása” című 6. cikkének (1) bekezdése a következőképpen szólt:

„A mezőgazdasági parcellák [1782/2003] rendelet 20. cikkében említett azonosítási rendszerét a referenciaparcellák – mint például kataszteri parcella vagy termelési blokk – olyan szintjén kell működtetni, amely biztosítja minden egyes referenciaparcella egyedi azonosítását.

A tagállamok biztosítják továbbá a mezőgazdasági parcellák megbízható azonosítását, és különösen megkövetelik, hogy az egységes kérelmek tartalmazzák a részletes adatokat vagy mellékeljék hozzájuk az illetékes hatóság által meghatározott olyan dokumentumokat, amelyek lehetővé teszik az egyes mezőgazdasági parcellák helyének meghatározását és azok felmérését. A GIS-t a nemzeti geodéziai rendszer alapján kell működtetni.”

14. A 796/2004 rendeletnek „Az egységes kérelem tartalma” című 12. cikke értelmében:

„(1) Az egységes kérelemnek a támogatási jogosultság megállapításához szükséges minden információt tartalmaznia kell, különösen az alábbiakat:

[…]

d) a mezőgazdasági üzem összes mezőgazdasági parcellájának azonosítását lehetővé tevő adatok, hektárban kifejezett területük két tizedes jegy pontossággal, elhelyezkedésük, és adott esetben hasznosításuk, valamint arra vonatkozó információ, hogy a mezőgazdasági parcellát öntözik-e;

[…]

(3) Az (1) bekezdés d) pontjában említett mezőgazdasági üzem összes mezőgazdasági parcellájának azonosítása érdekében az [1782/2003] rendelet 22. cikkének (2) bekezdésével összhangban a mezőgazdasági termelők rendelkezésére bocsátott, előre nyomtatott űrlapokon referenciaparcellánként fel kell tüntetni az egységes támogatási rendszer alkalmazásában támogatható maximális területet. Továbbá az említett rendelkezéssel összhangban a mezőgazdasági termelőnek biztosított grafikus anyagon fel kell tüntetni a referenciaparcellák határát és egyedi azonosítójukat, és a mezőgazdasági termelőnek jeleznie kell minden egyes mezőgazdasági parcella elhelyezkedését.

[…]

(4) A támogatási kérelem benyújtásakor a mezőgazdasági termelőnek ki kell javítania a (2) és (3) cikkben említett, előre nyomtatott űrlapokat, ha bármilyen módosítás – különösen az

[1782/2003] rendelet 46. cikke szerinti támogatási jogosultság átruházása – történt, vagy az előre nyomtatott űrlapokon feltüntetett információk helytelenek.

Ha a javítás a terület nagyságát érinti, a mezőgazdasági termelőnek az érintett terület tényleges nagyságát kell feltüntetnie. […]”

15. A 796/2004 rendeletnek „Az egységes kérelmek módosításai” című 15. cikke a (3) bekezdésében a következőket mondta ki:

„Amennyiben az illetékes hatóság már tájékoztatta a mezőgazdasági termelőt az egységes kérelmében található szabálytalanságokról, vagy értesítette helyszíni ellenőrzési szándékáról, és ez a helyszíni ellenőrzés szabálytalanságokat tár fel, az (1) bekezdéssel összhangban lévő módosításokra a szabálytalanságok által érintett mezőgazdasági parcellákkal kapcsolatban nincs lehetőség.”

16. E rendeletnek „Az eljárások egyszerűsítése” című 18. cikke (1) bekezdésének c) pontja a következőképpen szólt:

„E rendelet vagy az [1782/2003] rendelet bármely speciális rendelkezésének sérelme nélkül, a tagállamok megengedhetik vagy előírhatják, hogy e rendelet szerinti bármely, mind a mezőgazdasági termelőtől a hatóságok felé irányuló, mind az ellentétes irányú közléseket elektronikus úton továbbítsák. Ebben az esetben meg kell tenni a megfelelő intézkedéseket különösen annak biztosítására, hogy:

[…]

c) a továbbított adatok a szóban forgó támogatási rendszer megfelelő igazgatása tekintetében megbízhatóak; ha a szarvasmarhafélékre vonatkozó számítógépes adatbázis adatai felhasználásra kerülnek, az adatbázis a biztonság és alkalmazás tekintetében rendelkezik az érintett támogatási rendszerek megfelelő működtetéséhez szükséges színvonallal.”

17. A 796/2004 rendeletnek „A nyilvánvaló hibák helyesbítése” című 19. cikke értelmében:

„A 11–18. cikk sérelme nélkül, a támogatási kérelem a benyújtása után bármikor helyesbíthető azokban az esetekben, amikor az illetékes hatóság nyilvánvaló hibákat észlel.”

18. E rendeletnek „A támogatási kérelmek visszavonása” című 22. cikke a következőket írta elő:

„(1) A támogatási kérelmet részben vagy egészben bármikor vissza lehet – írásban – vonni.

[…]

(2) Az (1) bekezdéssel összhangban történő visszavonást követően a kérelmező ugyanolyan helyzetbe kerül, mint amilyenben a támogatási kérelemnek, vagy a kérelem szóban forgó részének benyújtása előtt volt.”

19. Az említett rendelet „Keresztellenőrzések” című 24. cikke (1) bekezdésének c) pontja a következőképpen szólt:

„Az 1782/2003/EK rendelet 23. cikkében említett adminisztratív ellenőrzéseknek lehetővé kell tenniük a szabálytalanságok – különösen számítógép segítségével végzett automatikus – feltárását, beleértve az alábbi keresztellenőrzéseket is:

[…]

c) az egységes kérelemben bejelentett mezőgazdasági parcellák és a mezőgazdasági parcellák azonosítási rendszerében található referenciaparcellák közötti keresztellenőrzés a területek mint olyanok támogathatóságának ellenőrzése céljából.”

20. A 796/2004 rendeletnek „A területek meghatározása” című 30. cikke szerint:

„(1) A mezőgazdaság parcellák területét az illetékes hatóságok által megállapított, megfelelő módon határozzák meg, amely legalább a nemzeti szabályokban a hatósági mérésekre előírt pontosságnak megfelelő pontosságot biztosít. […]

[…]

(4) A mezőgazdasági parcellák támogathatóságát bármilyen alkalmas módon ellenőrizni kell. Ebből a célból, amennyiben szükséges, kiegészítő bizonyítékot kell kérni.”

21. E rendelet „Túlzott mértékű bejelentések esetén alkalmazott támogatáscsökkentések és kizárások” című 51. cikkének (1) bekezdése a következőket írta elő:

„Amennyiben egy terménycsoport tekintetében az egyik területalapú támogatási rendszer keretében – az [1782/2003] rendelet IV. címének 6., 9., illetve 10c. fejezetében meghatározott, keményítőgyártásra szánt burgonyára, vetőmagra, illetve dohányra vonatkozó támogatás kivételével – bejelentett terület meghaladja az e rendelet 50. cikkének (3), (4) és (5) bekezdésével összhangban meghatározott területet, a meghatározott terület alapján kiszámított támogatást a különbség kétszeresével csökkentik, ha ez a különbség 3%-nál vagy 2 hektárnál nagyobb, de kisebb, mint a meghatározott terület 20%-a.

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

22. A 796/2003 rendelet „Kivételek a támogatáscsökkentések és kizárások alkalmazása alól” című 68. cikkének (1) bekezdése és (2) bekezdésének második albekezdése a következőképpen rendelkezett:

„(1) Az I. fejezetben előírt támogatáscsökkentéseket és kizárásokat nem kell alkalmazni, ha a mezőgazdasági termelő tényszerűen pontos információt nyújtott be, vagy másképpen bizonyítja a vétlenségét.

2. […]

Az első albekezdésben említett, a mezőgazdasági termelő által szolgáltatott információ a támogatás iránti kérelemnek a tényleges helyzethez igazodó kiigazítását eredményezi.”

3. Az 1973/2004/EK rendelet

23. Az 1973/2004/EK rendelet[7] tartalmazta „A támogatásra való jogosultság feltételeire vonatkozó csökkentések és kizárások” című 138. cikket, amelynek (1) bekezdése a következőképpen szólt:

„A vis maior és a [796/2004] rendelet 72. cikkében meghatározott különleges körülmények kivételével, amennyiben az adminisztratív vagy a helyszíni ellenőrzés során azt találják, hogy a bejelentett és a [796/2004] rendelet 2. cikk (22) pontja szerint mért terület közötti eltérés a mért terület 3%-ánál több, de 30%-ánál kevesebb, az egyszerűsített [helyesen: egységes] területalapú támogatási rendszer keretében nyújtandó összeget az adott évre a megállapított eltérés kétszeresével csökkentik.

Amennyiben az eltérés meghaladja a mért terület 30%-át, az adott évre megvonják a támogatást.

[…]”

B. A román jog

24. A 2006. december 21-i Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 125/2006 pentru aprobarea schemelor de plăți direct și plăți naționale direct complementare, care se acordă în agricultură începând cu anul 2007, și pentru modificarea articolului 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asociere în agricultură (a mezőgazdaság részére 2007-től kezdődően biztosított közvetlen kifizetések és kiegészítő közvetlen nemzeti kifizetések rendszereinek jóváhagyásáról, valamint a mezőgazdasági vállalkozásokról és más mezőgazdasági egyesülési formákról szóló 36/1991. sz. törvény 2. cikkének módosításáról szóló 125/2006. sz. sürgősségi kormányrendelet, a továbbiakban: 125/2006. sz. sürgősségi kormányrendelet)[8] jelen ügyre alkalmazandó változata 3. cikke (1) bekezdésének g) pontja a következőket mondta ki:

„A jelen sürgősségi kormányrendelet alkalmazásában a következő fogalmak kerülnek meghatározásra:

[…]

g) A mezőgazdasági parcellák azonosítására szolgáló rendszer – az ortofotókon, térképeken, telekkönyvi dokumentumokon vagy egyéb térképhivatkozásokon alapuló informatikai alkalmazásokat magában foglaló integrált igazgatási és ellenőrzési rendszer alkotóeleme. Az alkalmazott technikáknak számítógépes földrajzi információs rendszeren kell alapulniuk, amely biztosítja minden egyes fizikai blokk egyedi azonosítását, ideértve elsősorban az egységes szabványok alapján történő légi vagy műholdas ortokorrigált digitális felvételezést, amely legalább 1:10000 léptékű térképészeti pontosságot biztosít, és lehetővé teszik a támogatási kérelmekben a mezőgazdasági parcellák fizikai blokkján belüli azonosítást. A parcellaazonosító rendszerben nyilvántartott területek képezik az ellenőrzési folyamat és a kifizetések teljesítésének hivatkozási alapját.”

[7] Az [1782/2003] rendelet IV. és IVa. címeiben meghatározott támogatási rendszereket, továbbá a pihentetett terület alapanyag-termelésre való használatát illetően ugyanezen rendelet alkalmazásának részletes szabályozásáról szóló, 2004. október 29-i bizottsági rendelet (HL 2004. L 345., 1. o.; helyesbítések: HL 2005, L 34., 51. o.; HL 2005, L 61., 51. o.; HL 2005, L 317., 36. o.).

[8] *Monitorul Oficial al României*, I. rész, 2006. december 29-i 1043. szám.

25. A 125/2006. sz. sürgősségi kormányrendelet 7. cikke (1) bekezdésének b) és c) pontja előírta:

„A kérelmezőknek – ahhoz, hogy az egységes területalapú támogatási rendszerek keretében történő kifizetésekben részesülhessenek – be kell kerülniük a mezőgazdasági termelőknek az Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (a mezőgazdasági támogatásokért és intervenciókért felelős hivatal, a továbbiakban: APIA) által vezetett nyilvántartásába, határidőre támogatási kérelmet kell benyújtaniuk, és meg kell felelniük az alábbi általános feltételeknek:

[…]

b) az összes mezőgazdasági parcella bejelentése;

c) büntetőjogi szankciók terhe mellett a valóságnak megfelelő, teljes körű és teljes mértékben érvényes adatok szolgáltatása az egységes területalapú támogatási kérelem formanyomtatványán és a csatolt dokumentumokban, többek között a területek felsorolásában is.”

