



Határozatok Tára

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (hetedik tanács)

2024. április 18.*

„Előzetes döntéshozatal – Mezőgazdaság – Közös agrárpolitika – Mezőgazdasági termelők részére meghatározott közvetlen támogatási rendszerek – 1122/2009/EK rendelet – Egységes területalapú támogatási rendszer – 58. cikk – Túlzott mértékű bejelentések esetén alkalmazandó támogatáscsökkentések és támogatásból való kizárások – A meghatározott terület 50%-át meghaladó túlzott mértékű bejelentés esetén kiszabott szankció – A szankció összegének a ténymegállapítás naptári évét követő három naptári év során történő behajtása – A »ténymegállapítás« fogalma – Az érintett támogatási kérelemben szabálytalanságokat megállapító ellenőrzési jelentés”

A C-79/23. sz. [Kaszamás]ⁱ ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Fővárosi Törvényszék (Magyarország) a Bírósághoz 2023. február 14-én érkezett, 2023. január 24-i határozatával terjesztett elő az

FJ

és

az **Agrárminiszter**

között folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (hetedik tanács),

tagjai: F. Biltgen tanácselnök, N. Wahl és M. L. Arastey Sahún (előadó) bírák,

főtanácsnok: N. Emiliou,

hivatalvezető: A. Calot Escobar,

tekintettel az írásbeli szakaszra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

– a magyar kormány képviseletében Bíró-Tóth Zs. és Fehér M. Z., meghatalmazotti minőségben,

* Az eljárás nyelve: magyar.

ⁱ — A jelen ügy neve fiktív. Az nem egyezik az eljárásban részt vevő egyetlen fél valódi nevével sem.

– az Európai Bizottság képviselőjében J. Aquilina és Bottka V., meghatalmazotti minőségben, tekintettel a főtanácsnok meghallgatását követően hozott határozatra, miszerint az ügy elbírálására a főtanácsnok indítványa nélkül kerül sor,

meghozta a következő

Ítéletet

- 1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem a közös agrárpolitika finanszírozásáról szóló, 2005. június 21-i 1290/2005/EK tanácsi rendelet (HL 2005. L 209., 1. o.) 35. cikkének és a 2011. december 21-i 1368/2011/EU bizottsági végrehajtási rendelettel (HL 2011. L 341., 33. o.) módosított, a 73/2009/EK tanácsi rendeletnek a kölcsönös megfeleltetés, a moduláció és az integrált igazgatási és ellenőrzési rendszer tekintetében, az említett rendeletben létrehozott, mezőgazdasági termelők részére meghatározott közvetlen támogatási rendszerek keretében történő végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról, valamint az 1234/2007/EK tanácsi rendeletnek a kölcsönös megfeleltetés tekintetében, a borágazatban meghatározott támogatási rendszer keretében történő végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, 2009. november 30-i 1122/2009/EK bizottsági rendelet (a továbbiakban: 1122/2009 rendelet) 58. cikke harmadik bekezdésének értelmezésére vonatkozik.
- 2 E kérelmet az FJ és az Agrárminiszter (Magyarország) között az FJ részére az egységes területalapú támogatási rendszer keretében a 2020. évre vonatkozóan nyújtott, FJ-vel szemben az e rendszer keretében a 2013. évre vonatkozó túlzott mértékű területbejelentés miatt kiszabott szankció behajtása céljából visszatartott előleg tárgyában folyamatban lévő jogvita keretében terjesztették elő.

Jogi háttér

Az uniós jog

Az 1290/2005 rendelet

- 3 Az 1290/2005 rendelet 1. cikke a következőképpen rendelkezett:
„Ez a rendelet a közös agrárpolitika kiadásainak finanszírozása során alkalmazandó feltételeket és különleges szabályokat határozza meg, beleértve a vidékfejlesztés kiadásait is.”
- 4 E rendelet 2. cikkének (1) bekezdése a következőket írta elő:
„A közös agrárpolitikára vonatkozó, a Szerződésben meghatározott célkitűzések elérése érdekében, valamint e politika különböző intézkedései finanszírozásának biztosítására, beleértve a vidékfejlesztési intézkedéseket, létre kell hozni:
a) az Európai Mezőgazdasági Garancia Alapot, a továbbiakban: »EMGA«;
b) az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapot, a továbbiakban: »EMVA«.”

- 5 Az említett rendelet „Számclarevízió és [európai] bizottsági felügyelet” című IV. címe tartalmazta a „[s]zabálytalanságokra” vonatkozó 2. fejezetet, amelyben ugyanezen rendelet 32–35. cikke szerepelt.
- 6 Az 1290/2005 rendeletnek az EMGA-ra vonatkozó különös rendelkezéseket előíró 32. cikke (5) bekezdésének első albekezdése az alábbiakat mondta ki:
- „Abban az esetben, ha a behajtásra a közigazgatási vagy jogi szempontból történő első ténymegállapítás időpontját követő négy éven belül nem kerül sor, illetve nyolc éven belül, ha a behajtás nemzeti igazságszolgáltatási szervek előtti eljárás tárgyát képezi, a behajtás elmaradásából származó pénzügyi következmények 50%-át az érintett tagállam viseli, a fennmaradó 50%-át pedig a közösségi költségvetésből kell finanszírozni.”
- 7 E rendeletnek az EMVA-ra vonatkozó különös rendelkezéseket előíró 33. cikke (8) bekezdésének első albekezdése a következőképpen rendelkezett:
- „Amennyiben a behajtásra a vidékfejlesztési program lezárását követően nem kerül sor, a behajtás elmaradásából származó pénzügyi következmények terheinek 50%-át az érintett tagállam viseli, a fennmaradó 50%-át pedig a közösségi költségvetésből kell finanszírozni, és azokat a közigazgatási vagy jogi eljárásban történt első ténymegállapítást követő négyéves, illetve ha a behajtás nemzeti igazságszolgáltatási eljárás tárgyát képezi, nyolcéves időszak végén kell figyelembe venni.”
- 8 Az említett rendelet 35. cikkének szövege a következő volt:
- „E fejezet alkalmazásában az első közigazgatási vagy jogi ténymegállapítás az illetékes hatóság – legyen az közigazgatási vagy jogi – első olyan írásbeli értékelése, amely konkrét tényekre alapozva megállapítja a szabálytalanság tényét, nem érintve azt a lehetőséget, hogy ez a megállapítás a közigazgatási vagy jogszabályi eljárás változásainak következtében utólag felülvizsgálható vagy visszavonható.”
- 9 Az időbeli hatálya okán az alapügy tényállására vonatkozó 1290/2005 rendeletet hatályon kívül helyezte a közös agrárpolitika finanszírozásáról, irányításáról és monitoringjáról és a 352/78/EGK, a 165/94/EK, a 2799/98/EK, a 814/2000/EK, az 1290/2005/EK és a 485/2008/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. december 17-i 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.).

