



Korom Ágoston¹

Tagállami végrehajtási hatáskörök gyakorlása a KAP alkalmazási körében a magyar gyakorlat tükrében

Bevezetés

A közös agrárpolitika (KAP) a pozitív integrációs forma legfontosabb eleme, amely – többek között – közös forrásból juttat támogatásokat a mezőgazdasági szektor részére a mezőgazdasági termelők életminőségének növelése céljából. Vitán felül áll, hogy az Európai Unió pénzügyi érdekeit érintő esetleges csalások, visszaélések megelőzése érdekében hathatós intézkedésekre van szükség: ezért alkottak rendelkezéseket az unió pénzügyi érdekeinek védelmére, valamint a közös agrárpolitikából történő kifizetésekben komoly szerepet játszó integrált igazgatási és ellenőrzési rendszer is kiemelt célként fogalmazza meg a kifizetések szabályszerűségének és hatékonyságának növelését.

Az uniós szabályok alkalmazása során – különösen tagállami végrehajtás esetén – figyelembe kell venni az uniós jog általános elveit, különös tekintettel az arányosság és az azonos elbánás elveire, amelyek a legtöbb esetben a jogalanyokat védik az állammal szemben.

Az Európai Unió Bíróságának (EUB) joggyakorlata az általános elvek által meghatározott követelményeket kevésbé² veszi figyelembe az unió pénzügyi érdekeinek védelmével szemben, ha az érintettek másodlagos uniós jogi aktusokkal szemben hivatkoznak ezen elvekre.³

Ezzel szemben az úgynevezett atipikus rendeletek alkalmazási körében – ahol a tagállamok végrehajtási hatáskörrel rendelkeznek – jobban érvényesül – akár az unió pénzügyi érdekeivel szemben is⁴ – az az elv, hogy a tagállami végrehajtás

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

² Európai Unió Bírósága, C-354/95.

³ A KAP célkitűzései részben csak egymás rovására teljesíthető célkitűzéseket tartalmaznak, ezért az uniós jogalkotó e területen viszonylag széles mérlegelési mozgástérrel rendelkezik: Daniele Bianchi: *La politique agricole commune (PAC)*. 2. kiadás. Bruxelles, Bruylant, 2012. 51.

⁴ Európai Unió Bírósága, C-111/15.

jogszerűségének legfontosabb mércéje az általános elvek által megfogalmazott követelmények figyelembevétele.⁵

Jelen írásban egy, a közös agrárpolitika alkalmazási körében hozott uniós döntést, a Pontini-ügyben hozott ítéletet fogjuk részleteibe menően elemezni abból a célból, hogy megvizsgáljuk, hogy a Kúria megfelelően átültette-e a magyar jogba annak követelményeit, különös tekintettel az úgynevezett atipikus rendeletek jogszerű tagállami végrehajtásának legfontosabb mércéjét jelentő általános elvek megfelelő figyelembevételére.

A Bíróság Pontini-ügyben⁶ hozott ítélete

Az ítélet alapügyében érintett mezőgazdasági termelővel szemben büntetőeljárást indítottak, mivel az érintett több éven át tartó csalássorozatot követett el az Európai Unió költségvetése terhére. A kérdéses állatállománnyal kapcsolatos támogatásokat – többek között – azzal a feltétellel lehetett folyósítani, ha az érintettek rendelkezésre áll megfelelő nagyságú földterület is. A kérdéses földterületek tekintetében az ügyben érintett mezőgazdasági termelők fiktív szerződéseket nyújtottak be a támogatási kérelmük benyújtásakor. Az előzetes döntéshozatali eljárás egyik legfontosabb kérdése az volt, hogy a vonatkozó uniós rendelkezésekkel összeegyeztethető-e a tagállami jogban bevezetett kötelezettség, amely alapján a szóban forgó állatállományhoz kapcsolódó takarmánytermő területek használatra vonatkozó jogot érvényes jogcím kell hogy kísérje.⁷

Az eljárással érintett mezőgazdasági termelők álláspontja szerint⁸ ellentetes az uniós szabályozás szellemével az érvényes jogcím megkövetelése, ugyanis a vonatkozó uniós szabályok csak az érintett területek rendelkezésre állását, illetve hasznosítását követelik meg. Ezzel szemben az olasz kormány érvelése szerint a tagállamok kötelezettsége az uniós támogatás kifizetése szabályosságának ellenőrzése, illetve a jogcím igazolásának megkövetelése hozzájárul ezen tagállami kötelezettség teljesítéséhez.⁹

⁵ Az uniós jog általános elvei bizonyos szempontból superlegalitásnak tekinthetők. Lásd Denys Simon: *Le système juridique communautaire*. Paris, PUF, 2003. 126.

⁶ Európai Unió Bírósága, C-375/08.

⁷ Meg kell említeni, hogy az érintettek egy része vitatta a haszonbérleti szerződések meghamisítását, azonban az EUB nem rendelkezik hatáskörrel a tagállami bíróságok által rendelkezésére bocsátott tények tekintetében.

⁸ Európai Unió Bírósága, C-375/08, 53. pont.

⁹ Európai Unió Bírósága, C-375/08, 55–56. pontok.