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

26. 2007. május 14-én BX, egy mezőgazdasági termelő 2007. évre vonatkozóan az egységes területalapú támogatási rendszer és hátrányos természeti adottságokkal rendelkező területek címén kérelmet terjesztett az APIA – Centrul Județean Argeș (APIA – Argyas megyei központ, Románia; a továbbiakban: argyasi APIA) elé. E kérelem összesen 264,71 hektár (ha) mezőgazdasági területet jelölt meg, amely több parcellából állt, és amelynek területeit BX az argyasi APIA által rendelkezésre bocsátott topográfiai térképek segítségével határozta meg és azonosította. E parcellák között volt egy 129,09 hektáros terület Rukkor (Románia) településen.

27. 2007. október 20-án az argyasi APIA, miután egy közigazgatási ellenőrzést alapján megállapította, hogy más személyek is jelentkeztek bizonyos, BX által bejelentett területekre, e tekintetben felvilágosítást kért.

28. 2007. november 28-án BX és e többi érintett személy képviselői megállapították az egyes mezőgazdasági termelők által megművelt területeket, és többek között pontosították, hogy Rukkor település vonatkozásában BX az eredeti kérelmében bejelentett 129,09 hektárból csak 45 hektárt használt.

29. Ugyanezen a napon BX benyújtotta az argyasi APIA-hoz az M.1.1. számú, „A területre vonatkozó bevallás módosítása” elnevezésű formanyomtatványt (a továbbiakban: M.1.1. formanyomtatvány), amelyben az eredeti bevallást annyiban helyesbítette, hogy Rukkor település esetében 129,09 hektár helyett 45 hektár területet jelentett be. Egy kézzel írt nyilatkozatot is előterjesztett, amelyben kifejtette, hogy az eredeti és a módosított nyilatkozat közötti eltérés egyrészt a Jézer-hegységben (Románia) található Găinațu Mic hegy határainak téves meghatározásából eredt, mivel az argyasi APIA által a rendelkezésére bocsájtott topográfiai térképen nem szerepeltek viszonyítási pontok, másrészt a bérleti szerződésben szereplő alapterület (azaz 210 hektár) – amely kisebb volt, mint az alpesi legelő ténylegesen megművelt területe – és az e hegyet alkotó két fizikai tömb területének összege közötti különbség

következménye volt.[9]

30. Az argyasi APIA-hoz benyújtott és 2008. május 15-én nyilvántartásba vett beadványában BX jelezte e hivatalnak, hogy vissza kellett volna vonnia az M.1.1. formanyomtatványt, mivel a formanyomtatványon tévesen kérte a 84,09 hektáros terület pihentetését, tekintettel arra, hogy e nyomtatvány benyújtásakor nem tudott arról, hogy Rukkor település határát helytelenül tüntették fel az argyasi APIA topográfiai térképein, amit csak később, azaz 2008 májusának elején észlelt.

31. 2008. május 28-i határozatában az argyasi APIA megállapította, hogy BX eredetileg a valósághoz képest 46,56%-kal nagyobb alapterületet jelentett be, következésképpen az 1973/2004 rendelet 138. cikkének (1) bekezdése alapján elutasította a kifizetési kérelmét.

32. BX keresetet indított a Tribunalul București (bukaresti törvényszék, Románia; a továbbiakban: bukaresti törvényszék) előtt, amelyben többek között arra kérte e bíróságot, hogy semmisítse meg ezt a határozatot, és kötelezze az argyasi APIA-t arra, hogy fizessen meg számára 697 391 euró összeget azon kár megtérítéseként, amelyet állítása szerint a 2007. évre vonatkozó támogatási kérelmének jogellenes elutasítása miatt szenvedett el. Álláspontja szerint a felrótt túlzott mértékű bejelentés valójában az argyasi APIA-nak tudható be, amely nem kellően pontos és az 1782/2003 rendelet 20. cikkében előírt követelményeknek nem megfelelő topográfiai térképeket szolgáltatott számára, amit BX állítása szerint dokumentumokkal, tanúkkal és topográfiai kimutatással tud bizonyítani. Következésképpen, mivel „vétlen” volt, a 796/2004 rendelet 68. cikkének (1) bekezdése alapján semmilyen támogatáscsökkentést vagy kizárást nem kellett volna alkalmazni vele szemben. 2011. január 20-i ítéletével a bukaresti törvényszék elutasította ezt a keresetet.[10]

33. BX ezen ítélettel szemben felülvizsgálati kérelmet terjesztett a bukaresti ítélőtáblához, amely a végső fokon eljáró bíróság. E felülvizsgálati kérelem keretében, amint az az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, BX azt kérte a bukaresti ítélőtáblától, hogy az EUMSZ 267. cikk alapján terjesszen előzetes döntéshozatal iránti kérelmet a Bíróság elé a 796/2004 rendelet 68. cikke (1) és (2) bekezdésének értelmezésére vonatkozóan. A tárgyaláson BX pontosította, hogy az említett felülvizsgálati kérelem egy, az 1782/2003 rendelet 20. cikke (1) bekezdésének értelmezésére vonatkozó előzetes döntéshozatal iránti kérelemnek a Bíróság elé terjesztésére irányuló kezdeményezést is tartalmazott.

34. 2012. április 2-i végzésével a bukaresti ítélőtábla mindenekelőtt elutasította ezt a kérelmet azzal az indokkal, hogy a BX által előterjesztett bizonyítékok alapján „nincs szükség” az EUMSZ 267. cikk harmadik bekezdése szerinti előzetes döntéshozatal iránti kérelem előterjesztésére.

35. Ezt követően 2012. április 9-i határozatával e bíróság mint megalapozatlant elutasította BX felülvizsgálati kérelmét. Ugyanis lényegében úgy ítélte meg, hogy az argyasi APIA 2008. május 28-i határozata az 1973/2004 rendelet 138. cikkének (1) bekezdésére tekintettel indokolt volt, mivel BX a használt területet túlzott mértékben jelentette be, és ez a túlzott mérték meghaladta a 30%-ot. BX azzal, hogy eredeti bejelentésének helyesbítése céljából benyújtotta az M.1.1. formanyomtatványt, elismerte, hogy az eredeti bejelentése tartalmazta a tévedést, nem pedig azon személy képviselőjének nyilatkozata, akitől a kérelmező a területet bérelte. Egyébiránt mind

[9] E két ok így a Rukkor településre vonatkozóan eredetileg bejelentett területhez képest 52 hektár, illetve 33 hektár túlzott mértékű bejelentéshez vezetett.

[10] E bíróság lényegében úgy ítélte meg, hogy túlzott mértékű területbejelentés történt, mivel BX a bérleti szerződéséből és az adásvételi szerződésből tudta, hogy az okiratokban szereplő földterület 211,06 hektár, nem pedig 264,71 hektár, amint azt eredetileg bejelentette.

az eredeti bejelentést, mind a területet módosító bejelentést az argyasi APIA ugyanazon térképei alapján tette meg, így az APIA térképein szereplő hibák miatti túlzott mértékű bejelentés mint indokolás megalapozatlan.

36. Az említett bíróság azt is megállapította, hogy a parcella megművelőjének kell a területalapú közvetlen kifizetések iránti kérelemben feltüntetnie e parcella tényleges területét, aminek során nem hagyatkozhat az e parcella tulajdoni lapján szereplő alapterületre. Az argyasi APIA topográfiai térképeinek pontatlansága tehát nem indokolhatja a BX által használt területekre vonatkozó túlzott mértékű bejelentést, különös tekintettel a 125/2006. sz. sürgősségi kormányrendelet 7. cikke (1) bekezdésének c) és f) pontjában foglalt kötelezettségére, amely szerint az említett kérelem formanyomtatványán büntetőjogi szankciók terhe mellett köteles a valóságnak megfelelő, teljes körű és teljes mértékben érvényes adatok szolgáltatására.

37. Ezenkívül, mivel mind az eredeti bejelentést, mind pedig a M.1.1. formanyomtatványt az argyasi APIA ugyanazon térképei alapján nyújtották be, a túlzott mértékű bejelentés nem igazolható az e térképeket érintő hibákkal. Mivel ezek nem tartalmaztak kellő információt a területek helyes meghatározásához, BX-nek az általa használt terület pontos meghatározásához további intézkedéseket kellett volna tennie, hogy elkerülje a túlzott mértékű bejelentéseket. Ugyanezen bíróság szerint az Argeș APIA térképein szereplő pontatlanságok csupán a területeknek a térképen való elhelyezkedésüket illető helytelen azonosításához vezethettek, de semmiképpen sem a terület 46,56%-os túlzott mértékű bejelentéséhez.

38. Egyébiránt a bukaresti ítélőtábla az M.1. 1. nyomtatványt valamely területre vonatkozó részleges visszavonásnak tekintette, amely a 796/2004 rendelet 22. cikkének hatálya alá tartozik. Márpedig, mivel BX azt követően nyújtotta be a visszavonás iránti kérelmét, hogy megkapta az argyasi APIA felvilágosítás iránti kérelmét, e rendelet 15. cikkének (3) bekezdésével ellentétes lenne, ha mentesülne az említett rendelet 51. cikkében előírt szankciók alkalmazása alól. Nem fogadható el továbbá BX azon értelmezése sem, amely szerint a 2008. május 15-i beadványa azzal a hatással járt, hogy a 2007. november 28-i beadványában visszavonta a területpihentetésre vonatkozó bejelentést. Ugyanezen rendelet ugyanis nem valamely parcella, csupán a földterületek pihentetésére vonatkozó kérelem visszavonását teszi lehetővé.

39. E bíróság azt is megállapította, hogy BX helyzete nem tartozik a 796/2004 rendelet 68. cikkének (1) bekezdésében említett esetek közé sem. BX ugyanis eredetileg 264,71 hektár összterületet jelentett be, mielőtt abból – jóllehet nem állt be változás a terület helyzetében – 84,09 hektár területet kivont volna. BX tehát nem szolgáltatott tényszerűen pontos információkat.

40. Az említett bíróság, mivel úgy ítélte meg, hogy BX kártérítési igényének elutasítását az elsődleges kereseti kérelem elutasítása, nem pedig a vagyoni kár bizonyításának elmulasztása indokolta, tanúvallomások felvételét nem tartotta szükségesnek. Hasonlóképpen, mivel a bukaresti törvényszék megállapította, hogy BX a földterületek pihentetésén alapuló túlzott mértékű bejelentést nyújtott be, topográfiai szakértői bizonyíték felvételét sem tartotta szükségesnek.

41. 2013. április 8-án BX keresetet terjesztett ez utóbbi bíróság elé, amelyben ezúttal a román állam felelősségének megállapítását kérte az uniós jognak a bukaresti ítélőtábla által a 2012. április 9-i határozatában elkövetett megsértésével okozott vagyoni és nem vagyoni kárért, arra hivatkozva, hogy e bíróság egyrészt nem alkalmazta többek között az 1782/2003 rendelet 20. cikkét, valamint a 796/2004 rendelet 68. cikkét, másrészt pedig megsértette az

EUMSZ 267. cikk harmadik bekezdését, mivel nem tett eleget azon kötelezettségének, hogy előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel forduljon a Bírósághoz, és mivel nem indokolta meg BX erre irányuló kérelmének megtagadását.

42. 2016. július 1-jei ítéletével a bukaresti törvényszék mint megalapozatlant elutasította BX keresetét.

43. E bíróság úgy ítélte meg, hogy az 1782/2003 rendelet 20. cikkének (1) bekezdése nem biztosít a magánszemélyek számára olyan jogokat, amelyek megsértése megalapozhatná az állam felelősségét, mivel e rendelkezés a mezőgazdasági parcellák azonosítási módját, valamint azokat a jellemzőket szabályozza, amelyekkel az e célból használt telekkönyvi térképeknek és dokumentumoknak rendelkezniük kell a KAP keretébe tartozó különböző támogatási rendszerek alapján odaítélt közvetlen kifizetések közös feltételeinek biztosítása érdekében. E tekintetben a BX által hivatkozott tájékoztatáshoz való jog, amely alatt a kért támogatás megszerzése és az érintett parcella helyes azonosítása szempontjából hasznos információkhoz való hozzáférés jogát kell érteni, olyan általános jog, amelyet az adott mechanizmus működésének feltételeit meghatározó rendelkezések többségével kapcsolatban el lehetne ismerni.

