Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
N. WAHL
fremsat den 16. september 2015 [1]

Sag C-330/14

Gergely Szemerey
mod
Miniszterelnökséget vezető miniszter

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Gyulai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Ungarn))

»Anmodning om præjudiciel afgørelse — formaliteten — fælles landbrugspolitik — ordninger for direkte støtte — det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem — nedsættelse af eller udelukkelse fra betalinger i tilfælde af manglende efterlevelse af reglerne om støttekriterier og krydsoverensstemmelse — landbrugerens manglende overholdelse af kravet om at fremlægge et certifikat for sjældne plantearter — proportionalitet — administrativ praksis — force majeure«

1. I sagen for den forelæggende ret havde en landbruger undladt at vedlægge sin anmodning om betaling af støtte til miljøvenligt landbrug et certifikat vedrørende sjældne plantearter, hvilket kræves i henhold til national lovgivning. Certifikatet kræves for at begrunde ansøgningen om forhøjet støtte ved dyrkningen af sjældne plantearter. De kompetente myndigheder har efterfølgende anerkendt, at der var tale om et tilfælde af force majeure, henset til, at vanskelige vejrforhold umuliggjorde såningen af disse plantearter. Ikke desto mindre blev betalingsanmodningen afvist i sin helhed, og landbrugeren blev yderligere pålagt en administrativ sanktion i form af en betaling, som skulle modregnes i løbet af de tre følgende år. Dette skyldtes hovedsageligt, at landbrugeren ikke fremlagde certifikatet inden for den fastsatte frist.

2. I denne forbindelse anmodes Domstolen om at præcisere to spørgsmål. Det første spørgsmål omhandler omfanget af det skøn, som medlemsstaterne råder over i forbindelse med indførelsen af kontrolmekanismer til sikring af effektiv kontrol med landbrugsstøtteordninger. Det andet spørgsmål omhandler som logisk fortsættelse af det første spørgsmål foreneligheden med de relevante regler i EU's landbrugslovgivning om pålæg af sanktioner vedrørende den samlede ansøgning.

1 — Originalsprog: engelsk.

I – **Retsforskrifter**

A – *EU-retten*

1. Forordning (EF) nr. 1698/2005 [2]

3. Artikel 1 i forordning nr. 1698/2005 fastsætter bl.a. de generelle regler om EU-støtte til udvikling af landdistrikterne, der finansieres af Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL).

4. Forordningens formål skal gennemføres ved foranstaltninger, der er fastsat i de fire akser i forordningens afsnit IV. Anden akse består af foranstaltninger, der skal forbedre miljøet og landskabet. I denne forbindelse bestemmer artikel 36, litra a), nr. iv), at støtte i henhold til denne akse omhandler foranstaltninger, der tager sigte på bæredygtig anvendelse af landbrugsarealer (bl.a.) ved betalinger for miljøvenligt landbrug.

5. Forordningens artikel 39 omhandler betalinger for miljøvenligt landbrug. Artiklens stk. 2 og 3 bestemmer, at medlemsstater skal yde betalinger til landbrugere, der frivilligt påtager sig en forpligtelse til at drive miljøvenligt landbrug. Forpligtelserne dækker kun dem, der er mere vidtgående end de relevant obligatoriske normer i EU-lovgivningen og minimumskrav for brug af gødningsstoffer og plantebeskyttelsesmidler samt andre relevante obligatoriske krav, der er fastsat i national lovgivning.

6. Artikel 74, stk. 1, i forordning nr. 1698/2005 bestemmer, at medlemsstaterne skal vedtage alle love og administrative bestemmelser for at sikre sig, at Den Europæiske Unions finansielle interesser beskyttes effektivt.

2. Forordning (EF) nr. 1975/2006 [3]

7. Artikel 1 i forordning nr. 1975/2006 fastsætter gennemførelsesbestemmelser for kontrol og krydsoverensstemmelse i forbindelse med de medfinansierede støtteforanstaltninger til udvikling af landdistrikterne, der er etableret i henhold til forordning (EF) nr. 1698/2005.

8. Artikel 4 omhandler støtteansøgninger og betalingsanmodninger. Den fastsætter:

»1. Medmindre andet gælder ifølge særlige bestemmelser i denne forordning, fastsætter medlemsstaterne procedurer for indsendelse af støtteansøgninger.

[…]

3. Støtteansøgninger og betalingsanmodninger kan når som helst rettes, efter at de er indsendt, hvis de indeholder indlysende fejl, som myndighederne anerkender.«

2 — Rådets forordning af 20.9.2005 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) (EUT L 277, s. 1), som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 473/2009 af 25.5.2009 (EUT L 144, s. 3).

