



Határozatok Tára

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (első tanács)

2014. november 6. *

„Előzetes döntéshozatal iránti kérelem — Közös agrárpolitika — Egységes támogatási rendszer — 795/2004/EK bizottsági rendelet — A 18. cikk (2) bekezdése — Nemzeti tartalék — Rendkívüli körülmények — Az egyenlő bánásmód elve”

A C-335/13. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Scottish Land Court (Egyesült Királyság) a Bírósághoz 2013. június 18-án érkezett, 2013. június 14-i határozatával terjesztett elő az előtte

Robin John Feakins

és

The Scottish Ministers között folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (első tanács),

tagjai: A. Tizzano tanácselnök, A. Borg Barthet, M. Berger, S. Rodin (előadó) és F. Biltgen bírák,

főtanácsnok: J. Kokott,

hivatalvezető: L. Hewlett főtanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2014. április 30-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

- R. J. Feakins képviseletében A. S. Devanny solicitor, C. Agnew of Lochnaw QC, és N. MacDougall advocate,
- a Scottish Ministers képviseletében N. Wisdahl, meghatalmazotti minőségben, segítői J. Wolffe QC és D. Cameron advocate,
- a görög kormány képviseletében I. Chalkias és E. Chroni, meghatalmazotti minőségben,
- az Európai Bizottság képviseletében K. Skelly és G. von Rintelen, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2014. június 19-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

* Az eljárás nyelve: angol.

Ítéletet

- 1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem a 2004. október 29-i 1974/2004/EK bizottsági rendelettel (HL L 345., 85. o.) 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 rendeletben meghatározott egységes támogatási rendszer végrehajtására vonatkozó szabályok megállapításáról szóló, 2004. április 21-i 795/2004/EK bizottsági rendelet (HL L 141., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 44. kötet, 226. o.; a továbbiakban: végrehajtási rendelet) 18. cikke (2) bekezdésének értelmezésére és érvényességére vonatkozik.
- 2 A kérelmet az R. J. Feakins által a Scottish Ministers azon határozatával szemben előterjesztett kereset keretében terjesztették elő, amelynek tárgya 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 (HL L 270., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 40. kötet, 269. o.; a továbbiakban: alaprendelet) szerinti egységes támogatáshoz való jogosultság felperes vonatkozásában való kiszámításához használt referenciaösszeg meghatározása volt.

Jogi háttér

Az alaprendelet

- 3 Az alapeljárásbeli jogvita tényállásának megvalósulása idején hatályos alaprendelet többek között termeléstől független jövedelemtámogatást vezetett be a mezőgazdasági termelők javára. Az e rendelet 1. cikkének második francia bekezdésében „egységes támogatási rendszerként” említett ezen rendszer a mezőgazdasági termelők számára eddig különböző támogatási rendszerekből odaítélt bizonyos közvetlen támogatásokat von össze.
- 4 Az alaprendelet (24) preambulumbekkezdésének szövege így szólt:
„A közösségi mezőgazdaság versenyképességének fokozása, valamint az élelmiszer-minőség és a környezetvédelmi előírások szükségképpen maguk után vonják a mezőgazdasági termékek intézményes árának csökkenését és a mezőgazdasági üzemek termelési költségeinek növekedését a Közösségben. E célok elérése, valamint egy piacorientáltabb, fenntartható mezőgazdaság létrehozásának elősegítése érdekében végre kell hajtani a termelés támogatásáról a termelő támogatására való áttérést egy minden egyes gazdaság számára elérhető, független jövedelemtámogatási rendszer bevezetésével. Miközben a mezőgazdasági termelőknek kifizetett támogatások tényleges összege nem változik, e szétválasztás jelentős mértékben növelni fogja a jövedelemtámogatás hatékonyságát. Ezért indokolt a mezőgazdasági üzem egységes támogatását a környezetre, az élelmiszer-biztonságra, az állategészségügyre és az állatok kíméletére, valamint a gazdaság jó mezőgazdasági és ökológiai állapotának fenntartására vonatkozó előírásoknak való kölcsönös megfeleltetéshez kötni.”
- 5 E rendelet (29) preambulumbekkezdése szerint:
„Annak megállapításához, hogy az új rendszerben milyen összegre jogosult a mezőgazdasági termelő, indokolt azokat az összegeket alapul venni, amelyekben egy adott bázisidőszak során részesült. A különleges helyzetek figyelembevétele érdekében nemzeti tartalékot kell létrehozni. Ez a tartalék annak elősegítésére is felhasználható, hogy új mezőgazdasági termelők lépjenek be a rendszerbe. Az egységes támogatást a mezőgazdasági üzem szintjén kell megállapítani.”