A 885/2006 rendelet

- 10 A 2008. október 21-i 1034/2008/EK bizottsági rendelettel (HL 2008. L 279., 13. o.) módosított, az 1290/2005/EK tanácsi rendeletnek a kifizető ügynökségek és más testületek akkreditációja és az EMGA és az EMVA számláinak elszámolása tekintetében történő alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, 2006. június 21-i 885/2006/EK bizottsági rendelet (HL 2006. L 171., 90. o.; helyesbítés: HL 2009. L 52., 17. o.) (a továbbiakban: 885/2006 rendelet) 5b. cikke a következőképpen rendelkezett:
- „A nemzeti jogban előírt bármely más jogérvényesítő intézkedés sérelme nélkül a tagállam levonja egy kedvezményezettnek a nemzeti joggal összhangban megállapított, még fennálló tartozását az adósság behajtásáért felelős kifizető ügynökség által ugyanazon kedvezményezett javára végrehajtandó jövőbeli kifizetés összegéből.”

- 11 E rendeletet, amely időbeli hatályánál fogva alkalmazandó az alapügy tényállására, hatályon kívül helyezte az 1306/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletnek a kifizető ügynökségek és más szervek, a pénzgazdálkodás, a számlaelszámolás, a biztosítékok és az euró használata tekintetében történő kiegészítéséről szóló, 2014. március 11-i 907/2014/EU felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelet (HL 2014. L 255., 18. o.).

Az 1122/2009 rendelet

- 12 Amint az a címéből kitűnik, az 1122/2009 rendelet többek között 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 rendeletnek (HL 2009. L 30., 16. o.; helyesbítés: HL 2009. L 213., 30. o.) a kölcsönös megfeleltetés, a moduláció, az integrált igazgatási és ellenőrzési rendszer tekintetében és a 73/2009 rendeletben létrehozott, mezőgazdasági termelők részére meghatározott közvetlen támogatási rendszerek keretében történő végrehajtására vonatkozó részletes szabályokat állapította meg.
- 13 Az 1122/2009 rendelet (73), (90), (92) és (101) preambulumbekzdése a következőket mondta ki:

„(73) Helyénvaló meghatározni a kölcsönös megfeleltetéssel kapcsolatos részletes és egyedi ellenőrzési jelentések kialakításának szabályait. A helyszínre látogató szakosított ellenőröknek fel kell tüntetniük minden megállapítást, valamint a szóban forgó megállapítások súlyossági fokát annak érdekében, hogy a kifizető ügynökség meghatározhassa a kapcsolódó támogatáscsökkentéseket, vagy adott esetben a közvetlen támogatások nyújtásából való kizárás mellett dönthessen.

[...]

(90) A kölcsönös megfeleltetés ellenőrzésének eredményeire vonatkozó információkat a kölcsönös megfeleltetési kötelezettségek teljesítéséhez kötött különböző kifizetések kezeléséért felelős valamennyi kifizető ügynökség számára célszerű hozzáférhetővé tenni annak érdekében, hogy – amennyiben a ténymegállapítások ezt indokolják – a megfelelő támogatáscsökkentéseket alkalmazhassák.

[...]

(92) A kölcsönös megfeleltetési kötelezettségek tekintetében – a támogatáscsökkentés vagy a támogatás köréből való kizárás fokozatainak az arányosság elvének figyelembevételével történő megállapítása mellett – helyénvaló biztosítani, hogy egy bizonyos időponttól kezdve az ugyanazon kölcsönös megfeleltetési kötelezettségeknek való ismételt meg nem felelést – a mezőgazdasági termelő előzetes figyelmeztetését követően – szándékos meg nem felelésként kezeljék.

[...]