Az Európai Bizottság szerint meg kell vizsgálni, hogy a vonatkozó uniós rendelkezések megkövetelik-e a kérdéses jogcím megkövetelését, ha nem, az megfelel-e az uniós jogrend által támasztott kritériumoknak.¹⁰

Az adott területre vonatkozó uniós rendelkezések figyelembevételével az EUB arra a következtetésre jutott, hogy a szóban forgó támogatások nyújtását a kérdéses mezőgazdasági terület mérete, illetve az azon tartott állatok száma alapján, nem pedig a területek hasznosítását igazoló valamely érvényes jogcímmel kapcsolatos dokumentum alapján kell meghatározni.¹¹ A területre vonatkozó uniós szabályozás egyik legfontosabb célkitűzése a marhahústermelés intenzitásának csökkentése. A rendelet célkitűzéseinek eléréséhez nem a jogcímmel kapcsolatos dokumentum benyújtása, hanem a tényleges használat bizonyítása szükséges, a támogatás feltételét a tényleges hasznosítás jelenti.¹²

Az Európai Bizottság álláspontjával egyetértve¹³ vizsgálta meg az EUB a kérdéses tagállami feltételt az uniós jog kritériumai szerint: e tekintetben az integrált igazgatási és ellenőrzési rendszer „jellegét, és célkitűzéseit,” valamint azt, hogy mekkora a tagállami végrehajtással kapcsolatos mérlegelési mozgástér.¹⁴

A vonatkozó uniós rendeletek alapján – az integrált igazgatási és ellenőrzési rendszer keretein belül – meg kell valósítani az uniós támogatások felhasználásának hatékony ellenőrzését, illetve – adott esetben – szankciós rendelkezéseket¹⁵ kell megállapítani¹⁶ az uniós pénzügyi érdekeinek védelme, illetve a KAP területén történő kifizetések szabályszerűségével kapcsolatban, amelyben a tagállamok mérlegelési jogkört élveznek.¹⁷

A vonatkozó uniós rendeletek előírják, hogy a támogatási kérelemnek minden szükséges információt tartalmaznia kell, ideértve a rendeletek és a tagállami jogszabályok által előírtakat is.¹⁸ A tagállamoknak a vonatkozó rendelet¹⁹ mérlegelési jogkört biztosít az ellenőrzés tekintetében, többek között biztosítaniuk kell a parcellák azonosítását, valamint a támogatási rendszer céljaival

¹⁰ Európai Unió Bírósága, C-375/08, 57. pont.

¹¹ Európai Unió Bírósága, C-375/08, 62–64. pontok.

¹² Európai Unió Bírósága, C-375/08, 69–70. pontok.

¹³ Meg kell említeni, hogy a Bizottság hasonló eljárásokban egyértelműen a szigorú szankciók mellett foglal állást, e tekintetben kivételesnek tekinthető a bizottsági álláspont.

¹⁴ Európai Unió Bírósága, C-375/08, 72. pont.

¹⁵ Az EUB a szankciós rendelkezések tekintetében a National Farmer's Union (C-354/95), Schilling (C-63/00), valamint a Greken-ügyben hozott ítéletet (C-295/02) hozta fel. Ezen ítéletekben közvetlenül másodlagos uniós jogi aktusokban meghatározott szankciókat vizsgált az EUB.

¹⁶ Európai Unió Bírósága, C-375/08, 74–76. pontok.

¹⁷ Európai Unió Bírósága, C-375/08, 77. pont.

¹⁸ Európai Unió Bírósága, C-375/08, 78. pont.

¹⁹ 2419/2001., illetve annak 48. preambulumban meghatározott rendelkezése.

ellentétes támogatási kérelmek elutasítását,²⁰ illetve az unió pénzügyi érdekeinek védelmét.

Az unió bíróság értelmezésében a vonatkozó uniói rendeletek a tagállamok számára mérlegelési mozgásteret biztosítanak azon dokumentumok és bizonyítékok megkövetelésével kapcsolatban, amelyeket megkövetelnek a mezőgazdasági termelőktől a kérdéses földterületek tekintetében. E mozgástér kiterjed a benyújtandó bizonyítékokra vonatkozó szabályokra, valamint a jogcímet igazoló dokumentumokra.²¹ Hangsúlyozni kell, hogy e területen a tagállami mozgástérre vonatkozó korlátozások érvényesek.²²

A vonatkozó uniói rendeletek mint a támogatásokra,²³ illetve az unió pénzügyi érdekeinek védelmére vonatkozó rendeletek²⁴ a tagállami mozgástér gyakorlására vonatkozó korlátokat fogalmaznak meg: az előbbi értelmében a tagállamok döntéshozatala kizárólag objektív kritériumok alapján történhet, többek között be kell tartani az egyenlő elbánás elvét, illetve el kell kerülni a piac, illetve a verseny torzulásait.²⁵ Az eljáró tagállami bíróságoknak azt is vizsgálniuk kell, hogy valamennyi kérelmezőre vonatkozik-e a jogcím bemutatására vonatkozó kötelezettség.²⁶

Az utóbbi, azaz az unió pénzügyi érdekeinek védelmére vonatkozó rendelet²⁷ megköveteli, hogy az azon tranzakciók jogszerűségének és hatékonyságának biztosítása érdekében bevezetett intézkedéseknek, amelyek érintik az unió pénzügyi érdekeit, arányban kell állniuk a kitűzött célokkal, és meg kell felelniük az egyes ágazatok sajátos természetének.²⁸

A fenti megállapításokat összefoglalva megállapította az uniói bíróság, hogy a támogatási²⁹ kérelem alátámasztásaként nyújtandó bizonyítékokkal kapcsolatos mérlegelési mozgástér tagállamok általi gyakorlásának „tisztelőtben kell tartania az érintett közösségi szabályozással kapcsolatos célkitűzéseket és az uniói jog általános elveit, különösen az arányosság elvét” és különösen a jogcím benyújtásával kapcsolatos kötelező tagállami szabályokat.

²⁰ Európai Unió Bírósága, C-375/08, 79–81. pontok.

²¹ Európai Unió Bírósága, C-375/08, 82. pont.

²² Európai Unió Bírósága, C-375/08, 83. pont.

²³ 1254/1999 rendelet (15) preambulumbekzdés.

²⁴ 2988/95 rendelet 8. cikk (1) és (2) bekezdések.

²⁵ Európai Unió Bírósága, C-375/08, 84. pont.

²⁶ Uo.

²⁷ Európai Unió Bírósága, C-375/08, 85. pont.

²⁸ Uo.

²⁹ Európai Unió Bírósága, C-375/08, 86. pont.