- 6 Az egységes támogatási rendszer végrehajtása keretében a tagállamok az úgynevezett „történeti” vagy az úgynevezett „regionális” rendszer között választhattak.
- 7 Az úgynevezett „történeti” modell keretében azok a mezőgazdasági termelők, akik az általános szabály szerint a 2000–2002 naptári éveket magában foglaló bázisidőszakban az alaprendelet VI. mellékletében említett támogatási rendszerek legalább egyikének alapján támogatásban részesültek, az említett rendszerek szerint, az ezen időszakra vonatkozóan nyújtott összes támogatás éves átlaga alapján az egyes termelők által kapott referenciaösszeg alapján kiszámított „támogatási jogosultságban” részesülhettek. A támogatási jogosultságok száma megegyezett az összes olyan hektár átlagos éves számával, amely a bázisidőszakban ilyen támogatás mezőgazdasági termelők általi igénybevételére jogosított.
- 8 Az említett rendelet 37. cikkének (1) bekezdése tehát a következőképpen határozta meg a referenciaösszeg kiszámítására vonatkozó általános szabályt:

„A referenciaösszeg a mezőgazdasági termelőnek a VI. mellékletben említett támogatási rendszerek alapján, a 38. cikkben említett bázisidőszak minden egyes naptári évében nyújtott támogatások összegének háromévi átlaga, a VII. mellékletnek megfelelően kiszámítva és kiigazítva.”

- 9 Az alaprendelet azonban tartalmazott néhány, azon mezőgazdasági termelőkre alkalmazandó sajátos intézkedést, amelyek esetében az említett 37. cikk (1) bekezdésének megfelelően kiszámított referenciaösszeg nem fejezte volna ki az általuk az egységes támogatási rendszer hatálybalépésének hiányában kapott támogatás szintjét.

- 10 Különösen egyrészt e rendelet 40. cikkének (1) bekezdése értelmében:

„A 37. cikktől eltérve, az a mezőgazdasági termelő, akinek termelő tevékenységét a bázisidőszakban vagy azt megelőzően bekövetkező *vis maior* vagy rendkívüli körülmény hátrányosan befolyásolta a bázisidőszak során, kérheti, hogy a referenciaösszeget a bázisidőszak azon naptári éve, illetve évei alapján számítsák ki, amely(ke)t nem érintett a *vis maior* vagy rendkívüli körülmény fennállása.”

- 11 Másrészt az alaprendelet 42. cikkének (1) bekezdése előírta, hogy a tagállamok nemzeti tartalékot hozzanak létre, amelynek költségét a referenciaösszegek lineáris kulcs alkalmazásával való csökkentésével kellett fedezni.

- 12 E rendelet 42. cikkének (3) és (5) bekezdése értelmében a tagállamok felhasználhatták a nemzeti tartalékot arra, hogy referenciaösszeget ítéljenek oda olyan mezőgazdasági termelőknél, akik mezőgazdasági tevékenységet kezdtek el gyakorolni, vagy szerkezetátalakítási és fejlesztési programok hatálya alatt álltak.

- 13 Az említett rendelet 42. cikkének (4) bekezdése szerint:

„A tagállamok felhasználják a nemzeti tartalékot arra, hogy – objektív ismérvek alapján a mezőgazdasági termelők közötti egyenlő bánásmódot, valamint a piac és a versenyhelyzet torzulásának megakadályozását biztosító módon – referenciaösszegeket határozzanak meg olyan mezőgazdasági termelők részére, akik a Bizottság által [...] meghatározandó különleges helyzetbe kerültek.”

- 14 Az alaprendelet 41. cikke előírta:

„(1) Az egyes tagállamok esetében a referenciaösszegek összege nem haladhatja meg a VIII. mellékletben említett nemzeti felső határt.

(2) Szükség esetén a tagállamok a referenciaösszegek lineáris kulcs alkalmazásával történő csökkentéséhez folyamodhatnak a számukra előírt felső határ betartásának biztosítása céljából.”

15 E rendelet 42. cikkének (7) bekezdése így rendelkezett:

„A tagállamok a jogosultságok lineáris csökkentését alkalmazzák, amennyiben nemzeti tartalékuk nem elégséges a (3) és a (4) bekezdésben említett esetek fedezésére.”

16 Az alaprendeletet hatályon kívül helyezte és felváltotta a közös agrárpolitika keretébe tartozó, mezőgazdasági termelők részére meghatározott közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról és a mezőgazdasági termelők részére meghatározott egyes támogatási rendszerek létrehozásáról, az 1290/2005/EK, a 247/2006/EK és a 378/2007/EK rendelet módosításáról, valamint az 1782/2003/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2009. január 19-i 73/2009/EK tanácsi rendelet (HL L 30., 16. o.), amely 2009. február 2-án lépett hatályba, és amelyet a 2013. december 20-án hatályba lépő, közös agrárpolitika keretébe tartozó támogatási rendszerek alapján a mezőgazdasági termelők részére nyújtott közvetlen kifizetésekre vonatkozó szabályok megállapításáról, valamint a 637/2008/EK és a 73/2009 rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. december 17-i 1307/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 347., 608. o.) helyezett hatályon kívül és váltott fel.

A végrehajtási rendelet

17 Az alapeljárás tényállásának megvalósulásakor hatályos végrehajtási rendelet az alaprendelet szerinti egységes támogatási rendszer végrehajtását szolgáló rendelkezéseket tartalmazott.