44. Ezzel szemben az említett bíróság szerint a 796/2004 rendelet 68. cikke egyértelműen keletkeztet magánszemélyeket megillető jogokat. Ebből azt a következtetést vonta le, hogy a bukaresti ítélőtábla megsértette ezt a rendelkezést, először is azáltal, hogy nem határozta meg a „tényszerűen pontos információk” kifejezés jelentését, holott azokat az irat nem pontosítja, másodszor, amikor megállapította, hogy e rendelkezés – kizárólag az argyasi APIA határozatának alapjául szolgáló dokumentumok alapján – nem alkalmazandó BX-re, és így figyelmen kívül hagyta a BX által benyújtott egyéb iratokat, harmadszor pedig azáltal, hogy nem biztosított számára lehetőséget arra, hogy bármely bizonyítékkal bizonyítsa, hogy nem követett el túlzott mértékű bejelentést.

45. Mindazonáltal a Köbler ítélet 55. és 56. pontjában említett tényezők alapján a bukaresti törvényszék úgy ítélte meg, hogy az uniós jognak a bukaresti ítélőtábla általi megsértése nem olyan nyilvánvaló, amely megalapozhatná az állam felelősségét.

46. E tekintetben először is, ami az „egyértelműség és pontosság fokát” illeti, a bukaresti törvényszék megállapította, hogy a 796/2004 rendelet 68. cikke egyértelmű, amennyiben a mezőgazdasági termelő azon jogát szabályozza, hogy az e cikkben említett két helyzetben mentesüljön a támogatáscsökkentés vagy a támogatásból való kizárás szankciója alól, és mivel azt a bíróságot, amely előtt a két helyzet valamelyikének alkalmazhatóságára hivatkoznak, annak vizsgálatára kötelezi, hogy e védekezési jogalap megalapozott-e, vagy sem.

47. Másodszor, ami a téves jogalkalmazás „menthetőségét vagy ennek hiányát” illeti, arra a román jogban nem lehet hivatkozni hozzáférhető és előre látható jogszabályi rendelkezések fennállása esetén, ami magában foglalja az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* közzétett rendelkezéseket, valamint a Bíróság által hozott ítéleteket is. Márpedig a jelen ügyben, mivel e rendelet 68. cikkét a Bíróság még nem értelmezte, nem minősülhet ki nem menthető hibának az a körülmény, hogy e rendelkezést a bukaresti ítélőtábla nem értelmezte megfelelően.

48. Harmadszor, ami az „uniós intézmény álláspontját” illeti, a bukaresti törvényszék rámutatott, hogy a Bizottság kétségkívül többször is azt állította, hogy a román szabályozás nem biztosítja az adminisztratív keresztellenőrzések hatékonyságát. A Bizottság az AA/2008/24. sz.

vizsgálata [11] keretében különösen azt hangsúlyozta, hogy egy téves térképezési rendszer azt eredményezi, hogy a mezőgazdasági parcellákat a mezőgazdasági termelők gyakran helytelenül helyezik el, így végül büntetéssel sújtják őket, vagy nem kapnak támogatást. Az ilyen álláspont azonban nem elegendő annak megfogalmazásához, hogy valamely uniós intézmény megállapította az uniós jog megsértésének nyilvánvaló jellegét. Az ilyen nyilvánvaló jelleg megállapításához ugyanis az elfogadott álláspontnak a megsértett szabály alkalmazására kell vonatkoznia. A jelen ügyben azonban a Bizottság álláspontja nem a 796/2004 rendelet 68. cikkének alkalmazására vonatkozott, hanem arra, ahogyan az argyasi APIA a mezőgazdasági parcellák helymeghatározási rendszerét alkalmazta.

49. Negyedszer, ami a „jogsértés szándékos jellegét” illeti, a bukaresti ítélőtábla nem sértette meg szándékosan vagy nyilvánvalóan az uniós jogot. Bár a Bíróságnak még nem volt alkalma értelmezni a 796/2004 rendelet 68. cikkét, e fellebbviteli bíróság kifejtette azokat az okokat, amelyek miatt egyrészt úgy ítélte meg, hogy nem szükséges elfogadni a BX által kért kiegészítő bizonyítékokat, másrészt pedig azt, hogy e 68. cikk az alapeljárásban nem alkalmazható.

50. Ötödször és utolsósorban a bukaresti törvényszék megállapította, hogy az EUMSZ 267. cikk harmadik bekezdésének megsértése önmagában nem alapozhatja meg az állam felelősségét, mivel e rendelkezés nem keletkeztet jogokat magánszemélyek számára. Mindenesetre a 2012. április 2-i végzésében a bukaresti törvényszék – anélkül, hogy a következtetéséhez vezető indokokat tovább részletezte volna – kétségkívül megelégedett azzal, hogy az említett 68. cikk értelmezésével kapcsolatos kérdés Bíróság elé terjesztésének megtagadását annak megállapításával indokolta, hogy a BX által előterjesztett bizonyítékoknak a Bíróság általi értelmezésére nincs szükség. A bukaresti törvényszék mindazonáltal úgy vélte, hogy a „nincs szükség” kifejezés használata azt feltételezi, hogy a bukaresti ítélőtábla álláspontja szerint ugyanezen 68. cikk rendelkezéseinek értelmezése és alkalmazása magától értetődő, így azok Bíróság általi elemzése szükségtelen.

51. Noha az ilyen indokolás nem felelt volna meg a Bíróság által a Cilfit ítéletben [12] meghatározott követelményeknek, a bukaresti törvényszék az alapeljárás és a Köbler ítélet alapjául szolgáló ügy körülményeinek összehasonlítását követően úgy ítélte meg, hogy ezen elégtelen indokolás nem minősül az uniós jog nyilvánvaló megsértésének. Ez utóbbi ügyben ugyanis, jóllehet egy olyan bíróság, amelynek határozatai ellen a belső jog értelmében nincs jogorvoslati lehetőség, visszavonta az előzetes döntéshozatal iránti kérelmét, és ezt követően tévesen értelmezte a Bíróság ítélkezési gyakorlatát, a Bíróság mégis úgy határozott, hogy az uniós jog megsértése nem volt sem nyilvánvaló, sem kellően súlyos ahhoz, hogy megalapozza a szóban forgó tagállam felelősségét. Következésképpen, mivel ebben az ügyben nem létezett a Bíróságnak egyetlen olyan releváns ítélete sem, amelyben a szóban forgó uniós jogi rendelkezéseket értelmezte, e rendelkezések megsértése még kevésbé tekinthető nyilvánvalónak.

52. BX a bukaresti törvényszék 2016. július 1-jei ítéletével szemben fellebbezést nyújtott be a bukaresti ítélőtáblához.

[11] Lásd e tekintetben: a 44537/3/2008. sz. ügyben végzett vizsgálat.

[12] 1982. október 6-i Cilfit és társai ítélet (283/81, a továbbiakban Cilfit ítélet, EU:C:1982:335). A bukaresti törvényszék szerint a bukaresti ítélőtáblának – legalábbis a 2012. április 9-i határozatának indokolásában – annak érdekében, hogy az állammal szembeni felelősség megállapítása iránti keresetet elbíráló bíróság megvizsgálhassa, hogy tiszteletben tartották-e az EUMSZ 267. cikk rendelkezéseit, olyan tényezőkre kellett volna hivatkoznia, mint az uniós jog sajátos terminológiája, az uniós jogi rendelkezés kontextusa, az uniós jog azon rendelkezéseinek összessége, amelyek fényében a rendelkezést értelmezték, a rendelkezés célja és az uniós jognak a rendelkezés alkalmazása időpontjában fennálló fejlettsége.

53. E fellebbezés keretében BX mindenekelőtt fenntartotta, hogy a bukaresti törvényszék megállapításával ellentétben az 1782/2003 rendelet 20. cikkének (1) bekezdése jogokat keletkeztet a magánszemélyek számára, ami mind a Bíróság ítélkezési gyakorlatából,[13] mind pedig a jelen indítvány 48. pontjában említett AA/2008/24. sz. bizottsági vizsgálatból következik. Következésképpen e rendelkezés megsértése az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta) 41. cikkének az 51. cikke (1) bekezdésével összefüggésben értelmezett (3) bekezdése értelmében maga után vonhatja a vétkes intézmény felelősségének megállapítását és az okozott kár megtérítésére való kötelezését. Ezt követően BX arra hivatkozott, hogy a bukaresti ítélőtábla azáltal, hogy figyelmen kívül hagyta a 796/2004 rendelet 68. cikkének egyértelmű tartalmát és az e rendelkezésből eredő kötelezettségeket, megsértette a Charta 47–52. cikke szerinti tisztességes eljáráshoz való jogát. A védelemhez való jogának megsértése alátámasztja a jogsértés szándékos jellegét. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem Bíróság elé terjesztésének annak ellenére történő megtagadása, hogy BX azt kérelmezte, megerősíti ezt a következtetést, mivel ezen elutasítás indokolása szándékosan kétértelmű volt annak megakadályozása érdekében, hogy egy bíróság felülvizsgálja ezen indokolás megalapozottságát és jogszerűségét. Végül BX úgy vélte, hogy az EUMSZ 267. cikk harmadik bekezdésében előírt kötelezettség nyilvánvaló megsértésének megállapítása nem korlátozható arra az esetre, amikor az olyan bíróság, amelynek határozatai ellen a belső jog értelmében nincs jogorvoslati lehetőség, figyelmen kívül hagyja a Bíróság előzetes döntéshozatali eljárásban hozott értelmező ítéletét. A Bíróság ilyen ítéletének hiányában nem szükséges megvizsgálni a Köbler ítélet 55. pontjában említett szempontokat.

54. A BX által benyújtott fellebbezés elbírálása céljából a bukaresti ítélőtábla szükségesnek tartja, hogy a Bírósághoz forduljon először is azzal a kérdéssel kapcsolatban, hogy az 1782/2003 rendelet 20. cikkének (1) bekezdése különleges jogokat keletkeztet-e a magánszemélyek számára, másodszor arra vonatkozóan, hogy a 796/2004 rendelet 68. cikkének (1) bekezdése értelmében vett „tényszerűen pontos információk” fogalma magában foglalja-e mind a területek mezőgazdasági termelő általi helyes bejelentését, mind a használt parcellák helyes megjelölését, harmadszor pedig abban a kérdésben, hogy az alapeljárás körülményei között az a körülmény, hogy nem terjesztettek elé előzetes döntéshozatal iránti kérelmet e 68. cikk értelmezésére vonatkozóan, az uniós jog olyan nyilvánvaló megsértésének minősül-e, amely megalapozhatja a román állam felelősségét.

55. E körülmények között a bukaresti ítélőtábla úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) A[z 1782/2003] rendelet 20. cikkének (1) bekezdése a magánszemélyek számára konkrét jogokat keletkeztető olyan uniós szabálynak minősül-e, amelynek megsértése a végső fokon eljáró nemzeti bíróság határozata alapján az állam felelősségét vonhatja maga után?

2) Úgy kell-e értelmezni a „tényszerűen pontos információ[nak]” a [796/2004] rendelet 68. cikke (1) bekezdésében meghatározott fogalmát, hogy az magában foglalja mind a területek mezőgazdasági termelő általi helyes bejelentését, mind a használt földrészletnek és határainak helyes megjelölését?

[13] A kérdést előterjesztő bíróság e tekintetben a Bíróság 1976. június 2-i Kampffmeyer és társai kontra EGK ítéletére (56/74–60/74, EU:C:1976:78, 13. pont), a Törvényszék 2002. április 10–i Lamberts kontra ombudsman ítéletére (T-209/00, EU:T:2002:94, 87. pont) és a Törvényszék 2011. november 23-i Sison kontra Tanács ítéletére (T-341/07, EU:T:2011:687, 47. pont) hivatkozik.

3) A jelen ügy körülményei között az, hogy a végső fokon eljáró nemzeti bíróság a 796/2004 rendelet 68. cikkének értelmezése céljából nem terjesztette az ügyet az Európai Unió Bírósága elé, nyilvánvaló és kellően súlyos jogsértésnek minősül-e ahhoz, hogy az államnak az e bíróság ítéletével állítólagosan okozott kárért való felelősségét vonja maga után?

56. Írásbeli észrevételeket a román kormány és az Európai Bizottság nyújtott be a Bírósághoz. Ugyanezek a felek, valamint BX szóbeli észrevételeket is előterjesztettek a 2025. május 20-án tartott tárgyaláson.