Az Európai Unió Bírósága pontosította,³⁰ hogy a vonatkozó uniós rendelkezések, illetve az integrált igazgatási és ellenőrzési rendszer rendelkezéseinek alkalmazása során az uniós és tagállami jogalkotónak, illetve az eljáró tagállami bíróságoknak figyelemmel kell lenniük az arányosság elve alkalmazásában arra, hogy az alkalmazott intézkedések ne haladják meg a kitűzött cél megvalósításához szükséges mértéket, illetve a bevezetett intézkedések alkalmasak legyenek a kitűzött célok eléréséhez.³¹

A közös agrárpolitika és az integrált igazgatási és ellenőrzési rendszer működésére, valamint az uniós pénzügyi érdekeinek védelmére vonatkozó uniós rendelkezések szabályszerű és tényleges megvalósulásához tagállami intézkedések bevezetésére van szükség.³² Ezek érvényre juttatására irányult az alapügyben vizsgált tagállami szabályozás. A Bíróság hozzátette, hogy a tagállami intézkedések ezenkívül meg kívánják akadályozni, hogy az uniós szabályozás megkezdésével az állattartók visszaélészerűen használják mások területeit, valamint megállapította, hogy e cél megvalósításához arányosnak tűnik az érvényes jogcím megkövetelése.³³

A Bíróság minden bizonnyal nem rendelkezik átfogó ismeretekkel az alapügy körülményei tekintetében, ezért „hangsúlyozta”, hogy annak ellenére, hogy a vizsgált tagállami szabályozás megfelel az uniós jog által meghatározott célkitűzéseknek, valamint az arányosság elve által támasztott kritériumoknak, a tagállami bíróságnak meg kell vizsgálnia, hogy betartották-e – többek között³⁴ – az arányosság elvét,³⁵ figyelemmel az ügy egyedi jellemzőire.

³⁰ A Bíróság a *Viamex Agrar Handel (C-37/06)* ügyben hozott ítéletet hozta fel példaként az arányosság elve alkalmazásában. Az ítélet alapügyében agrártermékek export-visszatérítése területén utasított el a tagállami hatóság egy kifizetést, mivel több mint egy nappal túllépték a vonatkozó uniós irányelv mellékletében meghatározott maximális szállítási határidőt. Vita merült fel a tekintetben is, hogy a maximális szállítási határidő nemcsak a közúti, hanem a vasúti szállításokra is vonatkozik-e? Az EUB értelmezésében a kérdéses határidő vonatkozik a vasúti szállításokra is, azonban két esetet határozottan meg kell egymástól különböztetni: ha az irányelv rendelkezéseinek megsértése következtében állatok pusztulnak el, az uniós jogalkotó nem hagy mérlegelési mozgásteret a tagállamok részére, a támogatás nem fizethető ki. Ezzel szemben olyan esetekben, ha az irányelv megsértése nem vezet állatok elpusztulásához, az uniós jogalkotó mérlegelési mozgásteret biztosít: lehetséges a teljes export-visszatérítés elutasítása, a kérdéses támogatások csökkentése vagy fenntartása.

³¹ Európai Unió Bírósága, C-375/08, 87. pont.

³² Európai Unió Bírósága, C-375/08, 88. pont.

³³ Uo.

³⁴ A *Pontini*-ítélet 90. pontjában hangsúlyozza a Bíróság az uniós jog általános elveinek betartását, amely kategórián belül az arányosság elve által támasztott kritériumok betartása különös hangsúlyt kap.

³⁵ Európai Unió Bírósága, C-375/08, 89. pont.

A Kúria Kfv.IV.35.319/2013/3. döntése

A Kúria egy, a közös agrárpolitikából történő kifizetéssel kapcsolatos támogatás-megvonással kapcsolatos jogvitában hozta döntését, amelyben az érintett – többek között – arra hivatkozott, hogy a vele szemben alkalmazott tagállami plusz feltételt nem tartalmazza a vonatkozó rendelet, így az nem egyeztethető össze az uniós joggal.

A Kúria döntésében nem vitatja, hogy a 73/2009/EK rendelet nem tartalmaz olyan direkt kötelezettséget, amely a támogatási kérelemmel érintett parcella vonatkozásában a birtoklás (rendelkezésre állás) okirattal alátámasztott jogszerűségének igazolását írja elő a kérdéses támogatások igénybevételének feltételeként. A földterületnek csupán az érintett mezőgazdasági termelő rendelkezésére kellett állnia. A Kúria a továbbiakban azt vizsgálta, hogy jogellenes-e a tagállami jog által előírt kötelezettség, amely a földterületek rendelkezésre állásának okirattal való alátámasztását követeli meg.

A Kúria megvizsgálta, hogy a 73/2009/EK rendelet milyen jogalkotási mozgásteret biztosít, figyelembe vette – többek között – a rendelet preambulum-célkitűzései közül az ellenőrzések hatékonyságának növelését. Emellett a Kúria számításba vette az 1290/2005 EK rendeletet is, amely az unió pénzügyi érdekeinek védelme érdekében minden olyan intézkedést megkövetel a tagállamok részéről, amely – többek között – megakadályozza és szankcionálja a szabálytalanságokat.

A vizsgálat során számításba vett „a közösségi jogi célkitűzések és a normatív, a tagállamokat kötelező szabályok” meggyőzték a Kúriát arról, hogy a tagállamok jogalkotási mozgástérrel rendelkeznek az unió pénzügyi érdekeinek védelme érdekében a támogatások felhasználására vonatkozó rendeleten túlmutató, további garanciákat biztosító többletfeltételek életbe léptetésére. A Kúria úgy véli, hogy ilyen garanciát jelent az a dokumentáció, amely az adott parcella birtoklásának jogszerűségét igazolja.

Az EUB Pontini-ügyben hozott ítéletére tekintettel vizsgálta a Kúria az adott eljárásban vitatott jogszabályokat a tekintetben, hogy a kérdéses tagállami többletfeltételek eleget tesznek-e az uniós jog alapelveiben foglalt kritériumoknak, azaz jellegükben nem minősülnek-e hátrányosan megkülönböztetőnek, és az azoknak való megfelelés nem jelent-e aránytalan terhet a mezőgazdasági termelő számára. A vonatkozó magyar jogszabályok értelmében a földhasználat jogszerűségét bizonyítja a földhasználati nyilvántartásból származó igazolás vagy egyéb, bizonyító okirat, amely alkalmas a birtoklás jogcímének igazolására. Ilyen – teljes bizonyító – irat lehet a földhasználatra vonatkozó alakiságok mellett megkötött szerződés.