3 — Kommissionens forordning af 7.12.2006 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 for så vidt angår kontrol og krydsoverensstemmelse i forbindelse med støtteforanstaltninger til udvikling af landdistrikterne (EUT L 368, s. 74), som ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 484/2009 af 9.6.2009 (EUT L 145, s. 25).

9. Artikel 5 fastsætter de generelle kontrolprincipper. Den bestemmer:

»1. Medmindre andet gælder ifølge særlige bestemmelser i denne forordning, sørger medlemsstaterne for, at det ved hjælp af et sæt kontrollerbare indikatorer, som skal fastsættes af medlemsstaterne, kan kontrolleres, om alle de støttekriterier, som er fastsat i EF-retsforskrifterne eller i de nationale lovgivninger eller i landdistriktsprogrammerne, er overholdt.

[…]

3. Medmindre andet gælder ifølge særlige bestemmelser, foretages der ingen betaling til modtagere, hvis det konstateres, at de kunstigt har skabt betingelser for at modtage sådanne betalinger for at få en fordel i strid med den pågældende støtteordnings formål.«

10. Artikel 10 er en del af kapitel II om »kontrol, nedsættelser og udelukkelser«. Under overskriften »Generelle principper« har bestemmelsen følgende ordlyd:

»1. Støtteansøgninger og efterfølgende betalingsanmodninger skal kontrolleres på en sådan måde, at det effektivt sikres, at betingelserne for ydelse af støtte er overholdt.

2. Medlemsstaterne fastlægger metoder til at kontrollere, om betingelserne for at yde støtte til hver støtteforanstaltning er overholdt.

3. Medlemsstaterne anvender det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem, i det følgende benævnt »det integrerede system«, som er omhandlet i afsnit II, kapitel 4, i forordning (EF) nr. 1782/2003.

4. Kontrollen af, om støttekriterierne er overholdt, består i administrativ kontrol og kontrol på stedet.

5. Om reglerne om krydsoverensstemmelse er overholdt, undersøges ved kontrol på stedet og, hvis det er relevant, ved administrativ kontrol.

[...]«

11. Artikel 11 omhandler administrativ kontrol. Stk. 1 har følgende ordlyd:

»Der skal foretages administrativ kontrol af alle støtteansøgninger og betalingsanmodninger, og den skal omfatte alle de elementer, det er muligt og relevant at kontrollere administrativt. Det skal sikres, at det gennemførte kontrolarbejde, kontrolresultaterne og de foranstaltninger, der træffes i tilfælde af uoverensstemmelser, registreres.«

12. Under overskriften »Nedsættelser og udelukkelser ved manglende overholdelse af støttekriterierne« bestemmer artikel 18:

»1. Hvis en af de andre forpligtelser, der er knyttet til tildelingen af støtte, end dem, der vedrører det anmeldte areals størrelse eller det anmeldte antal dyr, ikke overholdes, nedsættes den støtte, der er ansøgt om, eller den bortfalder helt.

2. Medlemsstaten bestemmer, med hvor meget støtten skal nedsættes, især under hensyntagen til, hvor alvorlig, omfattende og varig misligholdelsen er.

Hvor alvorlig misligholdelsen er, afhænger især af, hvor store konsekvenser misligholdelsen har set i forhold til, hvad der er formålet med de kriterier, som ikke er overholdt.

Misligholdelsens omfang afhænger især af, hvilken virkning misligholdelsen har på operationen som helhed.

Om en misligholdelse er varig afhænger navnlig af, hvor længe dens virkninger gør sig gældende, eller muligheden for at bringe dens virkninger til ophør med rimelige midler.

3. Hvis der er tale om forsætlige uregelmæssigheder, udelukkes støttemodtageren fra den pågældende foranstaltning for både det pågældende kalenderår og for det følgende kalenderår.«

3. Forordning (EF) nr. 1122/2009[4]

13. Ved forordning nr. 1122/2009 fastsættes der gennemførelsesbestemmelser for krydsoverensstemmelse, graduering og det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem som fastlagt i afsnit II, kapitel 4, i forordning (EF) nr. 73/2009[5] og gennemførelsesbestemmelser for krydsoverensstemmelse som omhandlet i artikel 85t og 103z i forordning (EF) nr. 1234/2007[6]. I henhold til forordningens artikel 87 skal den anvendes på støtteansøgninger vedrørende produktionsår eller præmieperioder, der begynder fra og med den 1. januar 2010.