IV. Elemzés

A. Előzetes észrevételek

57. Előzetesen emlékeztetek arra, hogy a jelen ügy arra a helyzetre vonatkozik, amelyben BX, egy területalapú támogatást kérelmező mezőgazdasági termelő túlzott mértékben jelentette be azt a mezőgazdasági területet, amelyre e támogatást kérte, miközben az illetékes nemzeti hatóság által rendelkezésre bocsátott azon topográfiai térképek, amelyek alapján azonosította az érintett mezőgazdasági területet, nem voltak kellően pontosak ahhoz, hogy lehetővé tegyék a megművelt terület határainak azonosítását. Ilyen körülmények között e mezőgazdasági termelő, akit a túlzott mértékű területbejelentést követően e hatóság határozatával kizárt a támogatásból, arra hivatkozott, hogy nem szándékos „túlzott mértékű bejelentésről”, hanem a használt terület határainak téves azonosításáról volt szó, amelyre az ezekben, az 1782/2003 rendelet 20. cikke (1) bekezdésének nem megfelelő térképekben szereplő pontatlanságok miatt került sor, és ezért a támogatási kérelme „tényszerűen pontos információkat” tartalmazott, vagy legalábbis ő maga „vétlen” volt, ami a 796/2004 rendelet 68. cikke értelmében azt jelenti, hogy a támogatásból való kizárásokat nem kellett volna alkalmazni.

58. Az alapügy középpontjában álló jogi probléma tehát azon kár megtérítésén alapul, amelyet BX a bukaresti ítélőtábla határozata miatt állítólagosan elszenvedett amiatt, hogy e bíróság végső fokon eljárva egyrészt elutasította a bukaresti törvényszék azon ítéletével szembeni felülvizsgálati kérelmét, amellyel ez utóbbi bíróság nem ismerte el a támogatáshoz való jogát azon terület túlzott mértékű bejelentése miatt, amelyre a támogatást igényelte, másrészt pedig megtagadta, hogy előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel forduljon a Bírósághoz. Így a bukaresti ítélőtábla ítéletét követően BX keresetet nyújtott be a bukaresti törvényszékhez, amelyben azt kérte e bíróságtól, hogy állapítsa meg a román állam felelősségét az uniós jog, különösen az 1782/2003 rendelet 20. cikke és a 796/2004 rendelet 68. cikke megsértése, valamint a végső fokon eljáró bíróságnak az EUMSZ 267. cikk harmadik bekezdése alapján történő előzetes döntéshozatal iránti kérelem előterjesztésére irányuló kötelezettsége megszegése miatt. Mivel e keresetet a bukaresti törvényszék megalapozatlannak nyilvánította, BX fellebbezést nyújtott be a bukaresti ítélőtáblához.

59. E körülmények között a bukaresti ítélőtábla, amelynek azt kell meghatároznia, hogy végső fokon eljáró bíróságként előzetes döntéshozatal iránti kérelmet kellett volna-e előterjesztenie, felfüggesztette az eljárást, és előzetes döntéshozatal céljából három kérdést terjesztett a Bíróság elé.

B. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésről

60. Első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra keresi a választ, hogy az 1782/2003 rendelet 20. cikkének (1) bekezdése olyan, magánszemélyek számára jogokat keletkeztető rendelkezésnek minősül-e, amelynek megsértése az érintett tagállam felelősségét vonhatja maga után.

61. Emlékeztetőül, a bukaresti törvényszék az alapeljárásban megállapította, hogy e rendelet 20. cikke (1) bekezdésének megsértése nem alapozhatja meg a román állam felelősségét, mivel e rendelkezés nem keletkeztet jogokat magánszemélyek számára.[14] BX vitatja ezt a következtetést, hivatkozva a 2010-ben és 2011-ben hozott bizottsági határozatokra.[15] Pontosabban, az említett következtetés ellentétes a Bizottság AA/2008/24. sz. vizsgálatával, amely rámutatott, hogy egy téves térképezési rendszer nem tölti be az adminisztratív keresztellenőrzések hatékonysága biztosításának funkcióját (általános érdek), és azt eredményezi, hogy a mezőgazdasági parcellákat a mezőgazdasági termelők gyakran helytelenül helyezik el az azonosítási rendszerben, így végül büntetéssel sújtják őket, vagy nem kapnak támogatást, illetve költségtérítést, „ami az egyes mezőgazdasági termelők egyéni érdekeit is érinti”. Így ebben az összefüggésben az említett rendelet 20. cikkének intézményi vetülete van, nevezetesen az irányítási és ellenőrzési eljárások hatékonyságának a KAP keretében történő biztosítása. Ez azonban nem zárja ki automatikusan annak lehetőségét, hogy ugyanezen rendelkezés jogokat ruházzon a magánszemélyekre, különös tekintettel arra a jogra, hogy pontos topográfiai térképek útján tájékoztassák őket, mivel ezen, a térképek pontosságához kapcsolódó feltétel be nem tartása a támogatás megszerzésének folyamatában hasznosnak minősülő információktól foszthatja meg a mezőgazdasági termelőt, és közvetlen hatással lehet azon lehetőségére, hogy pénzügyi támogatásban részesüljön.

62. E tekintetben először is emlékeztetek arra, hogy az uniós jog tagállamnak betudható megsértésével a magánszemélyeknek okozott károkért való állami felelősség megállapításának feltételeit illetően a Bíróság több alkalommal is megállapította, hogy a sérelmet szenvedett magánszemélyek három feltétel együttes fennállásakor rendelkeznek kártérítéshez való joggal, nevezetesen, először is, ha a megsértett jogszabály célja, hogy a magánszemélyek számára jogokat keletkeztessen, másodszor e szabály megsértése kellően súlyos, harmadszor, ha fennáll a közvetlen okozati összefüggés e tagállami kötelezettségszegés és a magánszemélyek által elszenvedett kár között[16].

63. Közelebbről, ezen első, az előzetes döntéshozatali kérelemben érintett első feltétellel kapcsolatban a Bíróság már megállapította, hogy ezek a magánszemélyek részére biztosított jogok nemcsak akkor keletkeznek, amikor az uniós jogi rendelkezések *azokat kifejezetten előírják*, hanem azokból a *pozitív vagy negatív kötelezettségekből* eredően is, amelyeket az uniós jogi rendelkezések egyértelműen rögzítenek mind a magánszemélyek, mind pedig a tagállamok és az

[14] Lásd: a jelen indítvány 43. pontja.

[15] A Romániát a MePaR–SIG rendszer, az adminisztratív ellenőrzések és a mezőgazdasági termelők részére nyújtott pontatlan információk miatt kiszabott szankciók hiányosságai, valamint a területalapú támogatással kapcsolatos nem hatékony ellenőrzések miatt elmaraszta ló határozatok.

[16] Lásd többek között: 1996. március 5-i Brasserie du pêcheur és Factortame (C-46/93 és C-48/93, EU:C:1996:79, 51. pont); Köbler ítélet (51. pont); Tomášová ítélet (22. pont); Hochtief (35. pont); 2022. január 18-i Thelen Technopark Berlin ítélet (C-261/20, EU:C:2022:33, 44. pont); 2022. június 28-i Bizottság kontra Spanyolország (Az uniós jog spanyol jogalkotó általi megsértése) ítélet (C-278/20, a továbbiakban: Az uniós jog spanyol jogalkotó általi megsértése ítélet, EU:C:2022:503, 31. pont). Ezenkívül, továbbra is a Bíróság szerint, az említett feltételeket főszabály szerint a nemzeti bíróságoknak kell alkalmazniuk, a Bíróság által az e tekintetében adott iránymutatásoknak megfelelően (lásd ebben az értelemben: 2018. október 4-i Kantarev ítélet, C-571/16, a továbbiakban: Kantarev ítélet, EU:C:2018:807, 95. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

uniós intézmények számára.[17] E pozitív vagy negatív kötelezettségek valamely tagállam általi megsértése veszélyeztetheti azon jogok érintett magánszemélyek általi gyakorlását, amelyeket számukra az érintett uniós jogi rendelkezések hallgatólagosan keletkeztettek, és amelyekre nemzeti szinten tudniuk kell hivatkozni, ekként pedig az említett kötelezettségek megsértése módosíthatja azt a jogi helyzetet, amelyeket e jogi rendelkezések a magánszemélyek számára meg akarnak teremteni. Ezért van az, hogy ezen uniós jogi normák teljes érvényesülése, valamint azon jogok védelme, amelyek keletkeztetésére azok irányulnak, megköveteli, hogy a magánszemélyek kártérítést követelhessenek, mégpedig attól függetlenül, hogy az érintett rendelkezések közvetlen hatállyal bírnak-e, amennyiben ez a minőség nem szükséges és önmagában nem is elegendő ahhoz, hogy a jelen indítvány 62. pontban felidézett három feltétel közül az első teljesüljön[18].

64. Ezen elvek fényében kell megvizsgálni, hogy az 1782/2003 rendelet 20. cikke (1) bekezdésének, amely a KAP keretébe tartozó különböző jövedelemtámogatási rendszerek alapján odaítélt közvetlen kifizetések közös szabályainak részét képező mezőgazdasági parcellák azonosítására szolgáló rendszer létrehozására vonatkozó szabályokat vezet be, célja-e, hogy a magánszemélyek és különösen a támogatást kérelmezők számára jogokat keletkeztessen, lehetővé téve számukra, hogy az APIA topográfiai térképei pontosságának hiányával okozott kár megtérítése iránti keresetet indítsanak.[19]

65. Az alábbi okok miatt úgy vélem, hogy ez a rendelkezés nem tekinthető úgy, mint amely különleges jogokat biztosít a támogatást kérelmezők számára, vagy legalábbis mint amely – akár kifejezetten, akár hallgatólagosan – az ez utóbbiakra alkalmazandó jogi helyzet megteremtésére irányul.

66. Először ugyanis megjegyzem, hogy az 1782/2003 rendelet 20. cikke (1) bekezdésének szövegéből nem tűnik ki, hogy annak célja a támogatást kérelmezők számára jogok biztosítása. E rendelkezés ugyanis, amely e rendelet „Általános rendelkezések” című II. címében, pontosabban annak „Integrált igazgatási és ellenőrzési rendszer” című 4. fejezetében szerepel, tisztán technikai jellegű, amennyiben előírja, hogy a mezőgazdasági parcellák azonosítására szolgáló e rendszert „telekkönyvi térképek és dokumentumok, vagy más térképészeti források alapján kell létrehozni”. Az említett rendelkezés meghatározza az e rendszer létrehozásához használt technikákat, pontosítva, hogy „ennek során a számítógépes térinformatikai rendszereknél alkalmazott technológiákat kell alkalmazni, ideértve elsősorban az egységes szabványok alapján történő légi vagy műholdas ortokorrigált digitális felvételezést, amely legalább 1:10000 léptékű térképészeti pontosságot biztosít.”

67. Ebből egyrészt az következik, hogy az említett rendelet 20. cikke (1) bekezdésének szövege nem tartalmaz semmilyen utalást a magánszemélyekre, és még kevésbé a támogatást kérelmezőkre, így a Bíróságnak a jelen indítvány 63. pontjában hivatkozott ítélkezési gyakorlata értelmében nem „ír elő kifejezetten” semmilyen jogot. Másrészt e rendelkezés a különböző jövedelemtámogatási rendszerek alapján odaítélt közvetlen kifizetések igazgatásáért és

[17] Lásd: 2022. december 22-i Ministre de la Transition écologique et Premier ministre (Levegőszennyezéssel kapcsolatos állami felelősség) ítélet (C-61/21, a továbbiakban: Levegőszennyezéssel kapcsolatos állami felelősség ítélet, EU:C:2022:1015, 46. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Lásd még ebben az értelemben az Unió szerződésen kívüli felelősségének az EUMSZ 340. cikk második bekezdése alapján történő megállapításával kapcsolatos ítélkezési gyakorlat (lásd: 2024. március 5-i Kočner kontra Europol ítélet, C-755/21 P, EU:C:2024:202, 118–120. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[18] Lásd: Levegőszennyezéssel kapcsolatos állami felelősség ítélet (47. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); Kantarev ítélet (97. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[19] Egyéb olyan példák tekintetében, amelyekben a Bíróság azt vizsgálta, hogy a megsértett jogi szabálynak az volt-e a célja, hogy jogokat biztosítson magánszemélyeknek, lásd: 2004. október 12-i Paul és társai ítélet (C-222/02, EU:C:2004:606, 50. pont); 2021. március 25-i Balgarska Narodna Banka ítélet (C-501/18, EU:C:2021:249, 115. pont); 2022. március 10-i Grossmania ítélet (C-177/20, EU:C:2022:175, 70. pont); Levegőszennyezéssel kapcsolatos állami felelősség ítélet (45–57. pont).

ellenőrzéséért felelős tagállami hatóságokra azt a „pozitív kötelezettséget” rója, hogy a mezőgazdasági parcellák azonosítására szolgáló rendszereket többek között a minimális pontossági szintet tartalmazó topográfiai térképek segítségével használják. Márpedig az említett rendelkezés szövegéből nem tűnik ki, hogy a Bíróság ugyanezen ítélkezési gyakorlata értelmében e „pozitív kötelezettség” magánszemélyek számára jogokat keletkeztetne. Ugyanezen rendelkezés ugyanis egyetlen utalást sem tartalmaz arra vonatkozóan, hogy a topográfiai térképek használatának előnyt kell biztosítania a magánszemélyek és különösen a támogatást igénylő mezőgazdasági termelők számára.