A Kúria értelmezésében a támogatási feltételként meghatározott okirati bizonyítás célja annak biztosítása, hogy uniós és tagállami költségvetési forrásokból csak olyan mezőgazdasági termelő részesüljön, aki „a gazdálkodás tárgyát

jogszerűen, jogi értelemben transzparens, igazolható körülmények között használja és folytatja azon tényleges mezőgazdasági tevékenységét”. A Kúria hozzáteszi, hogy az „okirati bizonyítás az uniós – és tagállami – költségvetési források megszerzésének többletfeltétele, azonban hozzájárul a források felhasználásának hatékonyabb követhetőségéhez, ezért a tárgyalagos mérlegelés szerinti szükséges többletfeltételnek minősült”.

A tagállami többletfeltétel súlyát relativizálja a Kúria értelmezésében az a tény, hogy a vonatkozó belső jogi szabályozás által támasztott többletfeltételnek a mezőgazdasági termelő – megfelelő alakiséggal létrejött – szerződéssel is eleget tehet, valamint a főszabályként megkövetelt, bárki által hozzáférhető földhasználati nyilvántartás megkeresése nem minősül aránytalan tehernek.

A tagállami többletfeltétel az egységes területalapú támogatást igénylő valamennyi mezőgazdasági termelőre vonatkozik, így a Kúria értelmezésében az nem minősül hátrányosan megkülönböztetőnek sem.

Az adott jogvitában a Kúria a fentiek alapján úgy ítélte meg, hogy az Európai Unió Bírósága ítélkezési gyakorlatát követte, ezért nem szükséges az előzetes döntéshozatali eljárásban az uniós bírósághoz fordulnia jogértelmezésért. Értelmezése szerint a Bíróság a Pontini-ügyben hozott ítéletében arra a következtetésre jutott, hogy az unió pénzügyi érdekeinek védelme érdekében a tagállami jogalkotó többletkövetelményként előírhatja a földhasználat jogszerűségének okirati bizonyítását. Emellett az EUB annak vizsgálatára kötelezte, illetve hatalmazta fel a tagállami bíróságot, hogy e többletfeltétel nem jelent-e aránytalan terhet vagy hátrányos megkülönböztetést a mezőgazdasági termelők számára.

Megfelel-e a kúriai döntés a Pontini-ítéletben támasztott kritériumoknak?

A Kúria vizsgált döntésének EUB-gyakorlattal való összhangját különösen az úgynevezett rendhagyó vagy atipikus uniós rendelet által³⁶ meghatározott tagállami végrehajtási mozgástér tekintetében kell vizsgálni, ami különösen gyakori a közös agrárpolitika alkalmazási körében. Az uniós ítélkezési gyakorlatban – többek között – a Gorje-³⁷ valamint a Szatmári Malom-ügyekben³⁸ láthattuk, hogy ha egy uniós rendelet mérlegelési jogkört biztosít a tagállamoknak a KAP alkalmazási

³⁶ Az atipikus vagy rendhagyó rendelet rendelkezéseinek túlnyomó többségében közvetlenül alkalmazandó rendelkezésekről beszélhetünk.

³⁷ Európai Unió Bírósága, C-111/15.

³⁸ Európai Unió Bírósága, C-135/13.

körében, akkor e tagállami végrehajtási jogkör gyakorlásának – többek között – az uniós jog általános elvei által támasztott kritériumok szabnak határt.³⁹

Első körben érdemes megvizsgálni, hogy a Pontini-ítélet alapügyében, illetve a Kúria általunk vizsgált döntésében felmerült tagállami jogszabály, azaz a magyar jogalkotó által életbe léptetett többletfeltétel összeegyeztethető-e az uniós joggal a Pontini-ügyben hozott ítélet által kialakított kritériumok figyelembevételével. Ezt követően – ha a tagállami jogalkotó által életbe léptetett többletfeltételek összhangban vannak az uniós jogrend által támasztott kritériumokkal – azt kell vizsgálni, hogy a Pontini-ítélet alapján a Kúria jogalkalmazása megfelel-e – többek között – az általános elvek, különösen az arányosság elve által támasztott kritériumoknak.

Jogszabály megfelel-e az uniós kritériumoknak?

A Kúria egyértelműen elismerte döntésében, hogy a vonatkozó uniós rendelet nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely alapján a kérdéses támogatások igénybevételéhez az érintett földterületek birtoklását okirattal kellene igazolni. Mint már említettük, a vonatkozó rendelet ugyanis csak az érintett területek rendelkezésre állását követeli meg.

Az integrált igazgatási és ellenőrzési rendszerre vonatkozó uniós rendeletek meggyőzték a Kúriát arról, hogy a tagállamok jogalkotási mozgásterrel rendelkeznek a kérdéses támogatások felhasználásának szabályszerűségét biztosító többletgaranciák életbe léptetésére. Az Európai Unió Bírósága is azon az állásponton van, hogy a vonatkozó uniós jogszabályok lehetővé teszik a tagállamoknak, hogy a kérdéses földterületek használata, rendelkezésre állása tekintetében bizonyítékokat követeljenek meg, ami kiterjedhet jogcímet igazoló dokumentumokra és bizonyítékokra vonatkozó szabályokra⁴⁰ is. E tekintetben a tagállami jogalkotási hatáskört az ítélkezési gyakorlat – többek között – a tekintetben korlátozza, hogy a tagállamok kizárólag objektív kritériumokat alkalmazhatnak, illetve minden mezőgazdasági termelő esetében alkalmazni kell a jogcímre vonatkozó kritériumokat.⁴¹ Azon, az uniós pénzügyi érdekeinek védelmére vonatkozó rendelet érdekében bevezetett tagállami intézkedéseknek, amelyek a tranzakciók szabályosságát hivatottak védeni, meg kell felelniük az arányosság elvének.⁴²

³⁹ A közös agrárpolitikából történő kifizetések esetén a fenti EUB-ítéletek az atipikus rendelet által biztosítanak tagállami mozgásteret.