14. Forordning nr. 1122/2009 erstattede forordning (EF) nr. 796/2004[7]. I henhold til artikel 7 og 8 i forordning nr. 1975/2006, sammenholdt med sammenligningstabellen i bilag II til forordning nr. 1122/2009, finder artikel 14, 23 og 75 i forordning nr. 1122/2009 anvendelse mutatis mutandis på tilfælde, der reguleres af forordning nr. 1975/2006.

15. Artikel 14 i forordning nr. 1122/2009 omhandler ændringer i enkeltansøgningen. Artiklens stk. 1 bestemmer:

»Når fristen for indgivelse af enkeltansøgningen er udløbet, kan der tilføjes individuelle landbrugsparceller eller individuelle betalingsrettigheder i enkeltansøgningen, forudsat at kravene i de pågældende støtteordninger overholdes.

Ændringer med hensyn til anvendelsen eller støtteordningen for individuelle landbrugsparceller eller betalingsrettighederne, som allerede er anmeldt i enkeltansøgningen, kan foretages på samme betingelser.

Hvis ændringer som omhandlet i første og andet afsnit har indflydelse på bilag eller kontrakter, som skal forelægges, er det også tilladt at foretage de tilsvarende ændringer i sådanne dokumenter eller kontrakter.«

16. Forordningens artikel 23 omhandler forsinket indgivelse. Artiklens stk. 1 bestemmer:

»Medmindre der foreligger force majeure eller usædvanlige omstændigheder som omhandlet i artikel 75, medfører indgivelse af en støtteansøgning i henhold til denne forordning efter fristens udløb, at den støtte, som landbrugeren ville have haft ret til, hvis ansøgningen var indsendt rettidigt, nedsættes med 1% pr. arbejdsdag, fristen overskrides.

4 — Kommissionens forordning af 30.11.2009 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 73/2009 for så vidt angår krydsoverensstemmelse, graduering og det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem inden for rammerne af de ordninger for direkte støtte til landbrugerne, som er omhandlet i nævnte forordning, og om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1234/2007 for så vidt angår krydsoverensstemmelse inden for rammerne af støtteordningen for vin (EUT L 316, s. 65).

5 — Rådets forordning af 19.1.2009 om fælles regler for den fælles landbrugspolitiks ordninger for direkte støtte til landbrugere og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere, om ændring af forordning (EF) nr. 1290/2005, (EF) nr. 247/2006, (EF) nr. 378/2007 og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003 (EUT L 30, s. 16).

6 — Rådets forordning af 22.10.2007 om en fælles markedsordning for landbrugsprodukter og om særlige bestemmelser for visse landbrugsprodukter (fusionsmarkedsordningen) (EUT L 299, s. 1).

7 — Kommissionens forordning af 21.4.2004 om gennemførelsesbestemmelser vedrørende krydsoverensstemmelse, graduering og det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem som omhandlet i Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003 og (EF) nr. 73/2009 og for krydsoverensstemmelse som omhandlet i Rådets forordning (EF) nr. 479/2008 (EUT L 141, s. 8), som ændret.

Medmindre andet følger af særlige foranstaltninger, som medlemsstaten måtte træffe som følge af behovet for rettidig indsendelse af dokumentation for at muliggøre planlægning og gennemførelse af en effektiv kontrol, gælder første afsnit også for bilag, kontrakter og erklæringer, som skal indsendes til den ansvarlige myndighed i henhold til artikel 12 og 13, når sådan dokumentation er afgørende for retten til den pågældende støtte. I så fald anvendes nedsættelsen på det pågældende støttebeløb.

Er forsinkelsen på over 25 kalenderdage, afvises ansøgningen.«

17. Artikel 58 i forordning nr. 1122/2009 fastsætter reglerne, der finder anvendelse i forbindelse med anmeldelse af for stort areal. Den har følgende ordlyd:

»Såfremt det areal, der for en afgrødegruppe er anmeldt i forbindelse med en arealrelateret støtteordning […], overstiger det areal, der er fastslået i henhold til artikel 57 i nærværende forordning, beregnes støtten på grundlag af det fastslåede areal reduceret med det dobbelte af den konstaterede forskel, hvis denne forskel udgør over 3% eller to hektar, men ikke over 20% af det fastslåede areal.

Er forskellen på over 20% af det fastslåede areal, ydes der ingen arealstøtte for den pågældende afgrødegruppe.