- (101) Annak érdekében, hogy a jóhiszeműség elvét [az európai] Közösség egészében egységesen alkalmazzák, az indokolatlanul kifizetett összegek visszakövetelése esetére helyénvaló meghatározni azokat a körülményeket, amelyek fennállásakor erre az elvre lehet hivatkozni, az érintett kiadásoknak [az 1290/2005 rendelet] alapján, a számlaelszámolással összefüggésben történő kezelésének sérelme nélkül.”
- 14 Az 1122/2009 rendelet „Fogalommeghatározások” című 2. cikkének második bekezdése a következőket írta elő:
- „[A] következő fogalommeghatározások alkalmazandók:
- [...]
- (10) »szabálytalanság«: az adott támogatás nyújtására vonatkozó szabályoknak való bárminemű meg nem felelés;
- [...]
- (12) »területalapú támogatási rendszer«: [...] a [73/2009] rendelet IV. és V. címével összhangban létrehozott valamennyi támogatási rendszer;
- [...]
- (23) »meghatározott terület«: a támogatás odaítélésére vonatkozó szabályokban megállapított összes feltételnek megfelelő terület; [...]
- [...]
- (31) »kölcsönös megfeleltetés«: a jogszabályban foglalt gazdálkodási követelmények és a jó mezőgazdasági és környezeti állapot a [73/2009] rendelet 5. és 6. cikkével összhangban;
- [...]”
- 15 Az 1122/2009 rendelet II. részének „Ellenőrzések” elnevezésű III. címében szereplő II. fejezet vonatkozott „[a] jogosultsági feltételekkel kapcsolatos ellenőrzésekre”. Ennek a „Helyszíni ellenőrzések” című II. szakaszában szerepelt e rendelet „Ellenőrzési jelentés” című 32. cikke, amely a következőképpen rendelkezett:
- „(1) Valamennyi e szakasz szerinti helyszíni ellenőrzésről ellenőrzési jelentést kell készíteni, amely lehetővé teszi az elvégzett ellenőrzések részleteinek felülvizsgálatát. [...]
- (2) A mezőgazdasági termelőnek lehetőséget kell biztosítani arra, hogy az ellenőrzésen való jelenlétének tanúsítása céljából aláírja a jelentést és abban feltüntesse észrevételeit. Ha szabálytalanságokat találnak, a mezőgazdasági termelő az ellenőrzési jelentésből másolatot kap.
- Amennyiben a helyszíni ellenőrzést a 35. cikkel összhangban távérzékelés segítségével hajtják végre, a tagállamok határozhatnak úgy, hogy ha a távérzékeléssel elvégzett ellenőrzés során nem találtak szabálytalanságot, nem teszik lehetővé a mezőgazdasági termelőnek vagy képviselőjének az ellenőrzési jelentés aláírását. Ha az ilyen ellenőrzések során szabálytalanságokra derül fény, lehetőséget biztosítanak a jelentés aláírására, mielőtt az illetékes hatóság a megállapítások alapján

levonja a következtetéseket az esetleges támogatáscsökkentés vagy a támogatás köréből való kizárás tekintetében.”

- 16 Az 1122/2009 rendelet II. részének III. címe ezenkívül tartalmazott egy, „[a] kölcsönös megfeleltetéssel kapcsolatos ellenőrzésekre” vonatkozó III. fejezetet, amelynek „Helyszíni ellenőrzések” című III. szakasza tartalmazta e rendelet 54. cikkét. Ez az „Ellenőrzési jelentés” című cikk a következőket írta elő:

„(1) Az illetékes ellenőrző hatóság az e fejezet szerinti összes helyszíni ellenőrzésről ellenőrzési jelentést készít vagy azt saját felelősségére elkészítteti [...]

A jelentést az alábbi részekre kell felosztani:

[...]

- b) az egyes jogi aktusok és előírások tekintetében végzett ellenőrzéseket külön-külön feltüntető rész, amely különösen az alábbi információkat tartalmazza:
- i. a helyszíni ellenőrzés során vizsgált követelmények és előírások;
 - ii) a végrehajtott vizsgálatok jellege és volumene;
 - iii) a megállapítások;
 - iv) azok a jogi aktusok és előírások, amelyek tekintetében meg nem felelés áll fenn;

[...]

(2) A mezőgazdasági termelőket a helyszíni ellenőrzés időpontjától számított három hónapon belül tájékoztatni kell a meg nem felelés valamennyi feltárt esetéről.

[...]

(3) [...]

Amennyiben az illetékes ellenőrző hatóság nem a kifizető ügynökség, a jelentést a véglegesítését követő egy hónapon belül meg kell küldeni a kifizető ügynökség vagy a koordinációs hatóság részére.

[...]”

- 17 Az említett rendelet II. részének „A támogatás kiszámításának alapja, támogatáscsökkentések és kizárások” című IV. címe tartalmazta „A támogathatósági kritériumokkal kapcsolatos ténymegállapítások” című II. fejezetet, amelynek I. szakasza az „[e]ltérő támogatási rendszerek[re] és egyéb területalapú támogatási rendszerek[re]” vonatkozott. Ugyanezen rendelet 58. cikke, amely e szakaszban a „Túlzott mértékű bejelentések esetén alkalmazott csökkentések és kizárások” cím alatt szerepelt, az alábbiakat mondta ki:

„Amennyiben egy terménycsoport tekintetében valamely területalapú támogatási rendszer keretében bejelentett terület meghaladja az 57. cikknek megfelelően 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.

Amennyiben a különbség meghaladja az 50%-ot, a mezőgazdasági termelőt a támogatásból ismételtlen kizárják egy olyan összeg erejéig, amely megfelel a bejelentett terület és az e rendelet 57. cikkével összhangban meghatározott terület közötti különbségnek. Az összeget a [885/2006] bizottsági rendelet 5b. cikkével összhangban kell levonni. Ha az összeg az említett cikkel összhangban a ténymegállapítás naptári évét követő három naptári éven belül nem vonható le teljes mértékben, a fennmaradó egyenleget törlik.”

- 18 Az 1122/2009 rendelet II. részének IV. címe ezen túlmenően tartalmazta „A kölcsönös megfeleltetéssel kapcsolatos ténymegállapítások” című III. fejezetet. Az e fejezetben szereplő, „Általános elvek és fogalommeghatározások” című 70. cikk (4) bekezdése a következőképpen rendelkezett:

„A meg nem felelést »meghatározottnak« kell tekinteni, ha valamely e rendelettel összhangban végrehajtott ellenőrzés eredményeképpen vagy az illetékes ellenőrző hatóság, adott esetben a kifizető ügynökség számára valamely más forrásból ismerté vált információ nyomán kerül megállapításra.”