18 A végrehajtási rendelet (13) preambulumbekkezdésének szövege a következő volt:

„Az 1782/2003/EK rendelet 42. cikkének (4) bekezdése felhatalmazza a Bizottságot azon különleges helyzetek meghatározására, amelyek referenciaösszegek megállapítását teszik lehetővé olyan mezőgazdasági termelők számára, akik e helyzetek folytán teljesen vagy részben akadályoztatva voltak abban, hogy a bázisidőszakban közvetlen támogatásokból részesüljenek. Ezért célszerű felsorolni az említett különleges helyzeteket olyan szabályok meghatározásával együtt, amelyekkel megelőzhető a támogatási jogosultságok kiosztásának különféle lehetőségeiből származó kedvezmények egyazon mezőgazdasági termelőnél történő felhalmozódása, azon lehetőség érintése nélkül, hogy a Bizottság adott esetben további helyzeteket vehessen fel a listára. [...]”

19 E rendelet 18. cikkének (1) és (2) bekezdése a következőképpen rendelkezett:

„(1) Az 1782/2003/EK rendelet 42. cikke (4) bekezdésének alkalmazásában a »különleges helyzetben lévő mezőgazdasági termelők« az e rendelet 19–23a. cikkében említett mezőgazdasági termelők.

(2) Abban az esetben, ha egy különleges helyzetben lévő mezőgazdasági termelő teljesíti e rendelet 19–23a. cikke, vagy az 1782/2003/EK rendelet 37. cikkének (2) bekezdése, 40. cikke, 42. cikkének (3) bekezdése, illetve 42. cikkének (5) bekezdése közül kettő vagy több alkalmazási feltételeit, olyan számú támogatási jogosultságot kap, amely nem haladja meg az egységes támogatási rendszer alkalmazásának első évében általa bejelentett hektárszámot, és amelynek értéke az a legmagasabb érték, amelyhez hozzájuthat azon cikkek egyenkénti alkalmazása esetén, amelyeknél eleget tesz a feltételeknek.”

20 Az említett rendelet 19–23a. cikke meghatároz néhány olyan különleges helyzetet, amely alapján az érintett mezőgazdasági termelő részesülhet a nemzeti tartalékból származó jogosultságokból.

21 Különösen a végrehajtási rendelet 22. pontja előírta:

„(1) Az a mezőgazdasági termelő, aki a bázisidőszak végétől legkésőbb 2004. május 15-ig terjedő időszakban hat évre vagy ennél hosszabb időre olyan mezőgazdasági üzemet, illetve mezőgazdasági üzemszert vett bérbe, amelynek bérleti feltételei nem igazíthatók ki, olyan módon számított támogatási jogosultságot kap, amely szerint a tagállam által – objektív kritériumok alapján és a mezőgazdasági termelők között egyenlő bánásmódot biztosító, valamint a piac és a versenyhelyzet torzulását megakadályozó módon – megállapított referenciaösszeget elosztják egy olyan hektárszámmal, amely nem magasabb a mezőgazdasági termelő által bérbe vett hektárszámnál.

(2) Az (1) bekezdés alkalmazandó azon mezőgazdasági termelőkre, akik a bázisidőszak alatt vagy előtte, illetve legkésőbb 2004. május 15-ig olyan mezőgazdasági üzemet, illetve mezőgazdasági üzemszert vásároltak, amelynek a földterülete a bázisidőszak folyamán bérlet alatt állt, azzal a szándékkal, hogy a bérlet lejártát követő egy éven belül mezőgazdasági tevékenységbe kezdjenek, illetve kiterjesszék azt.”

22 E rendelet 12. cikkének (1), (4) és (8) bekezdése a következőképpen rendelkezett:

„(1) Az egységes támogatási rendszer alkalmazásának első évét megelőző naptári évtől kezdődően a tagállamok hozzáláthatnak az 1782/2003/EK rendelet 33. cikkében említett jogosult mezőgazdasági termelők meghatározásához, az említett rendelet 34. cikke (1) bekezdésének a), illetőleg b) pontjában említett összegek és hektárszámok ideiglenes megállapításához, valamint az e cikk (5) bekezdésében említett feltételek előzetes vizsgálatához.

[...]

(4) Az egységes támogatási rendszer alkalmazásának első évében kiosztandó támogatási jogosultságok végleges megállapítása az 1782/2003/EK rendelet 34. cikkének (3) bekezdésével összhangban az egységes támogatási rendszerben való részvételre irányuló kérelemhez kötött.

A végleges megállapítás előtt nincs lehetőség támogatási jogosultságok átruházására.

[...]

A mezőgazdasági termelők, a tagállamok által meghatározott, illetve a 17. vagy 27. cikkben említett szerződéses záradékon keresztül szerzett előzetes kifizetési [helyesen: támogatási] jogosultságok alapján benyújthatnak kérelmeket az egyszerűsített kifizetés [helyesen: egységes támogatási rendszer] keretében, fenntartással a végleges meghatározásra.

(8) A 6., 7. és 18–23a. cikkben említett nemzeti tartalékból származó kifizetési [helyesen: támogatási] jogosultságok meghatározásának célja kivételével, továbbá e cikk (5) és (6) bekezdéseinek sérelme nélkül nem szükséges parcellákat bejelenteni a kifizetési [helyesen: támogatási] jogosultságok meghatározásához. Az 1782/2003/EK rendelet 44. cikkének (3) bekezdésében említett parcellák bejelentése alkalmazandó a kifizetési [helyesen: támogatási] jogosultságokra vonatkozó kifizetési kérelem céljára az egyszerűsített kifizetési rendszer [helyesen: egységes támogatási rendszer] keretében.”