68. Másodszor, e megállapítás az 1782/2003 rendelet 20. cikkének rendszertani és teleologikus értelmezéséből is következik.

69. Ezzel összefüggésben emlékeztetek arra, hogy e rendelet 17. cikkének első bekezdése értelmében „[m]inden tagállam létrehoz” egy „integrált rendszer” elnevezésű „integrált igazgatási és ellenőrzési rendszert”, amely e rendelkezés második és harmadik albekezdése értelmében a KAP különböző támogatási rendszereire,[20] valamint az említett rendelet általános rendelkezéseiben megállapított szabályokkal kapcsolatos ellenőrzésre[21] alkalmazandó. Ugyanezen rendelet (11) és (13) preambulumbekezdése szerint ezen integrált rendszer általános célja „az igazgatási és ellenőrzési mechanizmusok hatékonyságának és hasznosságának fokozása”.

70. Ebben az összefüggésben az 1782/2003 rendelet 18. cikkének az e rendelet (13) preambulumbekezdésével összefüggésben értelmezett (1) bekezdése értelmében az integrált igazgatási rendszer különböző alkotóelemeket tartalmaz, amelyek együttesen „a hatékonyabb igazgatás és ellenőrzés céljait szolgálják”. Ezen elemek között, a b) pontban szerepel az e rendelet 20. cikkében említett, a mezőgazdasági parcellák azonosítására szolgáló rendszer;” (a továbbiakban: MePaR). Így a MePaR csak az integrált rendszer egyik összetevője, és nem elemezhető önállóan anélkül, hogy figyelembe venné az integrált rendszer létrehozásával elérni kívánt általánosabb célkitűzéseket. Az említett rendelet (14) preambulumbekezdésének megfelelően ugyanis a rendszer összetettségére és a feldolgozandó támogatási kérelmek nagy számára tekintettel a MePAR az integrált rendszer többi eleméhez – nevezetesen a számítógépes adatbázishoz, a mezőgazdasági termelők támogatási kérelmeihez, az összehangolt ellenőrzési rendszerhez, valamint az egységes támogatási rendszerhez – hasonlóan hozzájárul „a hatékonyabb igazgatás és ellenőrzés” megvalósításához. Közelebbről, ugyanezen rendelet (16) preambulumbekezdése szerint a mezőgazdasági parcellák – szükség esetén távérzékelés segítségével történő – azonosítása „kulcsfontosságú elem a területhez kötött rendszerek helyes alkalmazásában”, mivel „[a] tapasztalat azt mutatja, hogy a meglévő [azonosítási] módszereknek vannak hiányosságai.

71. Ebből következik, hogy e rendelkezés – az 1782/2003 rendelet által létrehozott „integrált rendszer” többi alkotóeleméhez[22] hasonlóan – kizárólag a hatékonyabb ellenőrzést szolgálja annak biztosításával, hogy a tagállamok illetékes hatóságai hatékonyan ellenőrizhessék, hogy a támogatási kérelmek megfelelnek-e az uniós jog követelményeinek. A közvetlen kifizetések hatékonyabb igazgatására és ellenőrzésére irányuló célkitűzés éppen az Unió pénzügyi

[20] Vagyis az (1782/2003 rendelet III. címében) és az egyéb (e rendelet IV. címe alapján létrehozott) támogatási rendszerekben, valamint a 2002–2005. naptári évekre vonatkozó egyszerűsített támogatási rendszerekben (a [KAP] keretébe tartozó közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról szóló, 1999. május 17-i 1259/1999/EK tanácsi rendelet [HL 1999. L 160., 113. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 25. kötet, 424. o.] 2a. cikke alapján) létrehozott egységes támogatási rendszer.

[21] Nevezetesen az 1782/2003 rendelet „Általános rendelkezések” címet viselő II. címének 1–3. fejezetében.

[22] Lásd többek között: az 1782/2003 rendelet 19. cikke („Számítógépes adatbázis”), 21. cikke („A támogatási jogosultságok azonosítására és nyilvántartására szolgáló rendszer”) és 22. cikke („Támogatási kérelmek”).

érdekeinek védelmén alapul..[23] Ebből a szempontból a topográfiai térképek, amennyiben nem elég pontosak, veszélyeztethetik az ellenőrzés hatékonyságát, ami azzal a veszéllyel jár, hogy a tagállamok nem tárják fel a jogosulatlan kifizetéseket, ami pénzügyi kockázatot jelent az uniós költségvetésre nézve.

72. E rendelkezéseket tehát – noha potenciálisan hasznosak lehetnek a mezőgazdasági termelők számára[24] – az uniós jogalkotó nem abból a célból alkotta meg, hogy támogatási kérelmeik keretében e termelők érdekeit szolgálja. A tagállamok illetékes hatóságai által használandó topográfiai térképek pontossági szintjét ugyanis a támogatási kérelmek hatékony ellenőrzésének biztosítása érdekében határozzák meg, mivel az integrált rendszer működése nem arra szolgál, hogy a mezőgazdasági termelők számára kérelmeikhez támogatást nyújtson. Az 1782/2003 rendelet ugyanakkor előír egy ilyen eszközt, nevezetesen a „mezőgazdasági tanácsadó rendszert”, amelyet a tagállamok abból a célból hoznak létre, hogy „[segítsék] a mezőgazdasági termelőket”[25].

73. Ezenfelül megjegyzem, hogy bár a mezőgazdasági termelő igénybe veheti az „integrált rendszer” használatát, ez a hasznosság természeténél fogva „az integrált rendszerhez” hasonlóan minden szervezeti rendszer velejárója, mivel úgy tűnik, hogy egyetlen rendszer sem működik önmagára visszaható módon: ezek végső soron mindig az állampolgár számára hasznosak. Mindazonáltal ez a hasznosság teljes mértékben közvetett és reflexív, továbbá nem elegendő ahhoz, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlata értelmében „jogokat keletkeztessen magánszemélyek számára”[26]. Ellenkező esetben minden szervezeti jellegű rendelkezést úgy kellene tekinteni, hogy az magánszemélyek számára jogokat biztosít, ami *reductio ad absurdum* lenne.

74. Harmadszor és utolsó sorban az 1782/2003 rendelet 20. cikkének tisztán objektív és technikai jellege még nyilvánvalóbbá válik, ha figyelembe vesszük a keletkezése körülményeit. Ezzel összefüggésben emlékeztetnék arra, hogy az „integrált igazgatási és ellenőrzési rendszert”, amelyet többek között az ellenőrzési mechanizmusok hatékonyságának és használhatóságának javítása érdekében (e rendelet harmadik preambulumbekezdése) az ilyen rendszer összetettségére és a feldolgozandó támogatási kérelmek nagy számára tekintettel, megfelelő technikai erőforrásokat, valamint igazgatási és ellenőrzési módszereket felhasználva (e rendelet ötödik preambulumbekezdése), és valamennyi tagállamban „egy számítógépes adatbázist, a mezőgazdasági parcellák alfanumerikus azonosítási rendszerét, a gazdálkodók támogatási kérelmeit, összehangolt ellenőrzési rendszert, továbbá az állattenyésztési ágazatban az állatok azonosításának és nyilvántartásának rendszerét magában foglalva a 3508/92 rendelet

[23] Lásd ebben az értelemben: a 796/2004 rendelet (11) és (55) preambulumbekezdése.

[24] Lásd például: az 1782/2003 rendelet 19. cikke szerinti számítógépes adatbázisokhoz való hozzáférés. A mezőgazdasági parcelláknak a pénzügyi támogatás megszerzése érdekében történő helyes azonosítása részben a rendelkezésre bocsátott térképek minőségétől függ. BX állításával ellentétben azonban nem állapítható meg, hogy e térképek nélkül a támogatás kérelmezője számára lehetetlen lett volna a saját földterületeinek megfelelő körülhatárolása.

[25] Lásd: az 1782/2003 rendelet 13–16. cikke, valamint (8) és (9) preambulumbekezdése.

[26] Lásd: a Bíróságnak a jelen indítvány 16. és 17. lábjegyzetében hivatkozott ítélkezési gyakorlata.

szabályozott.[27] Ezenkívül, és mindenesetre megjegyzem, hogy a MePaR ugyanezen koncepcióját és célját az 1782/2003 rendeletet hatályon kívül helyező és annak helyébe lépő 73/2009/EK rendelet,[28] valamint az azt követő valamennyi rendelet[29] is átvette.

75. Következésképpen az 1782/2003 rendelet 20. cikke a szövegére, az összefüggéseire, a céljára és a keletkezésére tekintettel a mezőgazdasági parcellák azonosítási módjának mint az uniós források felhasználásának jogszerűségére vonatkozó integrált igazgatási és ellenőrzési rendszer elemének a szabályozására irányul, hozzájárulva ezáltal az Unió pénzügyi érdekeinek védelméhez, ugyanakkor nem célja, hogy a magánszemélyek számára jogokat keletkeztető uniós jogi szabályt állapítson meg. E rendelkezések, amelyek a mezőgazdasági parcellaazonosító rendszer létrehozására vonatkoznak, és az integrált igazgatási és ellenőrzési rendszer kulcsfontosságú elemei, e rendszer megfelelő működésének biztosítására irányulnak, lehetővé téve ezáltal a tagállamok illetékes hatóságai számára, hogy teljesítsék a támogatási kérelmek hatékony kezelésével és ellenőrzésével kapcsolatos kötelezettségeiket.

76. Ezt a következtetést véleményem szerint nem kérdőjelezheti meg a Bizottság által végzett AA/2008/24 ellenőrzés, amelyre BX az érvelésében a bukaresti törvényszék által levont következtetés téves jellegének hangsúlyozása érdekében hivatkozik. Amint ugyanis arra a Bizottság az írásbeli észrevételeiben hivatkozott, ezen ellenőrzés annak megállapítását tette lehetővé, hogy Romániában a mezőgazdasági parcellák azonosítási rendszerében olyan hiányosság állt fenn, amely pénzügyi korrekciókhoz vezetett. Az ilyen vizsgálat azonban jellegénél fogva csak az Unió és Románia közötti kapcsolatot érinti, és kizárólag az uniós alapokat érintő pénzügyi kockázatok azonosítására irányul. Következésképpen az említett ellenőrzésből nem lehet arra következtetni, hogy a Bizottság úgy ítélte volna meg, hogy az 1782/2003 rendelet 20. cikke védi a mezőgazdasági termelők egyéni jogosultságait.

77. Ezért azt javaslom, hogy a Bíróság az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésre azt a választ adja, hogy az 1782/2003 rendelet 20. cikkének (1) bekezdését nem lehet úgy értelmezni, hogy az arra irányul, hogy jogokat keletkeztessen a magánszemélyek, és különösen a közvetlen kifizetések kérelmezői számára.

[27] Az 1782/2003 rendelet elismeri, hogy a mezőgazdasági parcellák azonosítása kulcsfontosságú elem a területhez kötött rendszerek helyes alkalmazásában, hogy a tapasztalat azt mutatja, hogy a meglévő módszereknek vannak hiányosságai, és hogy ezért intézkedéseket kell tenni egy azonosítási rendszer létrehozására, szükség esetén távérzékelés segítségével (lásd: e rendelet (16) preambulumbekezdése).