- 19 Az 1306/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletnek az integrált igazgatási és ellenőrzési rendszer, a kifizetések elutasítására és visszavonására vonatkozó feltételek, valamint a közvetlen kifizetésekre, a vidékfejlesztési támogatásokra és a kölcsönös megfeleltetésre alkalmazandó közigazgatási szankciók tekintetében történő kiegészítéséről szóló, 2014. március 11-i 640/2014/EU felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelet (HL 2014. L 181., 48. o.) 2015. január 1-jei hatállyal hatályon kívül helyezte az alapügy tényállására a 2013. évre vonatkozó támogatás iránti kérelemre tekintettel az időbeli hatályánál fogva alkalmazandó 1122/2009 rendeletet.

A magyar jog

- 20 A mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről szóló 2007. évi XVII. törvény (a továbbiakban: támogatási törvény) 60. §-ának (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Az ügyfelet megillető támogatást – közvetlenül alkalmazandó közösségi jogi aktus eltérő rendelkezése hiányában – a mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatási szerv az ügyfelet terhelő, az intézkedésekkel összefüggő tartozás összegéig visszatartja és ezzel a tartozás megfizetettnek minősül. Ha az igénybe vehető támogatás összege az ügyfelet terhelő tartozások mindegyikére nem nyújt fedezetet, azt az esedékesség sorrendjében kell a nyilvántartott tartozás kiegyenlítésére elszámolni.”

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

- 21 FJ mezőgazdasági termelő, aki 2013. május 14-én a Magyar Államkincstárnál (a továbbiakban: elsőfokú hatóság) a 2013. évre vonatkozó egységes területalapú támogatás igénybevétele céljából kérelmet terjesztett elő (a továbbiakban: 2013. évi támogatási kérelem).
- 22 A 2013-ban és 2014-ben végzett több helyszíni ellenőrzést követően az elsőfokú hatóság 2014. szeptember 30-i határozatával elutasította a 2013. évi támogatási kérelmet, és FJ-t 3 834 105 forint (HUF) (hozzávetőleg 9900 euró) erejéig a támogatásból kizárta.
- 23 2016. június 23-i végzésével az Agrárminiszter másodfokú hatóságként eljárva e határozatot az indokolási kötelezettség megsértése miatt megsemmisítette, és az elsőfokú hatóságot új eljárás megindítására kötelezte.

- 24 Ez utóbbi 2018. április 9-i határozatában ismételten döntött a 2013. évi támogatás iránti kérelemről. FJ panaszát követően azonban e határozatot az Agrárminiszter 2019. május 13-i végzésében megsemmisítette, amely másodszor is új eljárás megindítására kötelezte az említett hatóságot.
- 25 2020. január 27-i határozatával az elsőfokú hatóság ismét elutasította a 2013. évi támogatási kérelmet, és az 1122/2009 rendelet 58. cikkének a meghatározott terület 50%-át meghaladó túlzott mértékű bejelentés esetén alkalmazandó szankciókra vonatkozó harmadik bekezdése alapján FJ-t 4 253 460 HUF (hozzávetőleg 11 000 euró) erejéig a támogatásból kizárta. FJ ezt a határozatot nem vitatta.
- 26 2020. május 15-én FJ a 2020. évre vonatkozóan egységes területalapú támogatás kifizetése iránt kérelmet nyújtott be e hatósághoz.
- 27 2020. október 20-i határozatával az említett hatóság FJ részére előlegként 235 564 HUF (hozzávetőleg 600 euró) összegű támogatást állapított meg.
- 28 2020. október 21-i végzésével azonban ugyanezen hatóság az FJ-vel szemben a 2020. január 27-i határozatában kiszabott szankció összegének behajtása érdekében a támogatási törvény 60. §-ának (1) bekezdése alapján elrendelte ezen előleg teljes összegének visszatartását.
- 29 2021. február 23-i végzésével az Agrárminiszter azzal az indokkal hagyta helyben ezt a végzést, hogy az 1122/2009 rendelet 58. cikkének harmadik bekezdése és a támogatási törvény 60. §-ának (1) bekezdése alapján e szankció összegének behajtása a 2020. január 27-én meghozott döntést követő három naptári éven belül érvényesíthető.
- 30 FJ a 2021. február 23-i végzéssel szemben keresetet indított a kérdést előterjesztő bíróság, a Fővárosi Törvényszék (Magyarország) előtt. FJ úgy érvel, hogy az Agrárminiszter azáltal, hogy az 1122/2009 rendelet 58. cikkének harmadik bekezdésében említett ténymegállapítás évét azzal az évvel azonosította, amelyben a támogatás iránti kérelemről szóló végleges határozatot meghozták, elmulasztotta figyelembe venni az 1290/2005 rendelet 35. cikkét, amely a közös agrárpolitika finanszírozása keretében elkövetett szabálytalanságok esetén határozza meg a „ténymegállapítás” fogalmát.
- 31 FJ arra hivatkozik, hogy a jelen ügyben a „ténymegállapítás” e fogalmára tekintettel a ténymegállapítás éve a 2013., vagy ha nem, akkor a 2014. évnek felel meg, amelyek során a helyszíni ellenőrzéseket lefolytatták, elkészítették az ezen ellenőrzésekre vonatkozó jegyzőkönyveket, és az említett ellenőrzések alapján meghozták az első határozatot. Ezért az 1122/2009 rendelet 58. cikke harmadik bekezdése értelmében törölni kell a 2014. évi naptári évet követő három naptári éven belül levonásra nem került szankció összegét.
- 32 A kérdést előterjesztő bíróság előtt az Agrárminiszter továbbra is azt állítja, hogy mivel e szankciót a 2020. január 27-i határozatban szabták ki, e határozat évét kell a ténymegállapítás évének tekinteni.
- 33 E tekintetben a kérdést előterjesztő bíróságnak mindenekelőtt kétségei vannak azzal kapcsolatban, hogy az 1122/2009 rendelet 58. cikkének harmadik bekezdése értelmében vett „ténymegállapítás” fogalmát, amelyet e rendelet nem határoz meg, az 1290/2005 rendelet 35. cikke értelmében vett „ténymegállapítás” fogalmának figyelembevételével kell-e értelmezni. Megjegyzi, hogy e 35. cikk úgy kezdődik, hogy „[e] fejezet alkalmazásában”, így az csak e rendelet IV. címe