23 A 73/2009 rendelet III. címében előírt egységes támogatási rendszer végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, 2009. október 29-i 1120/2009/EK bizottsági rendelet (HL L 316., 1. o.), amely 2009. december 9-én lépett hatályba, hatályon kívül helyezte és felváltotta végrehajtási rendeletet.

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

- 24 Az egységes támogatási rendszer hatálybalépése előtt R.J. Feakins az angliai Sparumban fekvő mezőgazdasági üzemet működtetett, amelyre különböző, az alaprendelet VI. mellékletében foglalt termelési támogatási rendszerekből származó támogatásokat kapott.
- 25 2001-ben teljes állatállományát le kellett vágni a ragadós száj- és körömfájás miatt, mezőgazdasági üzemét ezt követően a tetemek ártalmatlanítására használták. A ragadós száj- és körömfájás megakadályozta, hogy 2001-ben és 2002-ben megújítsa állatállományát. Az egységes támogatási rendszer hatálybalépését követően azonban R.J. Feakins az alaprendelet 40. cikke értelmében bázisidőszakba eső, a ragadós száj- és körömfájással nem érintett év, azaz a 2000. év forgalma alapján kiszámított referenciaösszegben részesülhetett. Következésképpen 232 744 euró referenciaösszeget állapítottak meg számára.
- 26 2002 novemberében R.J. Feakins két mezőgazdasági üzemet vásárolt a skóciai Langburnshieldsben és Tythehouse-ban, amelyekre egy 2006-ban lejáró bérleti szerződés vonatkozott.
- 27 2005. március 14-én R.J. Feakins kérelmet nyújtott be a Scottish Ministershez annak érdekében, hogy a két skót mezőgazdasági üzemét illetően ideiglenesen állapítsák meg a nemzeti tartalékból származó támogatási jogosultságát. R.J. Feakins azt állította, hogy a végrehajtási rendelet 22. cikkének (2) bekezdésében foglalt különleges helyzetben van amiatt, hogy a bázisidőszak alatt vásárolt harmadik félnek bérbe adott földet a célból, hogy a bérleti szerződés lejártát követően ott mezőgazdasági tevékenységet folytasson.
- 28 E kérelem alapján a Scottish Ministers ideiglenesen 95 146 euróban állapította meg a nemzeti tartalékból származó támogatási jogosultságára vonatkozó referenciaösszeget. A végrehajtási rendelet 12. cikkének (4) bekezdése alapján azonban e jogosultságok csak akkor válnak véglegessé, és kifizetésük csak akkor történhet meg, miután az érintett mezőgazdasági üzemeket birtokba vették, és a megfelelő hektárszámot az integrált igazgatási és ellenőrzési rendszerben (a továbbiakban: IIER-formanyomtatvány) leadott támogatási kérelemben bevallották.
- 29 R.J. Feakins a langburnshieldsi mezőgazdasági üzemet a 2005. májusi IIER-formanyomtatványában, a tythehouse-it pedig a 2007. májusi IIER-formanyomtatványában vallotta be, miután az egyik üzemet 2005. március 10-én – vagyis a bérlővel való megállapodás alapján a bérleti szerződés lejártá előtt –, a másikat pedig 2006. november 28-án birtokba vette. Megőrizte az angliai Sparumban fekvő mezőgazdasági üzemére vonatkozó támogatási jogosultságát, amely üzemet egy harmadik félnek adta bérbe.
- 30 Ilyen körülmények között az R.J. Feakinsnak az angol üzeme tekintetében megállapított referenciaösszeget Angliából Skóciába utalták. A Scottish Ministers a végrehajtási rendelet 18. cikkének (2) bekezdésében foglalt „legmagasabb értékre” vonatkozó szabály alapján elutasította azt, hogy R.J. Feakins a nemzeti tartalékból kiegészítő összegben részesüljön. Az alaprendelet 40. cikke alapján R.J. Feakinst az angliai üzeme tekintetében megillető referenciaösszeg ugyanis magasabb volt, mint a végrehajtási rendelet 22. cikkének (2) bekezdése alapján a skóciai üzemei tekintetében neki járó összeg.
- 31 R.J. Feakins a Scottish Land Courthoz fordult, és azt állította, hogy a Scottish Ministers tévesen értelmezte az említett 18. cikk (2) bekezdését. Azzal is érvelt, hogy még ha az ez utóbbi által követett értelmezés helyes is, a rendelkezés érvénytelen.
- 32 A kérdést előterjesztő bíróság szerint a végrehajtási rendelet 18. cikke (2) bekezdésének értelmezését és érvényességét érintő kételyek merültek fel.

33 E körülmények között a Scottish Land Court felfüggesztette az eljárást, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjesztette a Bíróság elé:

„(1) A [végrehajtási] rendelet 18. cikkének (2) bekezdését úgy kell-e értelmezni, hogy az alkalmazandó:

- a) amennyiben a mezőgazdasági termelő teljesíti a következő cikkek közül bármelyik kettő vagy több alkalmazási feltételeit: nevezetesen [a végrehajtási] rendelet 19[–]23a. cikke, valamint az [alap]rendelet 37. cikkének (2) bekezdése, 40. cikke, 42. cikkének (3) és (5) bekezdése; vagy csak
- b) akkor, amennyiben a mezőgazdasági termelő teljesíti a [végrehajtási] rendelet 19[–]23a. cikke közül kettő vagy több, vagy külön az [alap]rendelet 37. cikkének (2) bekezdése, 40. cikke, 42. cikkének (3) és [...] (5) bekezdése közül kettő vagy több feltételeit?

