



Korom Ágoston¹

**Példák az uniós jog általános elveinek mellőzésére
a Közös Agrárpolitika alkalmazási körében –
Szükségesek-e ezen eltérések a Közös Agrárpolitika
működőképességének fenntartásáért?**

Bevezetés

Közismert, hogy a Közös Agrárpolitika (KAP) az úgynevezett pozitív integráció része, amely az alapító szerződésekben – legalábbis rövid és hosszú távú intézkedések tekintetében – egymásnak ellentmondó célkitűzéseket tartalmaz. A Közös Agrárpolitikával kapcsolatos kiadások az Európai Unió költségvetésének jelentős részét lefedik, így érthető módon annak működtetésével kapcsolatban az egyik legfontosabb szempont az Unió pénzügyi érdekeinek védelme, amely az Unió költségvetését érintő csalások megakadályozására irányul. Az általános elvek azonban (általában az uniós jog az állammal szemben védi a magán-személyeket és a gazdasági szereplőket) – mint az arányosság, az azonos elbánás, a diszkriminációmentesség vagy a jogbiztonság – bizonyos mértékben ellensúlyt képeznek az Unió pénzügyi érdekeinek védelmével szemben.

Két, az Európai Bíróság (EUB) által hozott döntést vizsgálunk meg, amelyekben az érintett gazdasági szereplő, illetve mezőgazdasági termelő vitatja a velük szemben alkalmazott uniós rendeletek jogszerűségét a tekintetben, hogy az Unió pénzügyi érdekeinek védelme, illetve az elrettentő hatású szankciók kiszabása nem felel meg az általános elvek által támasztott kritériumoknak. A Bíróság azonban nagyrészt eltekintett a hivatkozott elvek alkalmazásától.

Kitérünk továbbá egy olyan ítéletre is, amelyben egy tagállam a KAP alkalmazási körében bizonyos végrehajtási hatáskörökkel rendelkezik, és az arányosság általános elve kap elsőbbséget az Unió pénzügyi érdekeinek védelemével szemben. A KAP alkalmazási körében az általános elveket az EUB specifikus módon alkalmazza.

¹ Megbízott oktató, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Társadalomtudományok és Nemzetközi Tanulmányok Intézete Kereskedelmi Jogi és Pénzügyi Jogi Tanszék.

A fentiekre tekintettel a döntések elemzésével, összehasonításával arra a kérdésre keressük a választ, hogy valóban szükség van-e a Közös Agrárpolitika alkalmazási körében az általános elvek alkalmazásának mellőzésére az e területet érintő pénzügyi visszaélések visszaszorítása érdekében? Illetve arra is kitérünk, hogy mi lehet az oka az eltérő bánásmódnak a másodlagos uniós jogi aktusok, illetve a tagállami végrehajtás esetében, az általános elvek által támasztott követelményeknek való megfelelésben.

Az uniós jog általános elvei, valamint a KAP körében történő alkalmazásuk

Denys Simon szerint² az általános elvek íratlanok,³ azokat az uniós bíróság ítélkezési gyakorlata alakította ki olyan „közös értékek” alapján,⁴ amelyek egy jogrendet jellemeznek. Joël Rideau úgy véli, hogy az általános elvek az uniós jog íratlan forrásai, amelyek az uniós bíróság „kreatív termékeinek” tekinthetők.⁵ Lamprini Xenou szerint⁶ az Európai Unió Bírósága nem kívánja pontosan rendszerezni az általános elvek tartalmát, ugyanis meg szeretne őrizni bizonyos – szükséges – rugalmasságot azok alkalmazásakor.⁷ Mindenesetre a jogirodalom egyetért abban, hogy az uniós jogrendben az általános elvek bizonyos mértékben „szuperlegalitásnak is tekinthetőek”,⁸ azaz azokat az uniós intézményeknek, illetve a tagállamoknak is figyelembe kell venniük.⁹

² Denys Simon: Y a-t-il des principes généraux du droit communautaire? *Revue française de théorie juridique*, 14. (1991), 73.

³ Az EUB által alkalmazott uniós jog általános elvei valóban nem szerepelnek az alapító szerződésekben, sem a másodlagos uniós jogi aktusokban, azonban az Európai Unió Alapjogi Chartája számos általános elvet kodifikált, így esetenként az EUB egymás mellett alkalmazza a Charta egy rendelkezését, valamint egy általános elvet.

⁴ Az EUB ítélkezési gyakorlatában inkább a tagállamok közös alkotmányos hagyományaira hivatkozik, azonban ez a gyakorlatban kivitelezhetetlen lenne, valamint léteznek olyan elvek, amelyek az uniós jogrend specifikus viszonyait hivatottak biztosítani: ezek sem eredhetnek a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból.

⁵ Joël Rideau: *Ordre juridique de l'Union européenne*: *Ordre juridique de l'Union européenne*. Fasc. 189 *Ordre juridique de l'Union européenne*. sources écrites. Fasc. 190 *Ordre juridique de l'Union européenne*. Sources non écrites. Fasc. 191. Fabrice Picod. *Juriste Europe*, Lexis/ Nexis, pp.3 fascicules 189, 190, 191, 2011, Jurisclasseurs.

⁶ Lamprini Xenou: *Les principes généraux du droit de l'Union européenne et la jurisprudence administrative française*. PhD-disszertáció. Paris, Université Paris 2 Panthéon-Assas École doctorale Georges Vedel, 2014.