szabálytalanságokra vonatkozó 2. fejezetének egyéb rendelkezéseivel kapcsolatban alkalmazható. Mindazonáltal nem zárja ki, hogy a „ténymegállapításnak” az említett 35. cikk értelmében vett fogalma az 1122/2009 rendelet 58. cikkének harmadik bekezdésében előírt szankció behajtására is vonatkozhat, mivel az a 885/2006 rendelet 5b. cikkére hivatkozik, és ez utóbbi rendelet az 1290/2005 rendelet alkalmazásának részletes szabályait állapítja meg.

- 34 Ezt követően a kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy az alapügy tényállása alapján az 1290/2005 rendelet 35. cikke értelmében vett „ténymegállapítás” fogalmát háromféleképpen lehet értelmezni.
- 35 Az első – az Agrárminiszter által támogatott – értelmezés szerint a ténymegállapítás a támogatási kérelemmel kapcsolatos eljárást véglegesen lezáró határozat. Ez az értelmezés összhangban van az ilyen határozat tárgyával, amellyel a hatóság megállapítja a tényállást, és jogilag minősíti azt. Mindazonáltal a kérdést előterjesztő bíróság arra keresi a választ, hogy az említett értelmezés összhangban van-e az uniós jogalkotónak az 1122/2009 rendelet (92) és (101) preambulumbekkezdésében kifejezett azon szándékával, hogy biztosítsa az arányosság, a fokozatosság és a jóhiszeműség elvének tiszteletben tartását a támogatások csökkentése és a támogatásból való kizárás keretében, különösen akkor, ha – mint a jelen ügyben is – a hatóság a támogatási kérelem benyújtását követő hét év elteltével, továbbá azt követően hoz végleges határozatot, hogy az e kérelmet elbíráló két korábbi határozatot azok jogellenessége miatt megsemmisítették.
- 36 A második értelmezés szerint a ténymegállapítás az illetékes hatóság által végzett helyszíni ellenőrzés. Ez az ellenőrzés ugyanis az első olyan írásbeli értékelésnek tekinthető, amelyet e hatóság annak érdekében végez, hogy konkrét tényekre alapozva megállapítsa a szabálytalanság tényét. A kérdést előterjesztő bíróság megjegyzi, hogy abban az esetben, ha az említett hatóság több helyszíni ellenőrzést folytat le, ez az értelmezés felveti azt a kérdést, hogy a ténymegállapítás ezen ellenőrzések közül az elsőre vagy az utolsóra vonatkozik-e.
- 37 A harmadik értelmezés szerint a ténymegállapítás az illetékes hatóság által a támogatás iránti kérelemmel kapcsolatos eljárás keretében hozott legelső határozat. A jelen esetben a 2014. szeptember 30-i határozatról van szó. Ezt az értelmezést magának az 1290/2005 rendelet 35. cikkének a szövege is megerősíti, amely az „első [...] ténymegállapításra” utal, és pontosítja, hogy úgy értendő, hogy az nem érinti e jogi aktus későbbi felülvizsgálatát vagy visszavonását.
- 38 Végül, noha az 1290/2005 rendelet 35. cikkében szereplő „ténymegállapítás” fogalmának meghatározása nem alkalmazható az 1122/2009 rendelet 58. cikke harmadik bekezdésének értelmezésére, a kérdést előterjesztő bíróság arra keresi a választ, hogy a jelen ügyben mely év tekinthető e ténymegállapítás évének.
- 39 E körülményekre tekintettel a Fővárosi Bíróság úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:
- „1) A közös agrárpolitika finanszírozásáról szóló [1290/2005] rendelet 35. cikkében meghatározott ténymegállapítás fogalom alkalmazható-e az [1122/2009] rendelet 58. cikk harmadik bekezdésének értelmezése és alkalmazása során?

- 2) Amennyiben az előző kérdésre adott válasz igen, úgy az 1290/2005/EK rendelet 35. cikkében meghatározott ténymegállapítás fogalmát akként kell-e értelmezni, hogy az első közigazgatási vagy jogi ténymegállapítás naptári évének azon időpontot kell tekinteni, amelyik naptári évben a kérelem alapján indult közigazgatási eljárásban eljáró hatóság
 - a legelső olyan bizonyítási cselekményt megteszi, amely során megállapítja a szabálytalanság tényét, ami jelen ügyben [a] helyszíni ellenőrzés megállapításait magában foglaló jegyzőkönyv keltének éve, avagy
 - az e bizonyítási cselekmény alapján hozott első érdemi döntés időpontja, avagy
 - az eljárás során hozott, kizárást megállapító jogerős, illetőleg végleges döntés időpontja?
- 3) Befolyásolja-e az előző kérdésre adott választ az, ha a ténymegállapítást jelentő írásbeli értékelés utólagos felülvizsgálhatósága, illetőleg visszavonhatósága az ügyfél részére jogszabály által biztosított jogorvoslati jogból fakad, és nem a közigazgatási vagy jogszabályi eljárás változásainak következménye?
- 4) Amennyiben a ténymegállapítás naptári éve a legelső bizonyítási cselekmény, úgy az esetben, ha e bizonyítási cselekmény, így jelen ügyben a helyszíni ellenőrzés több alkalommal került [megtartásra], az [1290/2005] rendelet 35. cikkében meghatározott legelső bizonyítási cselekmény fogalmát úgy kell-e értelmezni, hogy annak a hatóság legelső, avagy az ügyfél észrevételeire és becsatolt bizonyítékaira is figyelemmel lévő utolsó helyszíni ellenőrzése felel meg?
- 5) Amennyiben az első kérdésre adott válasz nem, az változtat-e az [1122/2009] rendelet 58. cikk [harmadik] bekezdésének alkalmazása során figyelembe veendő ténymegállapítás fentebb meghatározott tartalmán?”