2) Amennyiben a [végrehajtási rendelet] 18. cikk[ének] (2) bekezdése a [első kérdés] a) pont[já]ban leírt módon értelmezendő, érvénytelen-e a 18. cikk (2) bekezdése egészében vagy részben a felperes által előterjesztett alábbi jogalapok egyike vagy mindkettő alapján:

- a) annak alapján, hogy a Bizottság a [végrehajtási] rendelet elfogadása során nem rendelkezett hatáskörrel arra, hogy a [z e rendelet] 18. cikk[ének] (2) bekezdését ilyen tartalommal fogadja el; vagy
- b) annak alapján, hogy a Bizottság a [végrehajtási] rendelet elfogadása során nem indokolta [e rendelet] 18. cikk[ének] (2) bekezdését?

3) Amennyiben a [végrehajtási rendelet] 18. cikk[cikkének] (2) bekezdése a [z első kérdés] a) pont[já]ban leírt módon értelmezendő, és a [második] kérdésre nemleges válasz adandó, alkalmazandó-e a [végrehajtási rendelet] 18. cikk[ének] (2) bekezdése abban a helyzetben, ha a mezőgazdasági termelő 2005-ben egy mezőgazdasági üzem után egy jogosultság nemzeti tartalék terhére történő kiosztására vonatkozóan ideiglenes jóváhagyásban részesült a [végrehajtási] rendelet 22. cikke alapján, ez a kiosztott jogosultság azonban 2007-ig, amikor a mezőgazdasági termelő birtokba vette a mezőgazdasági üzemet, nem került bejelentésre az IIER-formanyomtatványon?”

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

Az első kérdésről

- 34 Az első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra keresi a választ, hogy a végrehajtási rendelet 18. cikkének (2) bekezdését úgy kell-e értelmezni, hogy az megakadályozza az e rendelet és az alaprendelet e cikkben hivatkozott több rendelkezésének együttes alkalmazását, beleértve az e rendeletek egy-egy rendelkezésének együttes alkalmazását, vagy hogy az említett cikk mindössze azt akadályozza meg, hogy e rendeletek egyikének több releváns rendelkezését együttesen alkalmazzák.
- 35 A szóban forgó rendelkezés értelmezéséhez nemcsak annak kifejezéseit, hanem szövegkörnyezetét, és annak a szabályozásnak a célkitűzéseit is figyelembe kell venni, amelynek az részét képezi (lásd többek között: Németország kontra Bizottság ítélet, C-156/98, EU:C:2000:467, 50. pont; Chatzi-ítélet, C-149/10, EU:C:2010:534, 42. pont).

- 36 Ami a végrehajtási rendelet 18. cikke (2) bekezdésének szövegét illeti, meg kell állapítani, hogy annak első része és a felette szereplő cím is azt jelzi, hogy a „legmagasabb értékre” vonatkozó szabály csupán a „különleges helyzetben lévő mezőgazdasági termelőkre” alkalmazandó, akik ugyanezen cikk (1) bekezdése értelmében az e rendelet 19–23a. cikkében említett mezőgazdasági termelők.
- 37 Mivel a végrehajtási rendelet 18. cikke (2) bekezdésének hatályát tehát az e rendelet 19–23a. cikke közül legalább egynek az alkalmazhatóságára vonatkozó feltételek teljesítése határolja körül, az e cikkekre való hivatkozást megelőző „kettő vagy több” kifejezés használata azt fejezi ki, hogy a „legmagasabb értékre” vonatkozó szabály alkalmazását az említett cikkek közül legalább további egynek az alkalmazására vonatkozó feltételek teljesítése váltja ki.
- 38 Ilyen körülmények között a „kettő vagy több” kifejezés logikusan kizárólag a végrehajtási rendelet 19–23a. cikkéhez kapcsolható, mivel a „legmagasabb értékre” vonatkozó szabály egyébiránt alkalmazandó akkor is, ha az a mezőgazdasági termelő, aki az e cikkekben meghatározott egy vagy több „különleges helyzetben” van, teljesíti az alaprendelet egy vagy több vonatkozó rendelkezésének alkalmazási feltételeit is.
- 39 A végrehajtási rendelet 18. cikkének (2) bekezdését tehát úgy kell értelmezni, hogy az akkor alkalmazandó, ha a különleges helyzetben lévő mezőgazdasági termelő, aki tehát már teljesíti az e rendelet 19–23a. cikke közül legalább egynek az alkalmazási feltételeit, teljesíti ezenkívül:
- az említett 19–23a. cikk közül legalább egy további cikknek, vagy
 - az alaprendelet 37. cikkének (2) bekezdése, 40. cikke, 42. cikkének (3) bekezdése vagy a 42. cikkének (5) bekezdése közül legalább egynek az alkalmazási feltételeit is.
- 40 Ezt az értelmezést megerősíti az alapeljárás tárgyát képező rendelkezésnek, valamint annak a szabályozásnak a rendszere és célkitűzése is, amelynek e rendelkezés részét képezi.
- 41 E tekintetben el kell utasítani R. J. Feakins azon érvét, amely szerint az alaprendelet és a végrehajtási rendelet vonatkozó rendelkezései különböző célokat követnek, így az említett 18. cikk (2) bekezdés nem akadályozza meg e két rendelet egy-egy rendelkezésének együttes alkalmazását.
- 42 Ahogy azt ugyanis a főtanácsnok az indítványa 42. pontjában megállapította, az alaprendeletnek és a végrehajtási rendeletnek – az utóbbi 18. cikkének (2) bekezdésében hivatkozott – rendelkezései egyaránt azon hátrányok ellentételezését szolgálják, amelyeket a mezőgazdasági termelő akkor szenvedne el, ha a referenciaösszeg kiszámítása kizárólag a 2000–2002-öt magában foglaló bázisidőszakban kapott támogatásokat vennék alapul.
- 43 Az alaprendelet és a végrehajtási rendelet vonatkozó rendelkezései közötti megkülönböztetés még nehezebbnek tűnik annak fényében, hogy az alaprendelet 42. cikkének (3) és (5) bekezdése – a végrehajtási rendelet rendelkezéseihez hasonlóan – a nemzeti tartalékra jogosító helyzetekre vonatkozik, és a végrehajtási rendelet 19. cikke bizonyos olyan tejtermelők különleges helyzetére vonatkozik, akik az alaprendelet 40. cikkének hatálya alá tartoznak.
- 44 A két felsorolást tehát kizárólag a szabályozási forrásuk különbözteti meg, mivel a végrehajtási rendelet 19–23a. cikke ténylegesen mindössze az alaprendelet 42. cikke (4) bekezdésének végrehajtását képezi.
- 45 Következésképpen az első kérdésre azt a választ kell adni, hogy a végrehajtási rendelet 18. cikkének (2) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy az akkor alkalmazandó egyrészt, ha a mezőgazdasági termelő teljesíti a végrehajtási rendelet 19–23a. cikke közül kettőnek vagy többnek az alkalmazási feltételeit,