Er forskellen på over 50%, udelukkes landbrugeren også fra at modtage støtte på indtil et beløb, der er lig med det beløb, som svarer til forskellen mellem det anmeldte areal og det areal, der er fastslået i henhold til artikel 57 i nærværende forordning. […] Hvis beløbet ikke kan modregnes fuldt ud i løbet af de tre kalenderår, der følger efter kalenderåret for konstateringen, annulleres restbeløbet.«

18. Artikel 75 omhandler force majeure og usædvanlige omstændigheder. Heri er fastsat følgende:

»1. Hvis en landbruger ikke har kunnet opfylde sine forpligtelser som følge af force majeure eller usædvanlige omstændigheder […], bevarer han retten til støtte for det areal, der var støtteberettiget på det tidspunkt, hvor der indtraf force majeure eller usædvanlige omstændigheder. Når misligholdelsen som følge af force majeure eller usædvanlige omstændigheder vedrører krydsoverensstemmelse, foretages den tilsvarende nedsættelse desuden ikke.

2. Meddelelse om tilfælde af force majeure og en for myndighederne tilfredsstillende dokumentation herfor skal indgives skriftligt til myndighederne senest ti arbejdsdage efter det tidspunkt, hvor landbrugeren er i stand til at gøre det.«

B – *Ungarsk ret*

19. § 29, stk. 3, i bekendtgørelse nr. 61/2009[8], hvorved kravene til ansøgninger om støtte til miljøvenligt landbrug fremsat gennem Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne blev præciseret, bestemmer, at såfremt sjældne plantearter må anses for at være af særlig historisk, kulturel eller genetisk betydning som omhandlet i bekendtgørelsens bilag 12 eller 13, har den støtteberettigede person ret til forhøjet støtte, forudsat at den kompetente myndighed bekræfter, at den pågældende planteart er en planteart, der henvises til i de føromtalte bilag.

8 — Ministeriet for landbrug og udvikling af landdistrikternes bekendtgørelse af 14.5.2009 om fastlæggelse af de nærmere betingelser for indsendelse af en ansøgning om støtte til miljøvenligt landbrug, der fremsættes inden for rammerne af ELFUL (Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtott agrár-környezetgazdálkodási támogatások igénybevételének részletes feltételeiről szóló 61/2009. (V.14.) FVM rendelet).

20. § 55, stk. 4, i bekendtgørelse nr. 61/2009 præciserer endvidere, at såfremt det under kontrol på stedet konstateres, at den støtteberettigede person ikke er i besiddelse af det certifikat, der henvises til i § 29, stk. 3, gives der afslag på det fulde støttebeløb for ét produktionsår for så vidt angår de pågældende parceller.

21. I medfør af § 16, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 31/2010[9] blev en ny § 43, stk. 6, indføjet i bekendtgørelse nr. 61/2009. I henhold til bestemmelsen skal certifikatet vedrørende de sjældne plantearter, der henvises til i § 29, stk. 3, i bekendtgørelse nr. 61/2009, vedlægges betalingsanmodningen, når sjældne plantearter dyrkes. Den nye bestemmelse trådte i kraft den 31. marts 2010.

II – **Faktiske omstændigheder, retsforhandlinger og de præjudicielle spørgsmål**

22. Følgende faktiske omstændigheder kan udledes af forelæggelsesafgørelsen.

23. Den 26. juli 2009 indgav G. Szemerey en støtteansøgning. Hans ansøgning blev imødekommet af den kompetente myndighed den 21. januar 2010. G. Szemerey indgav dernæst den 16. maj 2010 en ansøgning om generel arealbetaling i henhold til programmet for økologisk landbrug på opdyrkelig jord.

24. Efter at have ændret sin ansøgning den 31. maj 2010 ansøgte G. Szemerey nærmere bestemt om udbetaling af støtte til miljøvenligt landbrug for et beløb svarende til 52,9 hektar. Han fremlagde i denne forbindelse også en ansøgning om prioriteret støtte, som gav ret til forhøjet støtte med hensyn til et beløb svarende til 29,69 hektar (ud af i alt 52,9 hektar) til dyrkning af sjældne, udrydningstruede plantearter, der havde prioritet ud fra et historisk-kulturelt og genetisk synspunkt. Til brug herfor havde G. Szemerey indkøbt frø til hvid stenkløver (Melilotus alba Medik) og alsike-kløver (Trifolium hybridum L.).

25. I foråret og tidlig sommer 2010 blev såningen af de sjældne plantearter ødelagt navnlig på grund af alt for meget vand. Følgelig indleverede G. Szemerey to erklæringer om force majeure: den 29. juni 2010 og senere den 28. juli 2010. Som instrueret af de ungarske myndigheder erstattede G. Szemerey også anvendelseskoden for de påvirkede arealer med koden for »udtagne arealer«. Den 30. september 2010 tiltrådte de kompetente myndigheder force majeure-erklæringen.