[28] A [KAP] keretébe tartozó, mezőgazdasági termelők részére meghatározott közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról és a mezőgazdasági termelők részére meghatározott egyes támogatási rendszerek létrehozásáról, az 1290/2005/EK, a 247/2006/EK és a 378/2007/EK rendelet módosításáról, valamint az 1782/2003/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2009. január 19-i tanácsi rendelet (HL 2009. L 30., 16. o.; helyesbítések: HL 2010, L 43., 7. o.; HL 2019, L 213., 30. o.) (lásd: e rendelet 15. és 17. cikke, valamint a (21) preambulumbekezdése)

[29] Lásd: a [KAP] finanszírozásáról, irányításáról és monitoringjáról és a 352/78/EGK, a 165/94/EK, a 2799/98/EK, a 814/2000/EK, az 1200/2005/EK és a 485/2008/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. december 17-i 1306/2013/EU 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.) 68 és 70. cikke, valamint (44) és (45) preambulumbekezdése éppúgy, mint a [KAP] finanszírozásáról, irányításáról és monitoringjáról, valamint az 1306/2013/EU rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2021. december 2-i (EU) 2021/2116 európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2021. L 435., 187. o.; helyesbítések: HL 2022, L 29., 45. o.; HL 2022, L 297., 86. o.) 66. és 68. cikke, valamint (58)–(60) preambulumbekezdése. Mindazonáltal megjegyzem, hogy az 1306/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet alkalmazási szabályainak az integrált igazgatási és kontrollrendszer, a vidékfejlesztési intézkedések és a kölcsönös megfeleltetés tekintetében történő megállapításáról szóló, 2014. július 17-i 809/2014/EU bizottsági végrehajtási rendelet (HL 2014. L 227., 69. o.) 17. cikke szintén arra kötelezte az illetékes hatóságot, hogy többek között az összes mezőgazdasági parcella azonosítása érdekében bocsássa a támogatást kérelmező rendelkezésére a földrajzi térinformatikai támogatás iránti kérelem formanyomtatványát.

C. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésről

78. Második kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy a 796/2004 rendelet 68. cikkének (1) bekezdését úgy kell-e értelmezni, hogy az e rendelkezésben szereplő „tényszerűen pontos információk" fogalma mind a területek mezőgazdasági termelő általi helyes bejelentését, mind a használt parcellák és azok határainak helyes megjelölését magában foglalja-e.

79. Emlékeztetőül, a jelen ügyben BX kérelmét az 1973/2004 rendelet 138. cikkének (1) bekezdése alapján kizárták a közvetlen kifizetésekből, tekintettel arra, hogy BX eredetileg benyújtott bejelentése a valóságnál 46,56%-kal nagyobb területre vonatkozott.[30] Ez utóbbi vitatja, hogy ilyen túlzott mértékű bejelentést tett volna. Véleménye szerint ugyanis a neki felrótt túlzott mértékű bejelentés az argyasi APIA-nak tudható be, amely nem kellően pontos és ennélfogva az 1782/2003 rendelet 20. cikkében előírt követelményeknek nem megfelelő topográfiai térképeket szolgáltatott számára Következésképpen BX „tényszerűen pontos információkat" szolgáltatott, és mindenképpen vétlen volt, így a 796/2004 rendelet 68. cikke (1) bekezdésének megfelelően nem lehetett volna semmilyen támogatáscsökkentést vagy kizárást alkalmazni vele szemben.

80. Előzetesen emlékeztetek arra, hogy e rendelet 68. cikke, amely többek között tartalmazza az e rendeletnek a támogathatósági kritériumokkal kapcsolatos ténymegállapításokról szóló I. fejezetében foglalt támogatáscsökkentések és kizárások alkalmazása alóli kivételeket, az 1) bekezdésében előírja, hogy az I. fejezetben előírt támogatáscsökkentéseket és a kifizetések nyújtásából való kizárásokat nem kell alkalmazni, ha a mezőgazdasági termelő „*tényszerűen pontos információt* nyújtott be, vagy másképpen bizonyítja, hogy nem vétkes"[31]. Az említett rendelet (67) preambulumbekezdése értelmében ugyanis „[a] támogatáscsökkentést és a támogatás köréből való kizárást a támogathatósági feltételek tekintetében általában nem kell alkalmazni, ha a mezőgazdasági termelő tárgyszerűen pontos információt nyújtott be, vagy ha vétlenségét másképpen bizonyítja".

81. Ezzel összefüggésben, ami ugyanezen rendelet 68. cikke (1) bekezdésének a támogathatósági kritériumokhoz kapcsolódó adatok tekintetében történő alkalmazását illeti, e rendelkezést e rendelet 12. cikkével összefüggésben kell értelmezni, amely a mezőgazdasági termelő által benyújtott „egységes kérelem" tartalmát szabályozza,[32] amelyben ez utóbbi nemcsak a mezőgazdasági célra használt földterületet jelenti be, hanem a támogatási jogosultságait is.[33] Így, a 796/2004 rendelet 12. cikke (1) bekezdésének megfelelően az „egységes kérelemnek a támogatási jogosultság megállapításához szükséges minden információt tartalmaznia kell, különösen […] a mezőgazdasági üzem összes mezőgazdasági parcellájának *azonosítását* lehetővé tevő adatok[at], hektárban kifejezett *területük*[et] két tizedes jegy pontossággal, *elhelyezkedésük* [et], és adott esetben hasznosításuk[at], valamint arra vonatkozó információ[t], hogy a mezőgazdasági parcellát öntözik-e"[34].

[30] Lásd: a jelen indítvány 31. pontja.

[31] Kiemelés tőlem.

[32] Ezen „egységes kérelem" fogalmát a 796/2004 rendelet 2. cikkének 11. pontja úgy határozza meg, mint „az egységes támogatási rendszer és egyéb területalapú támogatások tekintetében nyújtott közvetlen kifizetések iránti kérelem, kivéve az elismert termelői csoportok komlóra vonatkozó támogatási kérelmeit az 1782/2003/EK rendelet 68a. cikke második bekezdésének megfelelően".

[33] Lásd: a 796/2004 rendelet (16) preambulumbekezdése.

[34] Kiemelés tőlem.

82. Ez utóbbi rendelkezés szövegéből tehát egyértelműen kitűnik, hogy mind a „területek mezőgazdasági termelő általi helyes bejelentése” – amennyiben az tartalmazza a „hektárban kifejezett terület[et] két tizedes jegy pontossággal –, mind pedig a „használt földrészletnek és határainak helyes megjelölése” – amennyiben az „a mezőgazdasági parcellák azonosítására” és „elhelyezkedésükre” utal – a támogatásra való jogosultság megállapításához szükséges információnak minősül. E megállapítás egyébiránt összhangban van magával a mezőgazdasági parcella „azonosításának” fogalmával, amely kizárólag a parcella határainak, nem pedig a méretének azonosítását jelenti; ez utóbbi csak e parcella határainak pontos azonosítását követően határozható meg. Másként fogalmazva, a mezőgazdasági parcella helyes azonosítása – eltekintve a számítási hibától – szükségszerűen magában foglalja a területek helyes bejelentését.

83. Ugyanakkor az alapeljárás körülményeire tekintettel szükségesnek tartom kiterjeszteni e kérdés terjedelmét, és megvizsgálni, hogy az a mezőgazdasági termelő, aki helytelen információkat közölt az illetékes nemzeti hatósággal, mentesülhet-e a 796/2004 rendelet 68. cikkének (1) bekezdése szerinti támogatáscsökkentés vagy a támogatásból való kizárás alól, ha bizonyítja, hogy „vétlen” volt, mivel az e hatóság által feltárt hiba nem neki tudható be.

84. E tekintetben a jogsértés betudhatóságának kérdése az egyes esetek sajátosságaitól függ. Így az a körülmény, hogy egy, az APIA-hoz hasonló hatóság pontatlan vagy nem kellően pontos dokumentumokat szolgáltatott a támogatás kérelmezőjének, amelyek nem tették lehetővé számára, hogy pontosan meghatározza és körülhatárolja az általa hasznosítani kívánt parcellákat, mentesítheti e mezőgazdasági termelőt minden „vétkesség” alól, ha bizonyítani tudja, hogy más telekkönyvi térképek vagy dokumentumok, illetve egyéb térképészeti források alapján nem állt rendelkezésére egyéb olyan bizonyíték, amely lehetővé tette volna számára e parcellák azonosítását vagy elhelyezkedésük meghatározását. Mindazonáltal az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésre általam javasolt válaszra tekintettel az 1782/2003 rendelet „integrált rendszerre” vonatkozó rendelkezéseiből nem következik, hogy azok olyan jogot keletkeztetnek az említett mezőgazdasági termelőnek, amely lehetővé tenné számára, hogy az illetékes nemzeti hatóság birtokában lévő dokumentumokkal bizonyítsa parcellái elhelyezkedését és területét.

85. Ami az alapeljárásnak az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban ismertetett tényállását illeti, a „tényszerűen pontos információk” jellegének értékelését illetően először is megállapítom, hogy – amint azt a Bíróság már kimondta – a támogatási jogosultsághoz kapcsolódó támogatható területnek a mezőgazdasági termelő rendelkezésére kell állnia[35] mivel az ilyen földterület a mezőgazdasági termelő üzeméhez tartozik, ha ez utóbbi mezőgazdasági tevékenység végzése céljából kezelési joggal rendelkezik felette.[36] A mezőgazdasági termelőnek e földterület tekintetében elegendő önállósággal kell rendelkeznie a mezőgazdasági tevékenysége gyakorlása céljából, amit a kérdést előterjesztő bíróságnak a jelen ügy valamennyi körülményét figyelembe véve kell megítélnie[37]. Ezenkívül a Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint lényeges, hogy a vitatott földterületeket *semmilyen mezőgazdasági tevékenységre ne használja harmadik személy a szóban forgó időszakban*. Annak elkerülése céljából, hogy ne állíthassa több mezőgazdasági termelő, hogy az érintett parcellák az ő mezőgazdasági üzemükhöz tartoznak, az szükséges ugyanis, hogy az említett időszakban ezeket a földterületeket ne lessen úgy tekinteni, mint amelyek az egységes támogatási rendszer tekintetében más mezőgazdasági termelők üzeméhez tartoznak[38].

[35] Lásd: 2010. október 14-i Landkreis Bad Dürkheim ítélet (C-61/09, a továbbiakban: Landkreis Bad Dürkheim ítélet, EU:C:2010:606, 53. pont).

[36] Lásd: Landkreis Bad Dürkheim ügyben hozott ítélet (58. pont).

[37] Lásd: Landkreis Bad Dürkheim ítélet (62. pont).

[38] Lásd: Landkreis Bad Dürkheim ítélet (66. pont).

86. A jelen ügyben egyrészt az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, hogy a BX által a földterület tulajdonosától bérelt terület kisebb volt, mint az általa bejelentett terület. Ha BX tudta, hogy a ténylegesen megművelt terület nagyobb volt annál, mint amekkorát a földterület tulajdonosával kötött bérleti szerződés alapján birtokolt, ezt bizonyítania kellett volna az argyasi APIA előtt. Márpedig megjegyzem, hogy BX nyilatkozataiban elmulasztott megjelölni egy lényegesnek tűnő tényt, nevezetesen a pontos alapterületet, holott előre látnia kellett volna és láthatta is, hogy a bejelentett területek egy részét a tulajdonos vagy más személyek használják. Ezenkívül megjegyzem, hogy a jelen ügyben a túlzott mértékű bejelentés nem olyan csekély mértékű eltérésre vonatkozott, amely adott esetben eltűrhető vagy kimenthető, hanem egy 80 hektárt meghaladó különbséget jelentett, amely nehezen elképzelhető egy olyan mezőgazdasági termelő üzeméhez tartozó mezőgazdasági parcellák esetében, aki e parcellák kezelését köteles a szakmai tevékenysége keretében biztosítani. Másrészt, bár BX az argyasi APIA által rendelkezésére bocsátott topográfiai térképekben szereplő hibákra hivatkozik, az ügy irataiból kitűnik, hogy mind az eredeti bejelentést, mind a területmódosításról szóló nyilatkozatot az APIA ugyanazon térképei alapján tették.

87. Következésképpen azt javaslom, hogy a Bíróság az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésre azt a választ adja, hogy a 796/2004 rendelet 68. cikkének az e rendelet 12. cikkével összefüggésben értelmezett (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy az e 68. cikkben szereplő „tényszerűen pontos információk” fogalma a támogathatósági kritériumok tekintetében az ilyen jogosultság megállapításához szükséges valamennyi információra vonatkozik, és magában foglalja többek között mind a területek mezőgazdasági termelő általi helyes bejelentését, mind a használt parcellák és határaik helyes megjelölését.

D. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdésről

88. Harmadik kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy az a körülmény, hogy az alapeljárás körülményei között nem terjesztett az EUMSZ 267. cikk harmadik bekezdése alapján előzetes döntéshozatal iránti kérelmet a Bíróság elé a 796/2004 rendelet 68. cikke (1) bekezdésének értelmezésére vonatkozóan, az uniós jog olyan nyilvánvaló megsértésének minősül-e, amely megalapozza a szóban forgó tagállam felelősségét az e bíróság határozatával állítólagosan okozott kárért.

89. Másként fogalmazva, mivel e bíróság el kívánta kerülni, hogy kifogásolható legyen vele szemben az, hogy egyszerre bíró és fél is, azt kéri, hogy a Bíróság érdemben határozzon arról, hogy a 2012. április 2-i és 9-i határozatai nyilvánvalóan megsértették-e az uniós jogot. [39]

[39] Megjegyzem, úgy tűnik, hogy harmadik kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság kizárólag az EUMSZ 267. cikk harmadik bekezdésének megsértésére alapított okra hivatkozik. Az alábbi elemzés tehát nem érinti a BX által hivatkozott, az 1782/2003 rendelet 20. cikkének és a 796/2004 rendelet 68. cikkének téves alkalmazására alapított egyéb jogalapok vizsgálatát (lásd: a jelen indítvány 41. pontja) E tekintetben a teljesség kedvéért megjegyzem, hogy a bukaresti törvényszék szerint a bukaresti ítélőtábla több tekintetben is megsértette a 796/2004 rendelet 68. cikkét nevezetesen azáltal, hogy: i) nem határozta meg a „tényszerűen pontos információk” kifejezés jelentését; ii) megállapította, hogy e rendelkezés – kizárólag az argyasi APIA határozatának alapjául szolgáló eredeti dokumentumok alapján – nem alkalmazandó BX-re, és így figyelmen kívül hagyta a BX által benyújtott egyéb dokumentumokat, és iii) nem biztosított számára lehetőséget arra, hogy bármely bizonyítékkal bizonyítsa, hogy nem követett el túlzott mértékű bejelentést (lásd: a jelen indítvány 44. pontja). Ilyen esetben nem zárható ki, hogy az állam által ugyanazon kereset keretében (állítólagosan) elkövetett több „kisebb” kötelességszegés fennállása adott esetben igazolhatja e hiba egyetlen „súlyos” hibává való átminősítését, amely kártérítésre jogosíthat.

90. Előzetesen hasznosnak tartom, hogy emlékeztessek arra, hogy a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint a végső fokon ítélkező nemzeti bíróságnak az uniós jog valamely szabályát sértő határozata által okozott kárért fennálló állami felelősségre ugyanazok a feltételek érvényesek, mint amelyek a jelen indítvány 62. pontjában említett tagállami felelősségre vonatkoznak. [40]

91. Közelebbről, ami e feltételek közül a másodikat illeti, amelyre az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdés utal, és amelyik megköveteli, hogy az uniós jogi szabály megsértése kellően súlyos legyen, a Bíróságnak már volt alkalma pontosítani, hogy az igazságszolgáltatási tevékenységért fennálló állami felelősséget csak abban a kivételes esetben lehet megállapítani, ha a végső fokon eljáró bíróság az alkalmazandó jogot nyilvánvaló módon hagyta figyelmen kívül. Annak megítélése érdekében, hogy az uniós jog kellően súlyos megsértése valósult-e meg, a nemzeti bíróságnak figyelembe kell vennie az általa tárgyalt ügy összes körülményét. Így a Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint az e tekintetben figyelembe vehető tényezők között szerepel különösen a megsértett jogszabály egyértelműségének és pontosságának foka, a megsértett szabály által a nemzeti hatóság részére biztosított mérlegelési mozgástér terjedelme, az elkövetett mulasztás, illetve az okozott kár szándékos vagy gondatlan jellege, az esetleges téves jogalkalmazás kimenthető jellege, az a körülmény, hogy a közösségi intézmény által tanúsított magatartás hozzájárulhatott-e a közösségi joggal ellentétes nemzeti intézkedés vagy gyakorlat elfogadásához, illetve fenntartásához, vagy hogy a kérdéses bíróság nem tett eleget az előzetes döntéshozatalra utalás – EUMSZ 267. cikk harmadik bekezdésében foglalt – kötelezettségének. [41]

92. E tekintetben, ami ezen utóbbi előzetes döntéshozatalra utalási kötelezettséget illeti, amelyre az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdés kifejezetten hivatkozik, megjegyzem, hogy az EUMSZ 267. cikk harmadik bekezdése értelmében, ha egy olyan nemzeti bíróság előtt folyamatban lévő ügyben merül fel előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés, amelynek határozatai ellen a nemzeti jog értelmében nincs jogorvoslati lehetőség, e bíróság köteles a Bírósághoz fordulni. [42]

93. Ez a kötelezettség azonban nem abszolút jellegű.

[40] Lásd: Köbler ítélet (52. pont), Tomášová ítélet (23. pont) és Hochtief ítélet (36. pont).

[41] Lásd: Köbler ítélet (54. és 55. pont); Tomášová ítélet (24. és 25. pont). Ezek a tényezők, amelyek egyértelműen az állam felelősségére vonatkozó általános rendszernek az 1996. március 5-i Brasserie du pêcheur és Factortame ítéletben (C-46/93 és C-48/93, EU:C:1996:79, 56. pont) kialakított szabályain alapulnak, mindazonáltal jelzésértékűek, és nem kimerítő jellegűek, mivel véleményem szerint az uniós jog megsértésének nyilvánvaló jellegét értékelni köteles nemzeti bíróságnak lehetőséggel kell bírnia arra, hogy szabadon figyelembe vegyen más olyan tényezőket is, amelyek relevánsabbak lehetnek vagy jobban igazodhatnak az elé terjesztett helyzethez. Így, amennyiben a Köbler ítélet (53. pont) értelmében a nemzeti bíróságnak felróható az uniós jog megsértése, figyelembe kell venni az igazságszolgáltatás különleges természetét és a jogbiztonság követelményét, E célból relevánsak lehetnek azon tagállamok nemzeti rendszereiben megállapított egyes kritériumok, amelyek közhatalmi felelősségi rendszerüket adott esetben a Köbler ítéleten alapuló különleges rendszer bevezetésével igazították ki annak érdekében, hogy figyelembe vegyék az igazságszolgáltatási tevékenység sajátosságait. Így az olyan fogalmak használata is releváns lehet, mint a „hanyag vagy gondatlan magatartás”, amely nem felel meg a gondos és körültekintő bíró mércéjének. Hasonlóképpen figyelembe lehet venni az ilyen kötelezettségszegés következményeit is, különösen akkor, ha az súlyosan sértheti az érintett személy jogait.

[42] Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem előterjesztésére vonatkozó ezen kötelezettség azon együttműködés keretébe illeszkedik, amely a nemzeti bíróságok – mint az uniós jog alkalmazásáért felelős bíróságok – és a Bíróság között abból a célból létesült, hogy az uniós jog helyes alkalmazását és egységes értelmezését valamennyi tagállamban biztosítsák, és különösen megakadályozzák azt, hogy bármely tagállamban az uniós jogi szabályoknak meg nem felelő nemzeti ítélkezési gyakorlat alakuljon ki (lásd: 1997. november 4-i Parfums Christian Dior ítélet, C-337/95, EU:C:1997:517, 35. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; 2005. szeptember 15-i Intermodal Transports ítélet, C-495/03, EU:C:2005:552, 29. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

94. A Cilfit ítéletben és az azt követő állandó ítélkezési gyakorlatban [43] elismert korlátok alapján ugyanis az a nemzeti bíróság, amelynek határozatai ellen a nemzeti jog értelmében nincs jogorvoslati lehetőség, csak akkor mentesülhet ezen előzetes döntéshozatalra utalási kötelezettség alól, ha indokolással ellátott módon megállapította, hogy a felmerült kérdés nem releváns, a szóban forgó uniós jogi rendelkezést a Bíróság már értelmezte, vagy az uniós jog helyes értelmezése olyan nyilvánvaló, hogy az minden észszerű kétséget kizár (lásd: „*acte éclairé*” és „*acte clair*” elmélet). [44]

95. Ebben az összefüggésben a Bíróság a CIM-ítéletében megállapította, hogy a Charta 47. cikkének második bekezdésével összefüggésben értelmezett EUMSZ 267. cikk által létrehozott rendszerből az következik, hogy amennyiben az olyan nemzeti bíróság, amelynek határozatai ellen a nemzeti jog értelmében nincs jogorvoslati lehetőség, úgy véli, hogy mentesül az EUMSZ 267. cikk harmadik bekezdésében előírt azon kötelezettség alól, hogy előzetes döntéshozatal céljából kérdést terjesszen a Bíróság elé, mivel a jelen indítvány előző pontjaiban említett három helyzet valamelyike áll fenn, az e bíróság által hozott határozat indokolásában fel kell tüntetni, hogy a felvetett, uniós joggal kapcsolatos kérdés a jogvita megoldása szempontjából nem releváns, vagy az érintett uniós jogi rendelkezés értelmezése a Bíróság ítélkezési gyakorlatából következik, vagy ilyen ítélkezési gyakorlat hiányában az uniós jogi rendelkezés értelmezése a végső fokon eljáró nemzeti bíróság számára olyan nyilvánvaló, hogy az minden észszerű kétséget kizár. [45] Meg kell azonban jegyezni, hogy a nemzeti bíróság ilyen határozatát általában a határozat meghozatalának időpontjában fennálló jogi és ténybeli elemek alapján kell értékelni. [46] Márpedig, bár kétségtelen, hogy a nemzeti bíróság köteles megindokolni határozatait, tekintettel arra, hogy a CIM-ítélet szerinti kifejezett indokolási kötelezettséget kimondottan csak 2021. október 6-án állapították meg, e kötelezettségre véleményem szerint csak ez utóbbi időponttól lehet hivatkozni a nemzeti bíróságokkal szemben. [47]

96. A Bíróság által kialakított ezen elvek fényében kell megvizsgálni, hogy a jelen ügyben a bukaresti ítélőtábla mint végső fokon eljáró bíróság nyilvánvalóan megsértette-e az uniós jogot, egyrészt azzal, hogy nem terjesztett az EUMSZ 267. cikk harmadik bekezdésének megfelelően előzetes döntéshozatal iránti kérelmet a Bíróság elé, másrészt pedig azáltal, hogy nem tett eleget az e határozat indokolására vonatkozó kötelezettségének.

97. E tekintetben megjegyzem, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdés a kérdést előterjesztő bíróság által megfogalmazott formájában lényegében kizárólag az előzetes döntéshozatalra utalásra, illetve a 796/2004 rendelet 68. cikke (1) bekezdésének értelmezésével kapcsolatos, erre vonatkozó kérelem megtagadásának indokolására irányuló kötelezettségek állítólagos megsértésére vonatkozik. Márpedig úgy tűnik, hogy BX az 1782/2003 rendelet 20. cikke (1) bekezdésének értelmezését is kérte. [48] Ezért azt javaslom, hogy a Bíróság e kérdés

[43] Lásd: 2021. október 6-i Consorzio Italian Management és Catania Multiservizi ítélet (C-561/19, a továbbiakban: CIM-ítélet, EU:C:2021:799, 33. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[44] Lásd: CIM-ítélet (32. és 33. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[45] Lásd: CIM ítélet (51. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); 2024. július 29-i Breian ítélet (C-318/24 PPU, EU:C:2024:658, 68. pont); 2024. október 15-i KUBERA ítélet (C-144/23, EU:C:2024:881, 62–65. pont).

[46] Lásd analógia útján: 2019. szeptember 10-i HTTS kontra Tanács ítélet (C-123/18 P, EU:C:2019:694, 39. pont), amely az Unió szerződésen kívüli felelősségét megalapozó jogi aktus vagy magatartás jogellenessége miatti kártérítési keresetekre vonatkozik.