másrészt ha az e rendelet 19–23a. cikke közül legalább egynek az alkalmazási feltételeit teljesítő mezőgazdasági termelő teljesíti az alaprendelet 37. cikkének (2) bekezdése, 40. cikke, 42. cikkének (3) és 42. cikkének (5) bekezdése közül legalább egynek az alkalmazási feltételeit is.

A második kérdésről

- 46 Második kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra keresi a választ, hogy a végrehajtási rendelet 18. cikkének (2) bekezdése – ahogy azt az első kérdésre adott válasz értelmezi – érvényes-e a hatáskör-átruházás elvére, az egyenlő bánásmód elvére és a Bizottságot az EUMSZ 296. cikk alapján terhelő indokolási kötelezettségre tekintettel.
- 47 Ami az alapeljárás tárgyát képező rendelkezésnek az egyenlő bánásmód elvére tekintettel való érvényességét illeti, emlékeztetni kell arra, hogy ezen elv megköveteli, hogy a hasonló helyzeteket ne kezeljék különbözőképpen, és a különböző helyzeteket ne kezeljék azonos módon, kivéve ha a megkülönböztetés objektív módon igazolható (lásd többek között: Elbertsen-ítélet, C-449/08, EU:C:2009:652, 41. pont; Franz Egenberger ítélet, C-313/04, EU:C:2006:454, 33. pont).
- 48 Márpedig a végrehajtási rendelet 18. cikkének (2) bekezdése különböző bánásmódot hoz létre egyrészt azon mezőgazdasági termelő között, aki olyan rendkívüli körülményekkel szembesült, amelyek alaprendelet 40. cikke értelmében feljogosítják a referenciaösszege kiigazítására, másrészt pedig azon mezőgazdasági termelő között, aki ilyen körülményekkel nem szembesült, és akinek e rendelet 37. cikkének (1) bekezdésében kimondott általános szabály alapján számított referenciaösszeget állapítottak meg. Az alapeljárás tárgyát képező rendelkezés ugyanis – ahogy azt R.J. Feakins megjegyzi – az első mezőgazdasági termelőt hátrányosan kezeli a másodikhoz képest, mivel megfosztja attól, hogy az említett 40. cikk szerint kiigazított referenciaösszegezen felül a nemzeti tartalékból származó referenciaösszegben is részesüljön.
- 49 Az egyenlő bánásmód elvének az eltérő kezelés általi esetleges megsértése azonban azt feltételezi, hogy a hivatkozott helyzetek többé-kevésbé hasonlóak valamennyi rájuk jellemző tényező fényében (lásd ebben az értelemben: IBV & Cie ítélet, C-195/12, EU:C:2013:598, 51. pont).
- 50 A Scottish Ministers, a görög kormány és a Bizottság azzal érveltek, hogy a jelen ügyben ez a feltétel nem teljesül.
- 51 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az eltérő helyzeteket jellemző tényezőket, és így e helyzetek hasonló jellegét főként a szóban forgó különbségtételt létrehozó közösségi aktus tárgyának és céljának fényében kell meghatározni és értékelni (lásd ebben az értelemben: a Szatmári Malom ítélet, C-135/13, EU:C:2014:327, 67. pont). Ezen túlmenően tekintetbe kell venni azon szabályozási terület elveit és céljait, amely alá a szóban forgó aktus tartozik (Arcelor Atlantique et Lorraine és társai ítélet, C-127/07, EU:C:2008:728, 26. pont).
- 52 A jelen esetben – ahogy az az alaprendelet (24) preambulumbekkezdéséből kitűnik – az egységes támogatási rendszer alapján a mezőgazdasági termelőknek megállapított referenciaösszeg kiszámítási módja azt kívánja biztosítani, hogy az e rendszerbe való átmenet anélkül menjen végbe, hogy változnának a mezőgazdasági termelőknek tényleges kifizetett összegek az addig különböző közvetlen támogatási rendszerekből fizetett összegekhez képest.
- 53 E szempont miatt biztosítja az alaprendelet 40. cikke azt a lehetőséget, hogy az e rendelet 38. cikkében meghatározott bázisidőszak során rendkívüli körülményekkel szembesülő mezőgazdasági termelő jogosult legyen a referenciaösszege kiigazítására annak érdekében, hogy a korábbi rendszerek alapján kapott összegeket tükröző támogatási szintet biztosítsanak számára, és így hasonló helyzetbe kerüljön, mint azok a mezőgazdasági termelők, akik nem szembesültek ilyen körülményekkel.