⁴⁰ Európai Unió Bírósága, C-375/08, 82. pont.

⁴¹ Európai Unió Bírósága, C-375/08, 83–84. pontok.

⁴² Európai Unió Bírósága, C-375/08, 85. pont.

A Kúria nem látta indokoltnak az ügyben előzetes döntéshozatali eljárásban az EUB-hoz fordulást, pedig az főszabályként a végső fokon eljáró bíróságok részére kötelező. E kötelezettség alól – többek között – az úgynevezett Cilfit-formula adhat felmentést – többek között – abban az esetben, ha az uniós jog értelmezése annyira egyértelmű, hogy az semmilyen kétséget nem hagy maga után. A Pontini-ítélet alapügyében, illetve a Kúria által vizsgált ügy között az egyik leglényegesebb különbség a szándékos csalás⁴³ lehetett: ennek megelőzésére irányuló tagállami szabályozást álláspontunk szerint „nem szívesen” minősítette volna az EUB ellentétesnek az uniós joggal.

E tekintetben fennállhatott egy ellentmondás, amely az előzetes döntéshozatali eljárás kettős szerepéből fakad: egyrészt az uniós bíróság megfelelő, az alapügy eldöntéséhez „hasznos” választ ad az uniós jog értelmezésével kapcsolatban az eljáró tagállami bíróságnak. Másrészt az előzetes döntéshozatali eljárás betölti az alapító szerződések megszerkesztői által meghatározott szerepet, amely elsősorban az uniós jog egységes értelmezésének biztosítása⁴⁴ az egyes tagállamokban, megakadályozva ezzel uniós jogot sértő gyakorlatok kialakulását. Ezért az előzetes döntéshozatali eljárásból eredő ítéletek esetében erősebb az EUB ítéleteinek *erga omnes* hatálya a kötelezettségszegési eljárásból eredő ítéletekhez képest. Ebből következik, hogy a Pontini-ügyben hozott ítélet nehézséget okozhatott az EUB-nak az előzetes döntéshozatali eljárás e kettős szerepét illetően abban az esetben, ha szigorúbb kritériumokat kívánt volna a tagállami többletfeltételekkel kapcsolatban megfogalmazni.⁴⁵

A Pontini-ügyben, illetve a Kúria döntésében vizsgált tagállami szabályozás által bevezetett többletfeltételeket érdemes összehasonlítani. Az alapügyben eljáró bíróság tájékoztatása szerint⁴⁶ az olasz szabályozás – többek között – előírja, hogy azon mezőgazdasági termelőknek mint a támogatás kérelmezőinek, akik nem tulajdonjog alapján használják az érintett földterületeket, a kérelem benyújtásához csatolniuk kell a hasznosítás igazolására vonatkozó dokumentumokat.⁴⁷

⁴³ Tudomásunk szerint a Kúria által vizsgált esetben nem volt szó olyan visszaélésszerű magatartásról, mint amelyet a Pontini-ügy alapügyében jelzett az alapügyben eljáró olasz bíróság: a magyar esetben a mezőgazdasági termelő megnyert egy pályázatot földterület bérlésére, amelyet birtokba is vett, azonban a támogatási kérelem benyújtásakor nem rendelkezett a magyar jog alapján érvényes, mindkét fél részéről aláírt szerződéssel.

⁴⁴ Denys Simon: *Le système juridique communautaire*. Paris, PUF, 2003, 662.

⁴⁵ Hangsúlyozni kell, hogy a fenti dilemma és hasonló probléma feloldására – megfelelő komolyság esetén – több eszköz is rendelkezésre áll: ilyen lehetőség, ha az EUB felsorolja az uniós jog értelmezésével kapcsolatos kritériumokat, majd az eljáró tagállami bíróság „hatáskörébe utalja” ezen kritériumok alkalmazását.

⁴⁶ Európai Unió Bírósága, C-375/08, 33–34. pontok.

⁴⁷ 503/1999. számú rendelet, illetve a 2000. április 4-i, 2001. augusztus 10-i és a 2003. április 17-i mezőgazdasági és erdészeti miniszteri rendelet.

A rendelet végrehajtására vonatkozó, az adott régió kifizető ügynöksége által kiadott utasítások alapján⁴⁸ a nem földhivatali nyilvántartásban bejegyzett tulajdonosnak az érintett mezőgazdasági földterületek hasznosítására vonatkozó jogcíme meglétét – a vonatkozó tagállami jogszabályok szerint – az érvényesen bejegyzett jogcím (például bérlet, haszonélvezet, haszonkölcsön, örökbérlet stb.) hiteles másolatának benyújtásával kell igazolnia.⁴⁹

A tagállami szabályozás azonban a fenti eshetőségeken kívül is lehetőséget biztosít a termelő részére annak bizonyítására, hogy jogszerűen műveli az adott mezőgazdasági területeket: ha a mezőgazdasági termelő nem tudja a hasznosítási jogcímekkel kapcsolatos iratokat benyújtani, szóbeli szerződés esetén magának kell – személyes nyilatkozáttal – igazolnia e kötelmi jogviszony meglétét. E nyilatkozatnak tartalmaznia kell azt, hogy az adott termelő a földterületek jogszerű mezőgazdasági termelője, az adott földterület tulajdonosának polgári jogállását, a szerződés hatálybalépésének és megszűnésének időpontját, valamint említést kell tenni ilyen esetekben is a hasznosítás jogcíméről és a nyilatkozat meglétét szükségessé tevő okokról.⁵⁰

Ezzel szemben a magyar szabályozás alapján egységes területalapú támogatási kérelmet az a mezőgazdasági termelő nyújthat be, aki a földhasználati nyilvántartásban megfelelően⁵¹ bejegyzett ügyfél vagy az a mezőgazdasági termelő, aki önhibáján kívül nem került bejegyzésre a földhasználati nyilvántartásba, de rendelkezik földhasználati jogosultságát igazoló, megfelelő alakissággal létrejött egyéb bizonyító erejű okirattal.⁵²

A Pontini-ügyben alkalmazott olasz, illetve a magyar szabályozásban alkalmazott többletfeltételek – álláspontunk szerint – a Pontini-ítéletnek megfelelően az uniós jogalkotó által meghatározott célkitűzésekre irányulnak, illetve tesznek lehetővé kivételeket is. Két ok indokolta volna, hogy a Kúria a magyar többletfeltétel okán az EUB-hoz forduljon: az olasz szabályozás a magyarral ellentétben figyelembe veszi a szóban létrejött szerződéseket, valamint a Pontini-ítélet alapügyében – az alapügyben eljáró bíróság álláspontja szerint – szándékos csalást követtek el. Az EDH-kérés elutasítása nem volt feltétlenül teljesen megalapozott.