[47] A végső fokon eljáró nemzeti bíróságokat terhelő ezen indokolási kötelezettség hallgatólagosan levezethető a Bíróság korábbi ítélkezési gyakorlatából, nevezetesen a Cilfit ítéletből és Köbler ítéletből, valamint a Charta 47. cikkéből is (lásd ebben az értelemben: Bot főtanácsnok Ferreira da Silva e Brito és társai ügyre vonatkozó indítványa, C-160/14, EU:C:2015:390, 90. és 94. pont; Bobek főtanácsnok CIM-ügyre vonatkozó indítványa, C-561/19, EU:C:2021:291, 171. pont), noha ezt a Bíróság csak a CIM-ítéletben rögzítette azáltal, hogy kifejezett kapcsolatot teremtett a Cilfit ítéletből levezetett három kritériummal (lásd ebben az értelemben: Čapeta főtanácsnok Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid ügyre vonatkozó indítványa, C-767/23, EU:C:2025:486, 37. pont).

[48] Lásd: a jelen indítvány 33. pontja.

hatályát terjessze ki erre az elemre is. Egyébiránt a jelen ügyben nyilvánvaló és szoros kapcsolat áll fenn e két rendelkezés között, mivel a topográfiai térképek pontatlansága, amely a 20. cikkre vonatkozik, a BX által a 796/2004 rendelet 68. cikke (1) bekezdése alkalmazásának igazolása érdekében hivatkozott indokok körébe tartozik.

98. Elsősorban, *ami az 1782/2003 rendelet 20. cikke (1) bekezdésének értelmezésére vonatkozó előzetes döntéshozatalra utalási kötelezettséget illeti*, a Bíróság rendelkezésére álló iratokból kitűnik, hogy a bukaresti ítélőtábla 2012. április 2-i végzésében – anélkül, hogy az eljárásban megállapított álláspontját indokolta volna – az előzetes döntéshozatalra utalás iránti kérelem elutasítására szorítkozott, megállapítva, hogy a BX által előterjesztett bizonyítékok alapján „nincs szükség” az EUMSZ 267. cikk harmadik bekezdése szerinti előzetes döntéshozatal iránti kérelem előterjesztésére.[49] Ennélfogva úgy tűnik, hogy e bíróság hallgatólagosan úgy ítélte meg, hogy ez az értelmezés nem *releváns*, valószínűleg azért, mert e rendelet 20. cikkének (1) bekezdése nem alapozhatja meg a román állam felelősségét, mivel nem keletkeztet jogokat magánszemélyek számára.[50] E tekintetben megállapítom, hogy mivel e rendelkezést a Bíróság még nem értelmezte, és ennélfogva a bukaresti ítélőtábla főszabály szerint nem mentesült az előzetes döntéshozatal iránti kérelem előterjesztésére vonatkozó kötelezettsége alól,[51] ez utóbbinak ki kellett volna fejtenie azokat az indokokat, amelyek alapján úgy ítélte meg, hogy a Cilfit ítéletben elismert kivételek alapján nem köteles a Bírósághoz fordulni. Mindazonáltal, amint az a fentiekben megállapításra került, a „szükségesség” hiányát a jelen ügyben a „relevancia” hiányaként kell értelmezni. Márpedig a „relevancia” kritériumának értékelése – az „*acte clair*” vagy az „*acte éclairé*” elméletre vonatkozó másik két kritérium értékelésével ellentétben – kizárólag a kérdést előterjesztő bíróság hatáskörébe tartozik.[52] Így ennek a bíróságnak a feladata annak vizsgálata, hogy egyrészt a 2012. április 2-i végzésnek az említett bíróság 2012. április 9-i ítéletével összefüggésben értelmezett indokolása kellően egyértelműen feltüntette-e azokat az indokokat, amelyek miatt a felelősség megállapítása iránti keresethez nem volt „szükség” ugyanezen rendelet 20. cikke (1) bekezdésének értelmezésére, másrészt pedig azt, hogy e 20. cikk (1) bekezdésének értelmezése „szükségességének” hiánya megalapozott volt-e, többek között amiatt, hogy a BX által e rendelkezésre alapítani kívánt érv a jelen ügyben lényegében hatástalan, tehát irreleváns volt.

99. Mindenesetre, még ha feltételezzük is, hogy a bukaresti ítélőtábla megsértette az EUMSZ 267. cikket azáltal, hogy nem terjesztett elő előzetes döntéshozatal iránti kérelmet, vagy nem indokolta megfelelően határozatát, az ilyen jogsértés véleményem szerint akkor sem minősíthető „nyilvánvalónak”. Egyrészt ugyanis – amint az a jelen indítvány 95. pontjából kitűnik –, mivel a CIM-ítéletben meghatározott követelményeknek megfelelő indokolási kötelezettséget a Bíróság csak több évvel az alapügyben szóban forgó határozatok elfogadását követően állapította meg, e kötelezettségre nem lehet szigorúan hivatkozni a bukaresti ítélőtáblával szemben, és még kevésbé alapozhatja meg az uniós jognak az indokolás hiánya miatti nyilvánvaló megsértését. Másrészt az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésre általam javasolt válaszból kitűnik, hogy az 1782/2003 rendelet 20. cikkének (1) bekezdése semmilyen jogot nem keletkeztet a magánszemélyek számára. Következésképpen a bukaresti ítélőtábla által javasolt értelmezés egybeesik ezzel az állásponttal, és nem járult hozzá az uniós joggal ellentétes nemzeti intézkedések vagy gyakorlatok elfogadásához vagy fenntartásához.

[49] Lásd: a jelen indítvány 34. pontja.

[50] Lásd ugyanebben az értelemben: a bukaresti törvényszéknek a jelen indítvány 43. pontjában ismertetett elemzése.

[51] Lásd ebben az értelemben: 1963. március 27-i Da Costa és társai ítélet (28/62–30/62, EU:C:1963:6, 75. és 76. pont.).

[52] Lásd ebben az értelemben: Ćapeta főtanácsnok Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid ügyre vonatkozó indítványa (C-767/23, EU:C:2025:486, 30. pont), amely megállapítja, hogy a Bíróság nem rendelkezik hatáskörrel az első kritérium, vagyis a „relevancia” kritériumának értelmezésére.

100. Másodsorban, ami a 796/2004 rendelet 68. cikke (1) bekezdésének értelmezésére vonatkozó előzetes döntéshozatalra utalási kötelezettséget illeti, e rendelkezés Bíróság általi értelmezésének hiányában meg kell állapítani, hogy – amint arra a bukaresti törvényszék rámutatott – a bukaresti ítélőtáblának több elemet kellett volna a Bírósághoz fordulás iránti kérelmet elutasító határozat indokolásába foglalnia[53] annak érdekében, hogy lehetővé tegye a román állam felelősségének megállapítása iránti keresetet elbíráló bíróság számára annak vizsgálatát, hogy teljesülnek-e az EUMSZ 267. cikk harmadik bekezdésének alkalmazási feltételei. E körülmények között, és mivel nem vitatott, hogy a 796/2004 rendelet 68. cikkének (1) bekezdése magánszemélyek számára jogokat keletkeztet, megállapítható, hogy teljesül az uniós jogszabály megsértése miatt fennálló felelősségre vonatkozó első feltétel.

101. Mindazonáltal a fenti elemzéshez hasonlóan, valamint a Köbler ítélet és a Bíróság későbbi ítélkezési gyakorlata[54] fényében az indokolás ezen elégtelensége véleményem szerint nem minősülhet az uniós jog olyan mértékű nyilvánvaló megsértésének vagy kellően súlyos jogsértésnek, ami a román állam felelősségének megállapításához szükséges. Ugyanis, először is, BX a 796/2004 rendelet 68. cikkének (1) bekezdésére hivatkozik, abból az előfeltevésből indulva ki, hogy megsértették az 1782/2003 rendelet 20. cikkének (1) bekezdését. Márpedig, mivel a jelen ügyben a bukaresti ítélőtábla nem állapított meg ilyen jogsértést, első ránézésre koherensnek tűnik annak elfogadása, hogy a 796/2004 rendelet 68. cikke (1) bekezdésének értelmezésére nem volt „szükség”, és semmiképpen sem minősül az „alkalmazandó jog”, nevezetesen a 796/2004 rendelet és az 1782/2003 rendelet, illetve a Bíróság ezekre vonatkozó ítélkezési gyakorlata „nyilvánvaló figyelmen kívül hagyásának”,[55] mivel a jelen ügyben nem létezett a Bíróságnak a szóban forgó uniós jogi rendelkezéseket értelmező ítélete. Másodszor, az ügyiratból kitűnik, hogy a bukaresti ítélőtábla úgy ítélte meg, hogy a jelen ügyben a 796/2004 rendelet 68. cikkének helyes értelmezése és alkalmazása annyira nyilvánvaló, hogy az a Bíróságnak a jelen indítvány 94. pontjában felidézett ítélkezési gyakorlata értelmében „semmilyen észszerű kétségnek” nem enged teret. A kérdést előterjesztő bíróság szerint BX helyzete nem tartozik az e rendelet 68. cikkének (1) bekezdésében említett esetek hatálya alá, mivel BX eredetileg egy bizonyos területet jelentett be, majd 84,09 hektárt kivont abból, jóllehet a területen nem változott a helyzet, továbbá mivel tudomása lehetett és tudnia kellett volna az általa használt pontos területről, és azt helyesen kellett volna bejelentenie. Következésképpen úgy tűnik, hogy a kérdést előterjesztő, végső fokon eljáró bíróság nem sértette meg nyilvánvalóan az uniós jogot, amikor a mérlegelési mozgástere keretében úgy ítélte meg, hogy olyan helyzetben van, amely lehetővé teszi számára, hogy eltekintsen attól, hogy előzetes döntéshozatal céljából a 796/2004 rendelet 68. cikkének értelmezésére vonatkozó kérdést terjesszen a Bíróság elé, mivel a válasz szerinte nyilvánvaló volt.

102. Következésképpen azt javaslom, hogy a Bíróság az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdésre azt a választ adja, hogy az a körülmény, hogy a kérdést előterjesztő bíróság az alapeljárás körülményei között nem terjesztett az EUMSZ 267. cikk harmadik bekezdése alapján előzetes döntéshozatal iránti kérelmet a Bíróság elé a 796/2004 rendelet 68. cikke (1) bekezdésének értelmezésére vonatkozóan – e bíróság végső értékelésére is figyelemmel – nem tűnik az uniós jog olyan nyilvánvaló megsértésének, amely megalapozhatná a szóban forgó tagállam felelősségét.

53 Lásd: a 12. lábjegyzet.

54 Lásd: a Bíróság 5. lábjegyzetben hivatkozott ítélkezési gyakorlata.

55 Lásd ebben az értelemben: Köbler ítélet (52. pont); Tomášová ítélet (23. pont).

V. Végkövetkeztetés

103. A fenti megfontolások összességére tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság a Curtea de Apel Bucureşti (bukaresti ítélőtábla, Románia) által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre a következő választ adja:

1) A 2008. október 9-i 1009/2008/EK tanácsi rendelettel 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 1782/2003/EK tanácsi rendelet 20. cikkének (1) bekezdését

   a következőképpen kell értelmezni:

   e rendelkezésnek nem lehet az a célja, hogy jogokat keletkeztessen a magánszemélyek, és különösen a közvetlen kifizetések kérelmezői számára.

2) A 2007. április 4-i 381/2007/EK bizottsági rendelettel módosított, a közös agrárpolitika keretébe tartozó közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról és a mezőgazdasági termelők részére meghatározott támogatási rendszerek létrehozásáról szóló, 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 68. cikkének az e rendelet 12. cikkével összefüggésben értelmezett (1) bekezdését

   a következőképpen kell értelmezni:

   az e 68. cikk (1) bekezdésében szereplő „tényszerűen pontos információk” fogalma mind a területek mezőgazdasági termelő általi helyes bejelentését, mind a használt parcellák és határaik ez utóbbi személy általi helyes megjelölését magában foglalja.

3) Az EUMSZ 267. cikket

   a következőképpen kell értelmezni:

   az a körülmény, hogy a kérdést előterjesztő bíróság az alapeljárás körülményei között nem terjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelmet a Bíróság elé a 381/2007 rendelettel módosított 796/2004 rendelet 68. cikke (1) bekezdésének értelmezésére vonatkozóan – e bíróság végső értékelésére is figyelemmel – nem tűnik az uniós jog olyan nyilvánvaló megsértésének, amely megalapozhatná a szóban forgó tagállam felelősségét.