- 54 Következésképpen az a mezőgazdasági termelő, akinek az alaprendelet 37. cikke (1) bekezdése alapján számított referenciaösszeget állapítottak meg, és az a mezőgazdasági termelő, aki a referenciaösszege kiszámítási módszerének az e rendelet 40. cikke alapján való kiigazításában részesül, az egységes támogatási rendszer céljaira tekintettel hasonló helyzetben van akkor, amikor a nemzeti tartalékból származó kiegészítő jogosultságokat kérelmezi.
- 55 Ilyen körülmények között meg kell vizsgálni, hogy az alapeljárás tárgyát képező rendelkezésből eredő eltérő bánásmód objektív módon igazolható-e.
- 56 Először is emlékeztetni kell arra, hogy bár a közösségi jogalkotó a közös agrárpolitika területén széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik, választását objektív és a szóban forgó szabályozás által követett célnak megfelelő megfontolásokra kell alapoznia (lásd ebben az értelemben: Arcelor Atlantique et Lorraine és társai ítélet, EU:C:2008:728, 58. pont; valamint Panellinos Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou ítélet, C-373/11, EU:C:2013:567, 34. pont).
- 57 A Bizottság – a Scottish Ministershez hasonlóan – úgy véli, hogy az alapeljárás tárgyát képező rendelkezés a támogatási jogosultságok kiosztásának különféle lehetőségeiből származó kedvezmények egyazon mezőgazdasági termelőnél történő felhalmozódása megelőzésének szükségességével – ahogy azt a végrehajtási rendelet (13) preambulumbekkezdése kimondja – objektív módon igazolható. Az ilyen felhalmozódás tilalma azon mezőgazdasági termelők pénzügyi érdekeinek védelmét szolgálja, akiknek a referenciaösszeget az alaprendelet 37. cikkének (1) bekezdése szerinti általános szabály alapján számították ki. A nemzeti felső határoknak a nemzeti tartalékkal szembeni megnövekedett igények miatti túllépése esetén ugyanis a mezőgazdasági termelőknek megállapított referenciaösszegek az e rendelet 41. cikkének (2) bekezdése és a 42. cikkének (7) bekezdése alapján lineárisan csökkennek.
- 58 E tekintetben meg kell állapítani, hogy az ez utóbbi rendelkezésekben szabályozott mechanizmus olyan eszközt képez, amely az egységes támogatási rendszer pénzügyi egyensúlyát az egyenlő bánásmód elvének tiszteletben tartása mellett őrzi meg (lásd analógia útján: Spagl- ítélet, C-189/89, EU:C:1990:450, 28. pont; Pastätter-ítélet, C-217/89, EU:C:1990:451, 19. pont). Az e mechanizmus alkalmazásának elkerülésére irányuló cél tehát nem igazolhatja ezen elv megsértését.
- 59 Ezenkívül az alaprendelet 40. cikkének célját sérti az ilyen célkitűzés annyiban, amennyiben az azon mezőgazdasági termelők érdekeinek védelmét szolgálja, akiknek a referenciaösszeget az általános szabály alapján számították ki, azok kárára, akiknek a referenciaösszeget e rendelkezés alapján kiigazították. Az említett 40. cikk célja ugyanis – ahogy azt az 53. pont megállapítja – azon hátrányok ellentételezése, amelyeket e rendelkezés hiányában azon mezőgazdasági termelők szenvednének el, akik rendkívüli körülményekkel szembesültek, azokkal szemben, akiknek nem kellett ilyen körülményekkel szembesülniük.
- 60 Következésképpen meg kell állapítani, hogy az alapeljárás tárgyát képező rendelkezést az egyenlő bánásmód elvének megsértésével fogadták el.
- 61 Anélkül, hogy szükséges lenne megvizsgálni az érvényességével szemben az eljárás során felhozott további érveket, a végrehajtási rendelet 18. cikkének (2) bekezdését érvénytelenné kell nyilvánítani, mivel megakadályozza, hogy az alaprendelet 40. cikke értelmében vett rendkívüli körülményekkel szembesülő mezőgazdasági termelő egyszerre részesüljön a referenciaösszege e rendelkezés szerinti kiigazításában, és a végrehajtási rendelet 19–23a. cikke közül valamelyik alapján a nemzeti tartalékból származó kiegészítő referenciaösszegben, miközben az a mezőgazdasági termelő, aki nem szembesült ilyen körülményekkel, és akinek az alaprendelet 37. cikke (1) bekezdése alapján számított referenciaösszeget állapítottak meg, egyszerre részesülhet ebben az összegben és a végrehajtási rendelet 19–23a. cikke közül valamelyik alapján a nemzeti tartalékból származó referenciaösszegben.