⁴⁸ 2001. április 24-i 35. számú utasítás.

⁴⁹ Uo.

⁵⁰ Megemlítendő az EUMSZ 345. cikke, amely főszabályként tulajdoni kérdésekben autonómiát tesz lehetővé a tagállamok számára, azonban ez az autonómia nem érvényesíthető a gazdasági alapszabadságok korlátozásának igazolására, inkább magánjogi autonómiát jelent. Kérdés, hogy egy arra vonatkozó tagállami döntés, hogy lehetséges-e földterületekkel kapcsolatban szóbeli szerződéseket kötni, a tagállami magánjogi autonómia körébe tartozik-e?

⁵¹ 22/2010. (III. 16.) FVM rendelet és a 34/2010. (IV. 9.) FVM rendelet.

⁵² 34/2010. (IV. 9.) FVM rendelet.

Ennek ellenére nincs okunk a magyar többletfeltétel uniós joggal való összeegyeztethetőségét alapjaiban megkérdőjelezni.

A többletfeltételekkel kapcsolatos intézkedések megfelelnek-e a „Pontini-kritériumoknak”?

Ha feltételezzük, hogy az uniós joghoz képest többletfeltételeket megfogalmazó magyar jogszabályi rendelkezések megfelelnek az uniós jog által meghatározott kritériumoknak, az nem jelenti azt, hogy az eljáró bíróságoknak⁵³ az adott ügyben a kérdéses többletfeltételekkel kapcsolatban hozott döntéseket ne kelljen egyedi esetekben megvizsgálniuk az uniós jog általános elvei által támasztott követelmények szerint. A továbbiakban ezen tézisünket fogjuk részletesen kifejteni.

Az a tény, hogy egy atipikus rendelet kiegészítésére az uniós jogrend felhatalmazza a tagállami jogalkotót a KAP alkalmazási körében többletfeltételek életbe léptetésére, és az életbe léptetett jogszabály megfelel az uniós jog által meghatározott kritériumoknak, nem jelenti azt, hogy e többletfeltétel alkalmazásában hozott döntés mindenképpen jogszerű az uniós jog kritériumai szerint. Az Európai Unió Bírósága kifejezetten ezen tagállami kötelezettségre hívta fel a figyelmet, amikor a Pontini-ügyben hozott ítélete szerint annak ellenére, hogy az alapügyben vizsgált olasz szabályozásban rögzített többletfeltételt összeegyeztethetőnek tartotta az uniós jog által támasztott kritériumokkal, mégis a tagállami bíróságnak meg kellett vizsgálnia, hogy az ügyben betartották-e – többek között – az arányosság általános elvét.⁵⁴ Az általános elvek egyedi ügyekben történő figyelembevételére vonatkozó EUB-gyakorlatot hagyta figyelmen kívül a Kúria, amikor a Pontini-ügyben hozott joggyakorlatot „átültette a magyar jogba”.

A Kúria a döntésében a fentiekben említett, uniós bíróság által kialakított követelményeket a következő mondatokkal „emelte át” a magyar joggyakorlatba: a Kúria akként, illetve azon szempontok szerint vizsgálta meg, hogy a tagállami többletfeltételek megfelelnek-e az uniós jog alapelveinek, hogy azok jellegükben nem minősülnek-e hátrányosan megkülönböztetőnek, valamint nem jelentenek-e túlzott terhet a mezőgazdasági termelők számára. A Kúria értelmezésében a vizsgált tagállami többletfeltétel azért tekinthető arányosnak, mert az okirati bizonyítás célja a jogszerű működés biztosítása, és a szabályozás nem lép túl a szükséges mértéken.

⁵³ Főszabály szerint a közigazgatási szerveknek és a tagállami bíróságoknak is meg kell felelniük az uniós jognak, a gyakorlatban azonban a tagállami bíróságok tekinthetők az uniós jog végrehajtásának, alkalmazásának legfontosabb tagállami szerveként.

⁵⁴ Európai Unió Bírósága, C-375/08, 89–90. pontok.

Nem minősül a kérdéses többletfeltétel diszkriminatívnak a Kúria szerint, mert a kérdéses szabály minden mezőgazdasági termelőre vonatkozik. A Kúria továbbá azzal erősítette álláspontját, hogy – figyelemmel többek között arra, hogy a megfelelő alakissággal létrejött szerződésekkel is eleget tehet tenni a vizsgált tagállami többletfeltételnek – a földhasználati nyilvántartás kikérése nem minősül aránytalan tehernek a mezőgazdasági termelő számára.

A Kúria indoklásából kitűnik, hogy az kizárólag a bevezetett tagállami többletfeltétel jogszerűségének indoklását tartotta szem előtt, ugyanakkor teljesen elzárkózik attól, hogy a kérdéses többletfeltétel alkalmazásában hozott döntéseket az egyedi esetekben is megvizsgálja az EUB-gyakorlatnak megfelelően. A továbbiakban olyan EUB-gyakorlatot fogunk vizsgálni, amely egyedi döntésekben rendelte alkalmazni az uniós jog általános elveit a KAP alkalmazási körében.