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

- 40 Öt kérdésével, amelyeket célszerű együttesen vizsgálni, a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra keresi a választ, hogy a „ténymegállapításnak” az 1122/2009 rendelet 58. cikkének harmadik bekezdése értelmében vett fogalmát – adott esetben az 1290/2005 rendelet 35. cikke értelmében vett „ténymegállapítás” fogalomra tekintettel – úgy kell-e értelmezni, hogy az – abban az esetben, ha a mezőgazdasági termelővel szemben helyszíni ellenőrzést folytattak – az ezen ellenőrzést követően készített azon ellenőrzési jelentésre vonatkozik, amely megállapítja, hogy az érintett támogatási kérelemben szabálytalanságok történtek, avagy az az e jelentés alapján elfogadott első érdemi határozatot vagy a támogatásból való kizárást kimondó végleges határozatot jelenti.
- 41 Elsősorban meg kell állapítani egyrészt, hogy a kérdést előterjesztő bíróság arra vonatkozó kérdései, hogy az 1290/2005 rendelet 35. cikke figyelembe vehető-e az 1122/2009 rendelet 58. cikke harmadik bekezdésének értelmezése céljából, többek között azzal magyarázhatók, hogy e rendeletek magyar nyelvi változatában e két rendelkezés ugyanazt a kifejezést, nevezetesen a „ténymegállapítást” használja. Márpedig, ugyan e rendelkezések bizonyos nyelvi változatai ugyancsak egyazon kifejezést alkalmaznak, mint például a német („*Feststellung*”) és az angol („*finding*”) változat, vagy legalábbis egymáshoz közeli kifejezéseket, mint a francia változat („*acte de constat*” és „*constatation*”), mindazonáltal az említett rendelkezések más nyelvi változatai

eltérő fogalmakat használnak, mint például a spanyol („*acto de comprobación*” és „*se haya descubierto la irregularidad*”), a horvát („*nalaz*” és „*kada je utvrđen*”), az olasz („*verbale*” és „*accertamento*”) vagy a portugál („*auto*” és „*a diferença seja constatada*”) változat.

- 42 Másrészt, bár e két rendelet a közös agrárpolitika hatálya alá tartozik, meg kell jegyezni, hogy az 1290/2005 rendelet általános hatállyal rendelkezik, mivel az 1. cikkének és 2. cikke (1) bekezdésének megfelelően meghatározza az e politika keretébe tartozó kiadások finanszírozására alkalmazandó feltételeket és különös szabályokat, és létrehozza az e kiadások finanszírozására szolgáló két alapot, nevezetesen az EMGA-t és az EMVA-t, míg az 1122/2009 rendelet konkrétabban a 73/2009 rendeletnek a mezőgazdasági termelők részére meghatározott közvetlen támogatási rendszerek bizonyos vonatkozásai tekintetében történő végrehajtására irányul.
- 43 Pontosabban, az 1290/2005 rendelet 35. cikke e rendelet IV. címének 2. fejezetében szerepel, amelynek célja többek között a tagállamok és az Európai Unió közötti pénzügyi tehermegosztás megállapítása abban az esetben, ha a kedvezményezettek által elkövetett szabálytalanságokat követően nem kerül sor a kiadások behajtására.
- 44 E célból e 35. cikk meghatározza a közigazgatási vagy bírósági ténymegállapítás fogalmát, ugyanakkor azt kifejezetten „[e] fejezet alkalmazásában”, azaz e 2. fejezet vonatkozásában – amelyben az említett rendelet 32–35. cikke található – írja körül, és ez abba az irányba mutat, hogy kizárja annak relevanciáját a többi rendelkezés értelmezése szempontjából.
- 45 Az 1122/2009 rendelet 58. cikke nem a tagállamok és az Unió által viselendő pénzügyi terhekre, hanem a túlzott mértékű bejelentést tevő mezőgazdasági termelőket sújtó szankciókra vonatkozik.
- 46 E körülmények között meg kell állapítani, hogy az 1290/2005 rendelet 35. cikke nem releváns az 1122/2009 rendelet 58. cikke harmadik bekezdésének értelmezése szempontjából.
- 47 Másodsorban az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az uniós jog valamely rendelkezésének értelmezéséhez nemcsak a szövegét, hanem a kontextusát, és annak a szabályozásnak a célkitűzéseit is figyelembe kell venni, amelynek az részét képezi (2021. január 27-i De Ruiter ítélet, C-361/19, EU:C:2021:71, 39. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 48 E tekintetben először is meg kell jegyezni, hogy az 1122/2009 rendelet 58. cikke, amint az a címéből következik, a túlzott mértékű bejelentések esetén alkalmazott támogatáscsökkentéseket és támogatás köréből való kizárásokat állapítja meg. A túlzott mértékű bejelentések azokra az esetekre vonatkoznak, amikor az a mezőgazdasági termelő, aki egy terménycsoportra vonatkozóan támogatást igényelt valamely „területalapú” támogatási rendszer keretében, amely többek között – amint az e rendelet 2. cikke második bekezdésének 12. pontjából kitűnik – az alapügyben szóban forgó, a 73/2009 rendelet V. címében előírt egységes területalapú támogatási rendszert is magában foglalja, a támogatási kérelmében a „meghatározott területnél” nagyobb területet jelent be. Ezt az 1122/2009 rendelet 2. cikke második bekezdésének 23. pontja úgy határozza meg, hogy ez az a terület, amely az ilyen támogatás odaítélésére vonatkozó szabályokban megállapított összes feltételnek megfelel.
- 49 E rendelet 58. cikkének harmadik bekezdése értelmében, ha a támogatási kérelemben bejelentett és a meghatározott terület közötti különbség meghaladja a meghatározott terület 50%-át, a mezőgazdasági termelőt az e különbségnek megfelelő összeg erejéig ki kell zárni a támogatásból. Ezt az összeget a 885/2006 rendelet 5b. cikkének megfelelően kell behajtani, vagyis úgy, hogy azt