⁷ Főtanácsnoki indítvány, C-101/08.

⁸ Denys Simon: *Le système juridique communautaire*. Paris, PUF, 2003. 126.

⁹ Tagállamoknak abban az esetben kell figyelemmel lenniük az uniós jog általános elveire, amikor az uniós jogot hajtják végre.

Az EUMSZ 39. cikke tartalmazza a Közös Agrárpolitika célkitűzéseit: a mezőgazdasági termelők életminőségének növelése, a piacok stabilizálása, az ellátás hozzáférhetőségének biztosítása, a fogyasztók elfogadható áron történő ellátása. E célkitűzések részben gazdaságiak, részben szociálisak, illetve részben csak egymás ellenében érvényesíthetők.¹⁰ E célkitűzések jogi kötőerővel is rendelkeznek, az uniós jogalkotó határozhatja meg, hogy időlegesen melyik célkitűzésnek ad prioritást, illetve azt milyen eszközökkel valósítja meg.¹¹

Az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlata alapján az uniós jogalkotó széles politikai mérlegelési jogkörrel rendelkezik, csak hatalommal való visszaélés esetén vagy abban az esetben kerülhet felülvizsgálatra egy másodlagos uniós jogi aktus, ha az nyilvánvalóan alkalmatlan a kívánt célkitűzések elérésére.¹²

Az általános elvek közül az arányosság elvét a Bíróság első alkalommal a Közös Agrárpolitika alkalmazási körében ismerte el,¹³ az Internationale Handelsgesellschaft-ügyben¹⁴ hozott ítéletében.¹⁵ Az EUB a Günther Schilling-ügyben hozott ítéletben¹⁶ is helyt adott az arányosság elve alkalmazásának olyan esetben, ha a kérelmező által elkövetett szabálytalanság nem volt szándékos, vagy nem követett el súlyos gondatlanságot.¹⁷ A Bíróság értelmezésében – többek között – azért kellett alkalmazni az arányosság elvét a szankciók kiszabásakor, mert a vonatkozó másodlagos uniós jogi aktusnak nem célja elrettentő szankciók kiszabása olyan esetben, ha az érintett mezőgazdasági termelő tévedésben volt.

Az uniós bíróság előtt gyakran hivatkoznak az egyenlő elbánás elvére, azonban a Közös Agrárpolitika alkalmazási körében viszonylag ritkán ismerte el az EUB annak alkalmazását: álláspontját legtöbb esetben azzal „támasztotta

¹⁰ Daniele Bianchi: *La politique agricole commune (PAC)*. 2. kiadás. Bruxelles, Bruylant, 2012. 51.

¹¹ Bianchi (2012): i. m. 52.

¹² Bianchi (2012): i. m. 53.

¹³ Bianchi (2012): i. m. 64.

¹⁴ Európai Unió Bírósága, 11/70.

¹⁵ Az ítéletben az EUB a Közös Agrárpolitika alkalmazási körében vizsgálta – többek között – egy rendeletnek az uniós jog általános elveivel való összeegyeztethetőségét. A Bíróság elviekben indokoltnak tartotta az uniós jogalkotó által kialakított szabályozást, amely egyrészt biztosította – a szóban forgó mezőgazdasági termékek exportjával kapcsolatos – információk hozzáférhetőségét, másrészt szükséges és hatékony szankciókat helyezett kilátásba szabálytalanságok esetére. Ennek ellenére az EUB megvizsgálta az egyes alkalmazandó részletszabályokat, valamint a *vis maior* helyzet alkalmazhatóságát. A Bíróság értelmezésében a vonatkozó uniós szabályozás figyelembe veszi az ügyben érintett gazdasági szereplő és a közigazgatás különleges státuszát, valamint a szabályozás célkitűzéseit. Ezek alapján a *vis maior* helyzetet csak azokban az esetekben lehet megállapítani, ha a gazdasági szereplő megfelelő gondosság mellett csak rendkívüli erőfeszítéssel lett volna képes az esemény elhárítására, így a bíróság értelmezésében a szabályozás megfelelő rugalmasságot biztosít.

¹⁶ Európai Unió Bírósága, C-63/00.

¹⁷ Bianchi (2012): i. m. 65.

alá”, hogy a különböző elbánást indokolják az eltérő helyzetek.¹⁸ Az EUB gyakorlata alapján a mezőgazdaság területén komplex elemzést igénylő gazdasági döntéshozatalra van szükség, ami indokolja az uniós jogalkotó széles mérlegelési jogkörét.¹⁹

A National Farmers’ Union-ügyben hozott ítélet²⁰

Az alapügy érintettje egy mezőgazdasági termelő, aki jóhiszeműen több mint 20%-kal túlbecsülte az általa használt földterületeket a támogatási kérelem benyújtásakor. Ennek következtében a 3887/92/EGK rendelet 9. cikke alapján az eljáró tagállami hatóságok súlyos szankciókat szabtak ki vele szemben.

Az előzetes döntéshozatali eljárásban az Európai Unió Bíróságához intézett kérdésekben – többek között – arra kívántak választ kapni, hogy jogszerűnek tekinthető-e a több mint 20% túligénylés esetén alkalmazott súlyos szankció²¹ abban az esetben is, ha az érintett nem szándékosan vagy súlyos gondatlanságból követte el a túligénylést? Elsősorban az uniós jog általános elveinek alkalmazását fogjuk vizsgálni, különösen az arányosság elvének, a diszkrimináció tilalmának és a jogbiztonság elvének alkalmazására tekintettel.