Arányosság elve

Az arányosság általános elve nemcsak azt követeli meg, hogy a tagállami többletkövetelmény ne jelentsen a termelőre nézve aránytalan többletterhet, hanem a többletkövetelmény bevezetésével kapcsolatban hozott döntéseknek, szankciós döntéseknek is meg kell felelniük az arányossági elvek által támasztott követelményeknek.

Az EUB a Pontini-ügyben hozott ítéletében az arányosság elve tekintetében a Viamex Agrar Handels GmbH ügyében hozott ítéletre utalt.⁵⁵ Az ítélet alapügyében a tagállami hatóságok megtagadták az érintett gazdasági szereplők számára az export-visszatérítéshez való jogot, mivel azok a szóban forgó állatok szállítása közben nem tartottak be bizonyos, állatvédelemre vonatkozó uniós rendelkezéseket.

A Bíróság a közös agrárpolitika alkalmazási körében is többször megerősítette az arányosság elvének alkalmazhatóságát,⁵⁶ amelyet az uniós és tagállami jogalkotónak és a tagállami bíróságoknak is figyelembe kell venniük.⁵⁷ Tagállami végrehajtás esetén az arányosság elve megköveteli, hogy a bevezetett intézkedés alkalmas legyen a kitűzött cél elérésére, valamint az alkalmazott intézkedés ne lépjen túl az annak eléréséhez szükséges mértéken.⁵⁸ Mivel az uniós jogalkotó a közös agrárpolitika területén széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik, sokkal szűkebb körben kell vizsgálni az arányosság elvének alkalmazhatóságát: így azt nem kell vizsgálni, hogy az uniós jogalkotó által megvalósított célkitűzés

⁵⁵ Európai Unió Bírósága, C-37/06.

⁵⁶ Európai Unió Bírósága, C-189/01.

⁵⁷ Európai Unió Bírósága, C-37/06, 33. pont.

⁵⁸ Európai Unió Bírósága, C-370/05.

volt-e a legjobb megoldás, csak azt, hogy a bevezetett intézkedés nyilvánvalóan alkalmatlan-e a célkitűzés megvalósítására.⁵⁹ A Bíróság ítéletében érvényesnek találta a szóban forgó uniós rendeletet, ennek ellenére az eljáró tagállami bíróság feladatát képezte annak megítélése, hogy az illetékes hatóságok megfelelően alkalmazták-e a szóban forgó rendelet rendelkezéseit.

Tagállami végrehajtásban a KAP alkalmazási körében az arányosság elve tekintetében szintén megemlíthető a Bíróság *Linguár József-ügyben*⁶⁰ hozott ítélete, amelynek alapügye érintettjének erdőterületre vonatkozó támogatási kérelmét azért utasították el, mert a terület megközelítőleg 0,1%-ának tulajdonosa a magyar állam volt. A vonatkozó uniós rendelet a kérdéses támogatást magánszemélyek számára tervezi nyújtani.

Az EUB értelmezésében az uniós jog általános elvei, különösen az arányosság elve megköveteli, hogy a kérdéses támogatást ilyen esetekben a tulajdoni arány alapján kell folyósítani a magánszemély részére.

Diszkrimináció tilalmának elve

A hátrányos megkülönböztetés vagy diszkrimináció tilalmának elve nemcsak azt követeli meg, hogy a szabályozás minden mezőgazdasági termelőre vonatkozzon, hanem az ítélkezési gyakorlat alapján – többek között az egyedi döntésekben – az egyenlő elbánás elve azt is megköveteli, hogy az azonos helyzeteket azonosan, a különböző helyzeteket különbözően bírálják el. A közös agrárpolitika alkalmazási körében a *National Farmer's Union* ügyében hozott⁶¹ EUB-ítéletben – mezőgazdasági termelőkkel szemben kiszabott szankciók esetén – más elbírálásban kellett részesíteni azt a mezőgazdasági termelőt, aki jóhiszeműen követte el a szabálytalanságot, azokkal a termelőkkel szemben, akik a kérdéses szabálytalanságokat szándékosan vagy súlyos gondatlansággal követték el.

A Bíróság *Szatmári Malom*⁶²-ügyben hozott ítélete szintén szemléltető példa lehet a diszkrimináció tilalma elvének egyedi ügyekben történő alkalmazására: szintén atipikus uniós rendelet alkalmazásában a tagállami szabály összeegyeztethető volt az uniós joggal, azonban az egyedi ügyben az eljáró tagállami bíróságnak az egyenlő elbánás elve által támasztott követelménynek kellett elsőbbséget adnia az uniós jogot nem sértő tagállami jogszabállyal szemben.

⁵⁹ Európai Unió Bírósága, C-37/06, 36. pont.

⁶⁰ Európai Unió Bírósága, C-315/16.

⁶¹ Európai Unió Bírósága, C-354/95.

⁶² Európai Unió Bírósága, C-135/13.

Az általános elvek figyelmen kívül hagyásának lehetséges következményei

Az EUB-gyakorlat által kifejlesztett általános elveket nem vette figyelembe a Kúria. Ennél is nagyobb problémának látom, hogy a Kúria vizsgált döntése meghatározó szerepet játszik a magyar jogalkalmazásban, ezért a magyar bíróságok nem veszik figyelembe az uniós jog általános elveit döntéseikben.

Nem szabad ugyanakkor figyelmen kívül hagyni, hogy az uniós jog általános elveinek alkalmazásától való idegenkedés nem csak a Kúriára jellemző: nemzetközi kitekintésű kutatások arra mutatnak rá, hogy az alapító tagállamokban több évtizedes késéssel gyökeresedett meg az uniós jog általános elveinek megfelelő figyelembevétele a tagállami bíróságok gyakorlatában.⁶³

Összegzés

Különösen a közös agrárpolitika alkalmazási körében gyakoriak az úgynevezett atipikus rendeletek: a rendeletek ezen fajtája bizonyos területeken mérlegelési jogkört tesz lehetővé a tagállamoknak. Az atipikus rendeletek végrehajtásában alkotott jogszabályok alkalmazásában hozott egyedi döntéseket minden esetben az uniós jog általános elvei, illetve a vonatkozó uniós rendeletek által megfogalmazott célkitűzések figyelembevételével kell meghozni.