- levonják minden, az e mezőgazdasági termelő javára végrehajtandó jövőbeli kifizetés összegéből. Ugyanakkor, ha az összeg ez utóbbi cikkel összhangban a ténymegállapítás naptári évét követő három naptári éven belül nem vonható le teljes mértékben, a fennmaradó egyenleget törlik.
- 50 Így ezen 58. cikk szövege önmagában nem teszi lehetővé az abban szereplő „ténymegállapítás” fogalmának egyértelmű meghatározását.
- 51 Másodszor, az 1122/2009 rendelet 58. cikkének szövegkörnyezetét illetően meg kell állapítani, hogy a „ténymegállapítás”, „megállapítás” vagy „megállapított” kifejezések többször szerepelnek e rendeletben.
- 52 E tekintetben az említett rendelet 32. cikke, amely a támogathatósági kritériumokkal, vagyis – amint az a 73/2009 rendelet 21. cikkéből kitűnik – az ez utóbbi rendeletben előírt, a támogatásra való jogosultsághoz szükséges feltételekkel kapcsolatos helyszíni ellenőrzésekre irányul, különösen releváns az 1122/2009 rendelet 58. cikkének rendszertani értelmezése szempontjából, mivel ez utóbbi cikk – amint az a jelen ítélet 17. pontjából kitűnik – az e kritériumokkal kapcsolatos ténymegállapításokra vonatkozik.
- 53 E rendelet 32. cikke először is előírja, hogy a támogathatósági kritériumokra vonatkozó valamennyi helyszíni ellenőrzésről ellenőrzési jelentést kell készíteni, amely lehetővé teszi az elvégzett ellenőrzések részleteinek felülvizsgálatát. Ezt követően a mezőgazdasági termelőnek lehetősége van arra, hogy aláírja e jelentést, és ha szabálytalanságokat találnak, egy másolatot kap abból. Végül, amennyiben a helyszíni ellenőrzést távérzékelés segítségével hajtják végre, és annak során szabálytalanságokra derül fény, lehetőséget biztosítanak a jelentés aláírására, mielőtt az illetékes hatóság a megállapítások alapján levonja a következtetéseket az esetleges támogatáscsökkentés vagy a támogatás köréből való kizárás tekintetében.
- 54 E 32. cikkből tehát egyértelműen következik egyrészt, hogy a szabálytalanságokat az ellenőrzési jelentésben kell megállapítani, másrészt pedig, hogy az illetékes hatóság az e jelentésben tett megállapítások alapján hozza meg döntését az esetleges csökkentésről vagy kizárásról.
- 55 Ebből következik, hogy a „ténymegállapításnak” az 1122/2009 rendelet, és különösen az 58. cikkének harmadik bekezdése értelmében vett fogalma megfelel a helyszíni ellenőrzés során feltárt szabálytalanságokra vonatkozó, az ezen alkalommal készített ellenőrzési jelentésben szereplő megállapításoknak.
- 56 Ezt az értelmezést megerősíti az 1122/2009 rendeletnek az e rendelet (73) és (90) preambulumbekkezdésével összefüggésben értelmezett, a kölcsönös megfeleltetéssel – vagyis, amint az e rendelet 2. cikke második bekezdésének 31. pontjából kitűnik, a 73/2009 rendelet 5. és 6. cikkével összhangban értelmezett, jogszabályban foglalt gazdálkodási követelményekre, valamint a jó mezőgazdasági és környezeti állapotra vonatkozó, rendeletben foglalt követelményekkel – kapcsolatos helyszíni ellenőrzéseket követően az illetékes hatóság által elkészítendő ellenőrzési jelentésekről szóló 54. cikke. Ezen 54. cikk ugyanis különösen az írja elő egyrészt, hogy e jelentések többek között az ilyen ellenőrzés során tett megállapításokat tartalmazzák, másrészt pedig, hogy amennyiben nem az illetékes ellenőrző hatóság a kifizető ügynökség, az említett jelentéseket továbbítják ez utóbbinak. Márpedig, amint az e rendelet (73) és (90) preambulumbekkezdéséből kitűnik, az ellenőrzési jelentésekben szereplő ténymegállapítások lehetővé teszik az említett kifizető ügynökség számára a releváns csökkentések vagy kizárások meghatározását.