Az arányosság elve tekintetében hangsúlyozni kell, hogy nem egy tagállami korlátozó rendelkezés uniós joggal való összeegyeztethetőségét vizsgálta a Bíróság, hanem egy uniós jogszabálynak az uniós jog általános elve által támasztott követelményeinek való megfelelését.

A Bíróság értelmezésében az uniós intézmények ilyen komplex helyzetek tekintetében széles mérlegelési jogkörrel bírnak, az arányosság elve szempontjából azt kell vizsgálni, hogy a bevezetett intézkedések alkalmasak-e a kívánt célkitűzés eléréséhez, illetve nem lépnek-e túl az azok eléréséhez szükséges mértéken.²²

A kérdéses rendelkezés célja, hogy hatékonyan lépjen fel a csalásokkal és szabálytalanságokkal szemben, valamint elősegítse a KAP²³ reformját.²⁴ Jelen esetben a Bíróság indoklásában az elrettentő szankciós rendszer kialakításával az uniós intézmények nem lépték túl mérlegelési jogkörüket.²⁵

¹⁸ Bianchi (2012): i. m. 66.

¹⁹ Bianchi (2012): i. m. 66.

²⁰ Európai Unió Bírósága, C-354/95.

²¹ Szántóföldekkel kapcsolatos támogatások esetén a támogatások teljes összegének megvonása, bizonyos kivételekkel. A szankciók állatállománnyal kapcsolatos szankciókat is tartalmaztak.

²² Európai Unió Bírósága, C-354/95, 49–50. pont.

²³ A Közös Agrárpolitika reformja tekintetében a különböző területalapú támogatásokból eredő problémák kiküszöbölését érti a Bíróság.

²⁴ Európai Unió Bírósága, C-354/95, 50. pont.

²⁵ Európai Unió Bírósága, C-354/95, 52. pont.

A jogbiztonság elve tekintetében az érintett hivatkozott arra, hogy a rendelet egyes szankciós rendelkezéseivel kapcsolatban komoly jogértelmezési problémák adódnak. A Bíróság elismerte,²⁶ hogy a jogbiztonság az uniós jogrend egyik alapvető elvét képezi a tekintetben, hogy egy jogszabálynak világosnak és egyértelműnek kell lennie, hogy az érintettek megismerhessék jogaikat és kötelezettségeiket. Annak ellenére, hogy a rendelet szövege értelmezési nehézségeket okozott, a Bíróság álláspontja szerint az mégis megfelel a jogbiztonság elve által támasztott követelményeknek, mivel az részben a terület komplexitásából adódik, valamint a főtanácsnok is rámutatott, hogy a szakmabeliek – akiknek a rendelet készült – megfelelő figyelemmel és elemzéssel eljuthatnak a helyes²⁷ értelmezésig.²⁸

Az érintett hivatkozott a diszkriminációmentesség elvére a tekintetben, hogy azokat a túligényléseket, amelyeket jóhiszeműen követtek el, illetve azokat, amelyeket súlyos gondatlanságból vagy szándékosan követtek el, egyformán szankcionálja a rendelet. A Bíróság elismeri az egyenlő elbánás elvének alkalmazhatóságát, és hangsúlyozza, hogy a szándékosan csalást elkövető termelőket ki is zárják a további évek támogatásaiból.²⁹

A Bíróság Hofmeister-ügyben hozott ítélete³⁰

Az ítéletben elsősorban az export-visszatérítési támogatásokkal kapcsolatos pénzügyi visszaélésekkel szemben alkalmazott elrettentő jellegű szankcióknak az uniós jog általános elveinek való megfelelését vizsgáljuk, különösen az arányosság és a diszkriminációmentesség elvét.

Az arányosság elve

Az alapügy érintettje az arányosság elvére hivatkozott a tekintetben, hogy a kiszabott szankció nem szükséges a kívánt célkitűzés eléréséhez, azaz ilyen esetekben nem az exportot lebonyolító vállalatot kellene szankcionálni.³¹ Az érintett

²⁶ Európai Unió Bírósága, C-354/95, 55–60. pont.

²⁷ Európai Unió Bírósága, C-354/95, 60–62. pont.

²⁸ Ezen értelmezésnek részben ellentmond a Johannes Demmer-ügyben hozott ítélet, amely szerint részben eltérő körülmények között az EUB megállapította: a mezőgazdasági termelőktől mint szakmabeliektől elvárható, hogy ismerjék a támogatások benyújtásával kapcsolatos esetleges hibákat, illetve a támogatások benyújtásának feltételeit (C-684/13, 84. pont).

²⁹ Európai Unió Bírósága, C-354/95, 62. pont.

³⁰ Európai Unió Bírósága, C-210/00.