A Pontini-ítéletben az EUB hangsúlyozta, hogy a vonatkozó támogatási rendelet nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely az érintett földterületek rendelkezésre állását okirati bizonyítékokhoz kötné, azonban az integrált igazgatási és ellenőrzési rendszerre, valamint az unió pénzügyi érdekeinek védelmére vonatkozó uniós rendeletek felhatalmazzák a tagállamokat olyan intézkedések bevezetésére, amelyek – többek között – biztosítják az uniós kifizetések szabályszerűségét. A Pontini-ügyben vizsgált olasz szabályozás a támogatási rendelethez képest többletfeltételeket tartalmazott, ami az EUB értelmezésében megfelelt az uniós jog által meghatározott kritériumoknak. Azonban az uniós bíróság kimondta, hogy az uniós jog általános elvei által megfogalmazott követelmények nemcsak a tagállami jogalkotóra, hanem az eljáró bíróságokra is vonatkoznak. Így a Pontini-ítéletben a tagállami bíróságnak annak ellenére meg kellett vizsgálnia az egyedi döntést az uniós jog általános elvei, különösen az arányossági elv által meghatározott követelmények szempontjából, hogy az olasz jogszabályok által bevezetett többletfeltételt kialakító jogszabály összhangban volt az uniós joggal.

⁶³ Lamprini Xenou: *Les principes généraux du droit de L'Union européenne et la jurisprudence administrative française*. Bruxelles, Bruylant, 2014. 380–395.

A Kúria által megvizsgált magyar ügyben a jogszabályi többletfeltétel esetén a Kúria minden valószínűség szerint megfelelően hivatkozott arra, hogy hasonló többletfeltételek életbe léptetésére az uniós jog lehetőséget biztosít a tagállamoknak. A magyar szabályozás ugyan logikáját és célkitűzéseit tekintve megfelelt a Pontini-ítéletben vizsgált kritériumoknak, a szabályozás rugalmasságát érintő, valamint az alapügy sajátos körülményeit érintő különbségek indokolhatták volna az előzetes döntéshozatali eljárás kérését.

A Kúria az uniós jog általános elveinek való megfelelést két dologra szűkítette le: a szabályozás minden mezőgazdasági termelőre vonatkozik, így az megfelel a diszkriminációmentesség elvének, valamint az arányosság elvének azért felel meg a kérdéses tagállami többletfeltétel, mert az indokolható a szabályszerű kifizetések biztosítása érdekében, valamint nem jelent nehézséget az adatok nyilvántartásból való lekérése, illetve bizonyos körülmények között a megfelelő alakisággal megkötött szerződés is elfogadható.

Ezzel szemben az uniós ítélkezési gyakorlat sokkal tágabb értelmezését ad az arányosság, valamint az azonos elbánás elvének a közös agrárpolitika alkalmazási körében. Az azonos elbánás többek között megköveteli, hogy a jóhiszeműen elkövetett szabálytalanság esetén enyhébb szankciót alkalmazzanak a szándékosan vagy súlyos gondatlanságot elkövető termelővel szemben. Az arányosság elve pedig azt követeli meg, hogy bizonyos esetekben egyedi mérlegelést alkalmazzanak a szankciók kiszabásakor. Az uniós ítélkezési gyakorlat megköveteli, hogy minden döntés esetén számításba vegyék – az atipikus rendeletekkel kapcsolatos döntések meghozatala esetén – a vonatkozó uniós rendeletek célkitűzéseit is.

A Kúria döntése ez utóbbi szempontokat teljesen figyelven kívül hagyta. Ez nemcsak az adott ügyre nézve akadályozta meg az uniós jog általános elvei által megfogalmazott követelmények figyelembevételét, hanem – a Kúria döntéseinek orientációs szerepe miatt – az alsóbb fokú bíróságok, valamint adott esetben a Kúria más kollégiumainak gyakorlatára is befolyással van.

A gyakorlat azonban azt mutatja, hogy a bíróságok követik a Kúria gyakorlatát. El kell ismerni, hogy a döntéshozatal vagy ítélkezési gyakorlat napi rutinjába nehezen illeszthető az uniós joggyakorlat általános elveit megfelelően figyelembe vevő, akár az uniós joggal összhangban lévő jogszabályi rendelkezéseket mellőző döntéshozatal. Különösen igaz lehet ez a közös agrárpolitikára, ahol igen kiterjedt uniós és magyar tételes jogi rendelkezést kell figyelembe venni, gyorsan kell elbírálni több százezer kifizetési kérelmet, valamint a magyar kifizető ügynökség elnéző magatartása uniós szankciók alapja is lehet. Ennek ellenére e területen az általános elvek jobb figyelembevétele elkerülhetetlen lesz a jövőben.

Irodalomjegyzék

- 1254/1999. rendelet
2000. április 4-i mezőgazdasági és erdészeti miniszteri rendelet
2001. augusztus 10-i mezőgazdasági és erdészeti miniszteri rendelet
2001. április 24-i 35. számú utasítás
2003. április 17-i mezőgazdasági és erdészeti miniszteri rendelet
22/2010. (III. 16.) FVM rendelet
2419/2001. rendelet
2988/95 rendelet
34/2010. (IV. 9.) FVM rendelet
503/1999. számú rendelet
Bianchi, Daniele: *La politique agricole commune (PAC)*. 2. kiadás. Bruxelles, Bruylant, 2012.
Európai Unió Bírósága, C-111/15
Európai Unió Bírósága, C-135/13
Európai Unió Bírósága, C-189/01
Európai Unió Bírósága, C-295/02
Európai Unió Bírósága, C-354/95
Európai Unió Bírósága, C-37/06
Európai Unió Bírósága, C-370/05
Európai Unió Bírósága, C-375/08
Európai Unió Bírósága, C-63/00
Simon, Denys: *Le système juridique communautaire*. Paris, PUF, 2003.
Xenou, Lamprini: *Les principes généraux du droit de L'Union européenne et la jurisprudence administrative française*. Bruxelles, Bruylant, 2014.