A harmadik kérdésről

- 62 A második kérdésre adott válaszra tekintettel nem kell megválaszolni a harmadik kérdést.

Az előzetes döntéshozatali eljárásban kimondott érvénytelenség időbeli hatályáról

- 63 A tárgyaláson a Bizottság azt kérte, hogy amennyiben a Bíróság megállapítja a végrehajtási rendelet 18. cikke (2) bekezdésének érvénytelenségét, az ítélet hatályát a felperesre és a többi hasonló kérelmezőre korlátozza.
- 64 Kérelme alátámasztására a Bizottság felhívta a Bíróság figyelmét a fenti megállapítást kimondó ítéletből fakadó súlyos pénzügyi következményekre. Egyrészt a gyakorlatilag tízéves időszak alatt végrehajtott támogatások vitássá tétele komoly nehézségeket gördítene a tagállamok elé, és ellentétes lenne a jogbiztonság elvével. Másrészt a támogatások újraszámításának kötelezettsége hatással lenne – a költségvetési fegyelemre tekintettel – az egész közös agrárpolitika finanszírozására.
- 65 A Bíróság abban az esetben, ha ezt a jogbiztonságon alapuló kényszerítő erejű megfontolások indokolják, az EUMSZ 264. cikk második bekezdése alapján – amely analógia útján alkalmazandó az EUMSZ 267. cikk szerinti azon előzetes döntéshozatali eljárásokban is, amelyek a közösségi jogi aktusok érvényességének vizsgálatára irányulnak – mérlegelési jogkörrel rendelkezik arra, hogy minden egyedi esetben megjelölje az érintett jogi aktus azon joghatásait, amelyek továbbra is fennmaradnak (lásd többek között: Régie Networks ítélet, C-333/07, EU:C:2008:764, 121. pont; Volker und Markus Schecke és Eifert ítélet, C-92/09 és C-93/09, EU:C:2010:662, 93. pont).
- 66 Márpedig a végrehajtási rendelet 18. cikke (2) bekezdése érvénytelenségének kimondását követően kiegészítő támogatások igénylésére esetlegesen jogosult mezőgazdasági termelőknek a számára és e támogatásoknak az összegére vonatkozó bármely adat hiányában egyáltalán nem derül ki az iratokból, hogy a jogbiztonságon alapuló kényszerítő erejű megfontolások igazolnák az e rendelkezés érvénytelensége kimondása időbeli hatályának korlátozását.
- 67 E körülmények között nincs szükség a jelen ítélet időbeli hatályának korlátozására.

A költségekről

- 68 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (első tanács) a következőképpen határozott:

- 1) **A 2004. október 29-i 1974/2004/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 rendeletben meghatározott egységes támogatási rendszer végrehajtására vonatkozó szabályok megállapításáról szóló, 2004. április 21-i 795/2004/EK bizottsági rendelet 18. cikkének (2) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy az akkor alkalmazandó egyrészt, ha a mezőgazdasági termelő teljesíti az említett, az 1974/2004 rendelettel módosított rendelet 19–23a. cikke közül kettőnek vagy többnek az alkalmazási feltételeit, másrészt ha az ugyanezen, az 1974/2004 rendelettel módosított rendelet 19–23a. cikke közül legalább egynek az alkalmazási feltételeit teljesítő mezőgazdasági termelő teljesíti 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 37. cikkének (2) bekezdése, 40. cikke, 42. cikkének (3) és 42. cikkének (5) bekezdése közül legalább egynek az alkalmazási feltételeit is.

- 2) Az 1974/2004 rendelettel módosított 795/2004 rendelet 18. cikkének (2) bekezdése érvénytelen, mivel megakadályozza, hogy az 1782/2003 rendelet 40. cikke értelmében vett rendkívüli körülményekkel szembesülő mezőgazdasági termelő egyszerre részesüljön a referenciaösszege e rendelkezés szerinti kiigazításában, és az 1974/2004 rendelettel módosított 795/2004 rendelet 19–23a. cikke közül valamelyik alapján a nemzeti tartalékból származó kiegészítő referenciaösszegben, miközben az a mezőgazdasági termelő, aki nem szembesült ilyen körülményekkel, és akinek az 1782/2003 rendelet 37. cikke (1) bekezdése alapján számított referenciaösszeget állapítottak meg, egyszerre részesülhet ebben az összegben és az 1974/2004 rendelettel módosított 795/2004 rendelet 19–23a. cikke közül valamelyik alapján a nemzeti tartalékból származó referenciaösszegben.

Aláírások