³¹ Az érintett arra hivatkozik, hogy a legtöbb hasonló esetben nem az agrártermékek harmadik országokba irányuló exportját lebonyolító vállalatok követik el a szabálytalanságokat.

gazdasági szereplő súlyos pénzügyi veszteséget szenvedne el, ugyanis az export-támogatás lényegében a termelőkhoz került azáltal, hogy az exportot lebonyolító vállalat a világpiaci ár felett vásárolja meg a termékeiket.³² Különös nehézségeket okoz – érvel az érintett gazdasági szereplő³³ – a szóban forgó termékek ellenőrzése is, figyelemmel az agrártermékek piacán szokásos nagy mennyiségekre, amelyekkel kapcsolatban a szabálytalanságokat igen nehéz ellenőrizni.³⁴

A gazdasági szereplő érvei szerint nem is lenne szükség szankciók kiszabására,³⁵ ugyanis azáltal, hogy az exportáló vállalat az agrártermékek termelőihez „továbbította a támogatás összegét az adott termékek piaci ár feletti megvásárlásával”, már a támogatás visszavonásával is komoly pénzügyi veszteséget szenved el.³⁶ Az arányosság elvének az sem felelt meg – a gazdasági szereplő érvei szerint –, hogy a kérdéses szankciókat már a legkisebb szabálytalanság vagy hiba esetén alkalmazzák, tekintet nélkül arra, hogy az exportáló vállalat tudott-e a hibáról, vagy a szabálytalanságok okoztak-e bármilyen gazdasági jellegű kárt.³⁷

Az Európai Bizottság vitatja a fenti érveket: álláspontja szerint a Közös Agrárpolitika³⁸ területén a szabálytalanságokat nem lehetséges visszaszorítani, ha a szabálytalanul kifizetett támogatások esetén a szankció csak a kérdéses összegek visszafizetésére szorítkozna, vagy ha érdemi szankciókat csak a bizonyítottan rosszhiszemű szereplőkkel szemben lehetne alkalmazni, mivel az ilyen bizonyítás rendkívüli nehézségekbe ütközik.

A Közös Agrárpolitika alkalmazási körében az uniós jogalkotó igen széles mozgástérrel rendelkezik, ebből következően az ítélezési gyakorlat értelmében³⁹ a szóban forgó másodlagos uniós jogi aktus jogszerűségére a kérdéses intézkedésnek az elérni kívánt célkitűzés elérésére vonatkozó nyilvánvaló alkalmatlansága okán vagy abban az esetben lehetne hivatkozni, ha az uniós intézmény nyilvánvalóan túllépte hatásköreit.

A Bíróság értelmezésében a kérdéses szankciókat az export-visszatérítésekkel kapcsolatos visszaélésekkel szembeni küzdelem⁴⁰ indokolja. Mivel a rendelet a támogatás feltételül kizárólag földrajzi helyet ad meg, a szankciós rendszernek

³² Európai Unió Bírósága, C-210/00, 54. pont.

³³ Európai Unió Bírósága, C-210/00.

³⁴ Ezen érv bizonyos szempontból kontraproduktívnak is tekinthető, ugyanis e nehézségek a hatóságok számára is fennállnak. A fenti érvek azt támaszthatják alá, hogy a visszaélésekkel szemben csak az elrettentő szankciók életbe léptetése vezethet eredményre.

³⁵ Európai Unió Bírósága, C-210/00, 55. pont.

³⁶ Az érintett hivatkozik arra is, hogy a Tanács a maga részéről nem tartotta indokoltnak szankciók alkalmazását, csak szándékos vagy súlyosan gondatlan szabálytalanságok esetén.

³⁷ Európai Unió Bírósága, C-210/00, 56. pont.

³⁸ Európai Unió Bírósága, C-210/00, 57–58. pont.

³⁹ Európai Unió Bírósága, C-210/00.

⁴⁰ Európai Unió Bírósága, C-210/00, 60. pont.

nem szabad figyelembe vennie az exportot lebonyolító vállalat által elkövetett hibával vagy szabálytalansággal kapcsolatos szubjektív kritériumokat.⁴¹

Lényegében azért szükséges az uniós bíróság „indoklása szerint” az exportáló vállalatot szankcionálni, mivel a legtöbb esetben e szereplő található az értékesítési lánc végén, és ha beszámítanak a szabálytalanságok elkövetésével kapcsolatos szubjektív elemeket is, túl magas lenne a rizikó, hogy az exportáló vállalatok ily módon mentesülnének a felelősségre vonás alól.⁴²

A diszkriminációmentesség elve

Az érintett gazdasági szereplő szerint sem a visszaélések elleni küzdelem, sem a köz-igazgatás egyszerűsítésére irányuló törekvések nem igazolhatják, hogy a vonatkozó rendelet alkalmazásában ugyanúgy kell szankcionálni a kisebb szabálytalanságot, illetve a súlyos gondatlanságot elkövető gazdasági szereplőt. A fenti megállapításokkal nem ért egyet az Európai Bizottság,⁴³ lényegében az arányosság elvéhez hasonló érvekkel támasztja alá álláspontját.

A diszkriminációmentesség vagy azonos elbánás általános elve megköveteli, hogy a hasonló helyzeteket ne bírálják el különbözően, valamint a különböző helyzeteket ne bírálják el azonosan, kivéve, ha az eltérő bánásmód objektíven igazolható. A Bíróság a National Farmers' Union-ügyben hozott ítéletére hivatkozik⁴⁴ ezen elv alkalmazásában. Ennek ellenére az EUB a vitatott rendelkezés elrettentő szerepe miatt nem tartja azt ellentétesnek a diszkrimináció tilalmának elvével, mivel – értelmezése szerint – nincs jelentősége az elkövetés szándékos, esetleg gondatlan jellegének.

A főtanácsnoki indítvány egyes megállapításai

Christine Stix-Hackl főtanácsnok kifejti,⁴⁵ hogy az export-visszatérítési támogatások nem hasonlíthatók össze a mezőgazdasági termelőknek fizetendő támogatásokkal, amelyek végső soron a termelőkhez kerülnek. A főtanácsnok osztja⁴⁶ az Európai Bizottság álláspontját a tekintetben, hogy az export-visszatérítéssel kapcsolatos szankciók nem képeznek elég visszatartó erőt abban az esetben, ha

⁴¹ Európai Unió Bírósága, C-210/00.