- 57 Egyébiránt az 1122/2009 rendeletnek a kölcsönös megfeleltetéssel kapcsolatos támogatáscsökkentésekre és kizárásokra vonatkozó 70. cikkének (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a meg nem felelést „meghatározottnak” kell tekinteni, ha valamely - e rendelettel összhangban végrehajtott – ellenőrzés eredményeképpen vagy az illetékes ellenőrző hatóság, adott esetben a kifizető ügynökség számára valamely más forrásból ismertté vált információ nyomán kerül megállapításra. E rendelkezés így nemcsak azt erősíti meg újra, hogy főszabály szerint a ténymegállapítások közvetlenül az említett rendeletnek megfelelően elvégzett ellenőrzésekből következnek, hanem azt is, hogy olyan, a meg nem felelés eseteinek minősülő szabálytalanságokat is meghatározottnak lehet tekinteni, amelyek egyszerűen és bármilyen forrásból ismertté váltak a hatóság számára. Látható tehát, hogy az ugyanezen rendelet értelmében vett „ténymegállapítás” fogalma informális jellegű, következésképpen annak nem kell szükségképpen az ellenőrzési jelentés alapján meghozott érdemi közigazgatási határozatban megnyilvánulnia.
- 58 Harmadszor, a jelen ítélet 55. pontjában szereplő értelmezést megerősítik az 1122/2009 rendelet 58. cikkének harmadik bekezdése által követett célok.
- 59 E tekintetben utalni kell a jogbiztonság elvére, amelyet a Bíróság figyelembe vesz a mezőgazdasági termelőknek nyújtott támogatások területén (lásd ebben az értelemben: 2021. január 27-i De Ruiter ítélet, C-361/19, EU:C:2021:71, 35. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat), különösen amikor közigazgatási szankciókra vonatkozó rendelkezésekről van szó, mint például a támogatásból történő kizárásra vonatkozó szabályok esetében (lásd ebben az értelemben: 2006. május 4-i Haug ítélet, C-286/05, EU:C:2006:296, 22. pont). Az 1122/2009 rendelet 58. cikkének harmadik bekezdése ugyanis azáltal, hogy határidőt állapít meg a közigazgatási szankció alkalmazására, éppen a mezőgazdasági termelők jogbiztonságának biztosítására irányul.
- 60 A jogbiztonság elve megköveteli, hogy az uniós szabályozás tegye lehetővé az érdekelték számára az ennek alapján őket terhelő kötelezettségek terjedelmének pontos ismeretét, és azt, hogy ez utóbbiak egyértelműen megismerhessék jogait és kötelezettségeiket, és ezeknek megfelelően járjanak el (2018. július 25-i Teglgaard és Fløjstrupgård ítélet, C-239/17, EU:C:2018:597, 52. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 61 Márpedig az 1122/2009 rendelet 58. cikkének harmadik bekezdése értelmében vett „ténymegállapítás” fogalmának a nemzeti közigazgatási – és adott esetben bírósági – eljárástól való függővé tétele, amint azt az alapeljárás tényállása is mutatja, nehezen előreláthatóvá tenné az érintett mezőgazdasági termelő számára azon pénzügyi következményeket, amelyeket abban az esetben kell viselnie, ha úgy dönt, hogy új támogatási kérelmet nyújt be, és e támogatást a három naptári évnél régebben feltárt szabálytalanságok miatt részben vagy egészben visszatartják.
- 62 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, hogy az alapeljárásban az elsőfokú hatóság által elfogadott határozatok két alkalommal történő megsemmisítése miatt több mint hét év telt el az érintett támogatási kérelemmel kapcsolatos első helyszíni ellenőrzés 2013. júniusi időpontja és azon időpont között, amikor a nemzeti hatóságok a túlzott mértékű bejelentések miatt kiszabott szankciót 2020 októberében behajtották.
- 63 Így a jelen ügyben meg kell állapítani, hogy az 1122/2009 rendelet 58. cikkének harmadik bekezdése értelmében vett ténymegállapítás éve annak a naptári évnek felel meg, amelynek során a helyszíni ellenőrzést követően kiadott és az érintett támogatási kérelemben szabálytalanságokat megállapító ellenőrzési jelentést elkészítették.

- 64 Mivel az alapügyben 2013. és 2014. során több helyszíni ellenőrzésre is sor került, pontosítani kell, hogy a tények értékelésére kizárólagos hatáskörrel rendelkező nemzeti bíróság feladata annak meghatározása, hogy ezen ellenőrzések közül melyik tette lehetővé a megállapított szabálytalanságok miatt a nemzeti hatóságok által később kiszabott szankció – azaz a támogatás köréből az 1122/2009 rendelet 58. cikke harmadik bekezdésének megfelelően kiszámított összeg erejéig történő kizárás – végleges megállapítását.
- 65 A fenti megfontolások összességére tekintettel az előterjesztett kérdésekre azt a választ kell adni, hogy az 1122/2009 rendelet 58. cikkének harmadik bekezdését úgy kell értelmezni, hogy a „ténymegállapításnak” az e rendelkezés értelmében vett fogalma abban az esetben, ha a mezőgazdasági termelővel szemben helyszíni ellenőrzést folytattak, arra az – ezen ellenőrzést követően készített – ellenőrzési jelentésre vonatkozik, amely megállapítja, hogy az érintett támogatási kérelemben szabálytalanságok történtek.

A költségekről

- 66 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 (hetedik tanács) a következőképpen határozott:

A 2011. december 21-i 1368/2011/EU bizottsági végrehajtási rendelettel módosított, a 73/2009/EK tanácsi rendeletnek a kölcsönös megfeleltetés, a moduláció és az integrált igazgatási és ellenőrzési rendszer tekintetében, az említett rendeletben létrehozott, mezőgazdasági termelők részére meghatározott közvetlen támogatási rendszerek keretében történő végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról, valamint az 1234/2007/EK tanácsi rendeletnek a kölcsönös megfeleltetés tekintetében, a borágazatban meghatározott támogatási rendszer keretében történő végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, 2009. november 30-i 1122/2009/EK bizottsági rendelet 58. cikkének harmadik bekezdését

a következőképpen kell értelmezni:

a „ténymegállapításnak” az e rendelkezés értelmében vett fogalma abban az esetben, ha a mezőgazdasági termelővel szemben helyszíni ellenőrzést folytattak, arra az – ezen ellenőrzést követően készített – ellenőrzési jelentésre vonatkozik, amely megállapítja, hogy az érintett támogatási kérelemben szabálytalanságok történtek.

Aláírások