⁴² Európai Unió Bírósága, C-210/00, 61–64. pont.

⁴³ Európai Unió Bírósága, C-210/00, 70. pont.

⁴⁴ Európai Unió Bírósága, C-210/00, 71. pont.

⁴⁵ Főtanácsnoki indítvány, C-210/00, 75. pont.

⁴⁶ Főtanácsnoki indítvány, C-210/00, 75. pont.

azok csak a jogtalanul felvett összegek visszafizetésére szorítkoznak. A főtanácsnok⁴⁷ megjegyzi, hogy az exportáló vállalkozás ez utóbbi esetben is gazdasági károkat szenvedhet el, azonban feltételezni kell, hogy gazdasági szempontból a vállalkozás potenciálisan jobban jár, ha túligényli a támogatást, és az nem derül ki. Az e területen alkalmazott szankció célja nem az elkövetőkkel szembeni represszió, inkább a csalásoktól való elrettentés, és így az Unió pénzügyi érdekeinek megvédése.⁴⁸

Példák tagállami végrehajtás esetén az általános elvek figyelembevételére

A Közös Agrárpolitika alkalmazási körében a tagállamok – az uniós jogalkotó széles mérlegelési jogkörétől eltérően főszabály szerint – korlátozott mérlegelési jogkörrel rendelkeznek végrehajtási hatásköreik gyakorlásában. Ennek ellentmondani látszik, hogy a Közös Agrárpolitika területén viszonylag gyakoriak az úgynevezett atipikus rendeletek, amelyek számos területen széles mozgásteret biztosítanak a tagállamoknak,⁴⁹ így e tekintetben irányelvként viselkednek. Az ilyen atipikus rendeletek alkalmazási körében a tagállamoknak mérlegelési jogkörüket az adott rendelet célkitűzéseinek, illetve az uniós jog általános elveinek figyelembevételével kell gyakorolniuk. Két atipikus rendelet alkalmazási körében hozott uniós bírósági döntést elemzünk, figyelemmel különösen az arányosság és az egyenlő bánásmód általános elveinek alkalmazására.

A Szatmári Malom-ügyben hozott ítéletben⁵⁰ az érintett gazdasági szereplő támogatási kérelmet nyújtott be mezőgazdasági termékek értéknövelése területén, amelyet lényegében azzal az indokkal utasítottak el, hogy a kérdéses támogatás kizárólag meglévő malmok korszerűsítésére, és nem új malom építésére nyújtható. A gazdasági szereplő érvelése szerint a döntés nem jogszerű, mivel a régi malmok bezárásával nem nőnek a kapacitások, viszont a létesítendő új malmokban korszerűbb termeléssel javulna az üzem összteljesítménye. Az ügy – az előzetes döntéshozatali eljárás keretében – kikerült az EUB-hez.

A jogvita egyik legfontosabb kérdése az volt, hogy a magyar szabályozás megfelel-e a vonatkozó rendeletek által meghatározott követelményeknek, amely kizárólag a meglévő kapacitások korszerűsítésére irányuló támogatási kérelmek befogadását teszi lehetővé. Az Európai Bizottság és a magyar kormány érvelése

⁴⁷ Főtanácsnoki indítvány, C-210/00, 75. pont.

⁴⁸ Főtanácsnoki indítvány, 77–78. pont.

⁴⁹ Leginkább gazdasági jellegű döntések meghozatalát teszik lehetővé a tagállamok számára.

⁵⁰ Európai Unió Bírósága, C-135/13.

szerint azért került bele a kérdéses intézkedés a magyar vidékfejlesztési programba, mert a magyar malomipart akut kapacitáskihasználatlanság jellemzi.

A vonatkozó uniós rendelet kifejezetten úgy rendelkezik, hogy a tagállamok jogosultak meghatározni a kiadások jogosultsági szabályait, figyelemmel az e rendeletben szabályozott jogosultsági feltételekre.⁵¹ Jelen esetben egy úgynevezett atipikus rendeletről volt szó, azaz a tagállamok fogadhatnak el végrehajtási intézkedéseket, amelynek során a rendelet által biztosított mérlegelési jogkör keretei között kell maradniuk.⁵² E mérlegelési jogkört a Bíróság értelmezésében⁵³ nem lépte túl a magyar jogalkotó.

Ennek ellenére az egyedi döntés tekintetében figyelemmel kellett lenni az uniós jog általános elveire, azaz az egyenlő elbánás elve által támasztott követelmények betartására. Az egyenlő elbánás elve megkövetelte, hogy ne zárják ki a támogatásokból azt a gazdasági szereplőt, amelyben az új malomipari kapacitások a régié helyett épülnek, és amely nem okoz kapacitástöbbletet.⁵⁴

A Gorje-ügyben⁵⁵ hozott ítélet alapügyében egy szlovén önkormányzat nyújtott be településfejlesztési támogatási kérelmet, amelyet a szlovén kifizető ügynökség jóváhagyott. Ezt követően egy helyszíni ellenőrzés során megállapítást nyert, hogy a kérdéses ingatlan fejújításával kapcsolatos munkálatokat a pályázattal kapcsolatos pozitív döntést megelőzően megkezdték. A támogatási feltételekben szerepelt egy olyan kitétel, miszerint a munkálatok csak a pályázattal kapcsolatos pozitív döntést követően kezdődhetnek meg. Az előzetes döntéshozatali eljárás két legfontosabb kérdése a fenti feltétel jogszerűsége, illetve az, hogy az egész kérelmet el kell-e utasítani, amennyiben az tartalmaz támogatható és nem támogatható elemeket is?

Az ügryhöz készített főtanácsnoki indítvány⁵⁶ is megemlíti, hogy a vonatkozó másodlagos uniós jogi aktus is tartalmaz a támogatások időbeli korlátozhatóságára vonatkozó rendelkezéseket, így nincs akadálya annak, hogy a tagállamok rögzítsék a jogosultság kezdetének napját.

Azon szabályozás uniós joggal való összeegyeztethetőségének vizsgálatakor, amely a teljes összeg kifizetését elutasítja, abban az esetben, ha van közöttük olyan kiadás is, amely a pályázattal kapcsolatos pozitív döntést megelőzően keletkezett, a Bíróság nem vizsgálta az Európai Unió pénzügyi érdekei védelmének szempontjait.

⁵¹ 1698/2005/EU rendelet 71. cikk (3) bekezdése.

⁵² Európai Unió Bírósága, C-135/13, 60. pont.

⁵³ Európai Unió Bírósága, C-135/13, 62. pont.

⁵⁴ Európai Unió Bírósága, C-135/13, 64–71. pont.

⁵⁵ Európai Unió Bírósága, C-111/15.

⁵⁶ Főtanácsnoki indítvány, C-111/15. 44. pont.

Egyetértve a főtanácsnok álláspontjával a Bíróság⁵⁷ megállapította, hogy főszabályként a vonatkozó rendelet⁵⁸ által meghatározott arányos szankciókat kell kiszabniuk a tagállamoknak,⁵⁹ kivéve, ha a támogatás kedvezményezettjei szándékosan hamis nyilatkozatot tesznek, ebben az esetben az érintetteket ki kell zárni a támogatásból. A Bíróság értelmezésében⁶⁰ a tagállamok kizárhatják a jogosulatlan támogatásokat, ezzel eleget tesznek az arányosság elve által támasztott követelményeknek, valamint az így alkalmazott „szankció” megfelelő visszatartó erővel is bír. Meg kell említeni, hogy az Európai Bizottság a maga részéről szigorúbb elbírálást tartott volna jogszerűnek.

Az uniós aktusok és a tagállami végrehajtás területén alkalmazott eltérő bánásmód lehetséges indokai

Hangsúlyozni kell, hogy National Farmers'-ügyben, illetve a Hofmeister-ügyben hozott ítéletekben az alkalmazott másodlagos uniós jogi aktusok jogszerűségét vitatták az általános elvek fényében. Ezzel szemben a Szatmári Malom- és a Gorje-ügyben hozott ítéletekben egy tagállami atipikus rendelet alkalmazási körében – amelyben figyelemmel kell lenni az uniós jog általános elveire, és az adott rendelet célkitűzéseire – alkalmazták az uniós jog általános elveit.

A National Farmers' Union-ítéletben egy jóhiszemű mezőgazdasági termelővel szemben alkalmaztak súlyos szankciókat túligénylés miatt. Különösen az arányosság, a jogbiztonság, a diszkrimináció tilalma⁶¹ elvei alkalmazásának figyelmen kívül hagyása tűnik első látásra nehezen indokolhatónak. Ennek magyarázata az lehet, hogy az ítélkezési gyakorlat értelmében – különösen komplex értékelést igénylő helyzetekben – jóval nehezebb az uniós jogalkotóval szemben alkalmazni az arányosság elvét. Az uniós jog tagállami végrehajtása tekintetében lényegesen nagyobb súllyal kell figyelembe venni az arányosság elvét, azaz azt kell vizsgálni, hogy az alkalmazott intézkedések túllépnek-e a cél eléréséhez szükséges mértéken.⁶² Jóhiszemű mezőgazdasági termelő esetében

⁵⁷ Európai Unió Bírósága, C-111/15, 53. pont.

⁵⁸ 65/2011/EU rendelet.

⁵⁹ Az 1698/2005/EU rendelet 71. cikk (2) és (3) bekezdése értelmében – többek között – abban az esetben lehet kifizetéseket eszközölni, ha a kérdéses kiadások az irányító hatóság által felügyelt műveletek körében merülnek fel, ugyanakkor a kiadások jogosultsági szabályainak meghatározását a tagállamokra bízta.

⁶⁰ Európai Unió Bírósága, C-111/15, 54. pont.

⁶¹ A diszkrimináció tilalma jelen esetben azonos lehet az egyenlő elbánás elvével.

⁶² A Bíróság a Viamex Agrar Handel-ügyben hozott ítéletében elismerte, hogy a tagállamoknak a KAP végrehajtásában az irányelvek alkalmazásakor figyelemmel kell lenniük az arányosság elvére (C-458/09).

ellegendő lehet kevésbé súlyos szankciók alkalmazása. Ezzel ellentétes irányú kontrollt láthatunk a Közös Agrárpolitika bizonyos célkitűzéseinek, így a mezőgazdasági termelők életminőségének növelésére irányuló célkitűzés érvényre juttathatósága tekintetében: a pozitív és negatív integrációs⁶³ forma metszéspontját jelentő tagállami birtokpolitika mozgástere tekintetében a joggyakorlat a – tagállami kontrollt jelentő – negatív integrációs formának ad elsőbbséget, ezzel a gyakorlatban könnyen aláásva a KAP célkitűzéseinek megvalósulását.

A mezőgazdasági termelőkkel szemben – a támogatások igénylésével kapcsolatos szabálytalanságok esetén alkalmazott szankciók tekintetében – nehezen támasztható alá, hogy ez egy komplex, gazdasági viszonyok értékelését igénylő kérdés lenne. Ha az arányosan alkalmazott szankciók, szabálytalanságok elterjedésére vonatkozó következmények minősülnének komplex értékelést igénylő helyzetnek, nem lehetne megindokolni, hogy miért kell figyelmen kívül hagyni a diszkrimináció tilalma⁶⁴ elvének alkalmazhatóságát.

A jogbiztonság elvének figyelmen kívül hagyására vonatkozó EUB-indokok megalapozottnak látszanak, viszont ellentmondásban vannak egy tagállami végrehajtással kapcsolatos EUB-ítélettel.⁶⁵ A diszkrimináció tilalma elvének alkalmazása indokolt lehet, amennyiben elfogadjuk, hogy a tárgyévet érintő szankció megfelel az arányosság elve által meghatározott követelményeknek.

A Hofmeister-ügyben elsősorban az arányosság és a diszkrimináció tilalma elveinek alkalmazását fogjuk vizsgálni. Az ítéletben az érintett gazdasági szereplő hivatkozott arra, hogy a vele szemben alkalmazott súlyos pénzügyi szankciókat meghatározó uniós rendelet több okból sem felel meg az uniós jog általános elvei által támasztott követelményeknek.

Az arányosság elve tekintetében komoly érveket hozott fel az érintett gazdasági szereplő: annak figyelmen kívül hagyása lényegében arra szorítkozott, hogy a hatóságok nem tudnák felmérni a szabálytalanságok körüli szubjektív elemeket, illetve, ha azt számításba vennék, nem lehetne visszaszorítani az export-visszatérítésekkel kapcsolatos visszásságokat.

⁶³ Ezt a tényt többek között Szilágyi János Ede is elismeri, amikor a pozitív integrációs forma célkitűzéseinek hangsúlyosabb figyelembevétele mellett tör pácát, valamint Kurucz Mihály is megerősíti, amikor „birtokpolitikai bizonytalanságot” állapít meg. János Ede Szilágyi: The changing concept of rural community and its importance in connection with the transfer of agricultural land. *Publicationes Universitatis Miskolciensis, Sectio Juridica et Politica*, 36. (2019), 2. 485–502; János Ede Szilágyi: The international investments treaties and the Hungarian land transfer law. *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 13. (2018), 24. 194–207; Kurucz Mihály: Gondolatok a magyar földforgalmi törvény uniós jogi feszültségpontjainak kérdéseiről. In Szalma József (szerk.): *A Magyar Tudomány Napja a Délvidéken*, 2014. Újvidék, VMTT, 2015. 120–172.

⁶⁴ Ezt a megállapítást inkább a Hofmeister-ítéletre kell érteni.

⁶⁵ Lásd 27. lábjegyzet.

A diszkrimináció tilalma által támasztott követelmények figyelmen kívül hagyása talán a leginkább szembeűnő: az általános elv megkövetelné, hogy a különböző helyzeteket ne értékeljék azonosan, az azonos helyzeteket ne értékeljék különbözőképpen. Arra a felvetésre, hogy másként kellene értékelni a gondatlanul, illetve szándékosan szabálytalanságot elkövetőket, az EUB arra hivatkozott, hogy az elrettentő hatású szankciók esetében ez a szempont nem tekinthető relevánsnak. Meg kell említeni, hogy a National Farmers'-ítéletre hivatkozott az EUB a diszkrimináció tilalma elvének alkalmazásakor, amelyben súlyosabb szankcióban részesültek a szándékos csalást elkövető mezőgazdasági termelők, mint a jóhiszemű termelők. A két ügy elbírálása közötti különbség azzal magyarázható, hogy minden valószínűség szerint a pénzügyi visszaélések visszaszorításához súlyosabb szankciós intézkedések bevezetésére van szükség az export-visszatérítések területén, mint a mezőgazdasági termelők által elkövetett szabálytalanságok esetében. Ez a tény sem indokolja azonban a diszkrimináció tilalma vagy az egyenlő elbánás elve által támasztott követelményeknek való meg nem felelést: az uniós jogalkotó bevezethetett volna egy olyan szankciós mechanizmust is, amely a jóhiszemű gazdasági szereplővel szemben is megfelelő visszatartó jellegű szankciókat alkalmaz, míg a szándékos csalás vagy súlyos gondatlansággal elkövetett szabálytalanságok esetén további, súlyosabb szankciókat is alkalmaz. Igaz, ez jelentős terhet jelentene az eljáró hatóságokra nézve, azonban a KAP alkalmazási körében sem a – részben – egymás rovására érvényesíthető célkitűzések, sem az agrárium szabályozásával kapcsolatos másik követelmény, a piaci folyamatokba való gyors beavatkozás szükségessége nem indokolhatja a diszkriminációmentesség elvének meg nem felelést. Jelen esetben adekvát indokként csak a közigazgatás egyszerűsítésének szempontja szolgálhat: ez viszont kérdéseket vethet fel a jogállamiság tekintetében.

A Szatmári Malom-ügy „tanulságaként” arra lehet felhívni a figyelmet, hogy egy EUB által jogszerűnek minősített, valamint az Európai Bizottság által jóváhagyott tagállami intézkedés esetében – amellyel kapcsolatban Magyarország az atipikus rendeletekkel kapcsolatos mérlegelési jogkört élvezte – az egyedi ügyben az egyenlő elbánás elve alkalmazásában mégis felül kellett bírálni a magyar szabályokat. Így az érintett gazdasági szereplő mégis megkaphatta a kívánt támogatást. A Szatmári Malom-ügyet egy olyan példának lehet tekinteni, amelyben a gazdasági viszonyok területén megkövetelt, az általános elvek rugalmas alkalmazása segítségével az egyedi ügyben megfelelő megoldás született.

A Gorje-ügyben hozott ítéletben úgy látjuk, hogy az arányosság elve által meghatározott követelmények egyértelműen háttérbe szorították az Unió pénzügyi érdekei védelmének szempontjait. A Hofmeister- vagy a National Farmers'-ítélettel összehasonlítva kitűnik: a Gorje-ügyben elkövetett szabálytalansággal kapcsolatban nem kell súlyos pénzügyi következményekkel járó, vissza-

tartó erejű szankciókat alkalmazni. Meg kell említeni, hogy az Európai Bizottság a Gorje-ügyben is szigorúbb szankciók alkalmazása mellett állt ki. Ennek egyik magyarázata az lehet, hogy az export-visszatérítések esetében nagyobb összegeket érintő, illetve gyakoribb visszaéléseket tapasztaltak.

Második eshetőség az lehet, hogy az uniós jogalkotó intézkedéseit az EUB – különösen a KAP alkalmazási körében – nem igazán „bírálja felül” az általános elvek követelményei szerint, míg a tagállamokhoz decentralizált szankciós rendszer esetében nagyobb figyelmet fordít az általános elvek által támasztott követelmények érvényesülésére. Így az az érdekes helyzet áll elő, hogy az uniós jogi aktusok esetében az általános elvekkel szemben nagyobb súllyal esik latba az elrettentő hatású szankciók alkalmazásának követelménye, míg a tagállamokhoz decentralizált végrehajtás esetén az általános elvek által támasztott követelmények erősebbek, mint az Európai Bizottság által a legtöbb esetben konzekvensen alkalmazott, elrettentő szankciók alkalmazásának követelménye.

Összegzés

Általános vélekedés, hogy a Közös Agrárpolitika alkalmazási körében az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelmét nagyobb súllyal kell figyelembe venni, mint az uniós jog általános elveit, különös tekintettel az arányosság elvére. Az EUB gyakorlata mindenesetre ezt erősíti meg azokban a döntésekben, amelyekben másodlagos uniós jogi aktusok elrettentő hatású szankcióinak jogszerűségét kérdőjelezték meg az általános elvek által támasztott követelményekre hivatkozva.

Úgy tűnik, hogy különösen az export-visszatérítések területén szükség van hatékony szankciók bevezetésére, ennek ellenére a vizsgált ítéletekben e célkitűzésre figyelemmel jobban tekintetbe lehetett volna venni az általános elvek követelményeit.

Ennek ellenére, hogy az Európai Unió Bírósága ilyen súllyal veszi figyelembe a KAP alkalmazási körében a visszaélésekkel szembeni küzdelmet, és az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét, tagállami decentralizált végrehajtás esetén e célok – bizonyos mértékben – háttérbe szorulnak, és elsősorban az arányosság elvének kell elsőbbséget adni.

Irodalomjegyzék

- Bianchi, Daniele: *La politique agricole commune (PAC)*. 2. kiadás. Bruxelles, Bruylant, 2012.
- Kurucz Mihály: Gondolatok a magyar földforgalmi törvény uniós jogi feszültségpontjainak kérdéseiről. In Szalma József (szerk.): *A Magyar Tudomány Napja a Délvidéken, 2014*. Újvidék, VMTT, 2015. 120–172. Online: www.vmtt.org.rs/mtn2014/120_172_Kurucz.pdf
- Rideau, Joël: Ordre juridique de l'Union européenne: Ordre juridique de l'Union européen Fasc. 189 Ordre juridique de l'Union européenne. sources écrites. Fasc. 190 Ordre juridique de l'Union européenne. Sources non écrites. Fasc. 191. Fabrice Picod. *Jurisque Europe*, Lexis/Nexis, pp.3 fascicules 189, 190, 191, 2011, Jurisclasseurs. Online: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00853968>
- Simon, Denys: Y a-t-il des principes généraux du droit communautaire? *Revue française de théorie juridique*, (1991), 4. 73–86.
- Simon, Denys: *Le système juridique communautaire*. Paris, PUF, 2003.
- Szilágyi, János Ede: The international investments treaties and the Hungarian land transfer law. *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 13. (2018), 24. 194–207. Online: <https://doi.org/10.21029/JAEL.2018.24.194>
- Szilágyi, János Ede: The changing concept of rural community and its importance in connection with the transfer of agricultural land. *Publicationes Universitatis Miskolciensis, Sectio Juridica et Politica*, 36. (2019), 2. 485–502. Online: <https://doi.org/10.5937/zrpfns53-20715>
- Xenou, Lamprini: *Les principes généraux du droit de L'Union européenne et la jurisprudence administrative française*. PhD-dissertation. Paris, Université Paris 2 Panthéon-Assas École doctorale Georges Vedel, 2014.