26. Den 19. marts 2011 afviste den kompetente myndighed G. Szemereys betalingsanmodning i sin helhed og pålagde en administrativ sanktion på 2 483 953 HUF, som skulle modregnes i arealansøgninger for de følgende tre år, idet den dog anerkendte, at der var tale om en force majeure-situation. G. Szemerey appellerede denne afgørelse for så vidt angår den pålagte sanktion.

27. Den 13. januar 2012 stadfæstede Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Központi Szerve (centralkontoret for landbrug og udvikling af landdistrikterne, herefter »kontoret«) afgørelsen med den begrundelse, at G. Szemerey ikke havde fremlagt det certifikat vedrørende sjældne plantearter, som skulle have været fremlagt den 15. maj 2010 (dvs. da betalingsansøgningen blev indgivet) eller senest den 9. juni 2010. I denne forbindelse fandt kontoret endvidere, at manglende fremlæggelse af de dokumenter, der begrundede oplysningerne i ansøgningen, ikke kunne afhjælpes. Kontoret fandt derfor, at G. Szemerey ikke var berettiget til prioriteret støtte for sjældne plantearter, og at

9 — Ministeriet for landbrug og udvikling af landdistrikternes bekendtgørelse af 30.3.2010 om ændring af bekendtgørelse nr. 61/2009 om fastlæggelse af de nærmere betingelser for indsendelse af en ansøgning om støtte til miljøvenligt landbrug, der fremsættes inden for rammerne af ELFUL og andre ministerielle bekendtgørelser om støtte fra ELFUL (Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtott agrár-környezetgazdálkodási támogatások igénybevételének részletes feltételeiről szóló 61/2009. (V. 14.) FVM rendelet, valamint más, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtott támogatásokról szóló miniszteri rendeletek módosításáról szóló 31/2010. (III.30.) FVM rendelet).

landarealet, der skulle anvendes til disse arter, med henblik på at tage stilling til, om han var berettiget til udbetaling, derfor skønnedes at være 0 hektar. Henset til, at den deraf følgende anmeldelse af for stort areal var større end 50% af det fastslåede areal, påberåbte kontoret sig artikel 58 i forordning nr. 1122/2009 som hjemmel til at pålægge en sanktion.

28. G. Szemerey appellerede denne afgørelse ved Gyulai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (forvaltnings- og arbejdsretten i Gyula). Da retten er i tvivl om, hvorvidt den relevante nationale lovgivning er forenelig med EU-retten, har den besluttet at udsætte sagen og forelægge følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse:

»1) Skal fleksibilitetsprincippet og princippet om mulighed for ændring som omhandlet i 20. [betragtning] til forordning (EF) [nr. 796/2004], 27. betragtning hertil samt 18. 23. og 26. [betragtning] til forordning (EF) [nr. 1122/2000] fortolkes således, at de er til hinder for en national ordning, hvorefter betalings[anmodningen] i tilfælde af dyrkning af en sjælden planteart skal vedlægges certifikatet om den sjældne planteart, henset til en administrativ praksis, hvorefter begæringen om certifikatet skulle indgives inden betalings[anmodningen], at certifikatet først kunne vedlægges enkeltansøgningen i perioden fra den 2. til den 15. april 2010, når denne blev indgivet, og lovgivningen ikke tillod afhjælpning af manglen i ansøgningen, som bestod i det manglende certifikat?

2) Er denne ordning forenelig med medlemsstatens forpligtelse til ikke at bringe den fælles landbrugspolitiks formål i fare, eller kan man sige, at effektiviteten af udøvelsen af retten til støtte for landbrugere, der dyrker sjældne plantearter, afledt af EU-retten blev umulig eller overdrevent vanskelig og uforudsigelig i 2010 ved lovændringen (ændringen af § 43, stk. 6, i ministeriet for landbrug og udvikling af landdistrikternes [bekendtgørelse nr. 61/2009], som blev indarbejdet i lovgivningen ved ministeriet for landbrug og udvikling af landdistrikternes [bekendtgørelse nr. 31/2010]?

3) Er 57. [betragtning] til forordning (EF) [nr. 796/2004] eller 75. [betragtning] til forordning (EF) [nr. 1122/2009] og navnlig proportionalitetsprincippet til hinder for en administrativ praksis, der – når der ikke foreligger et certifikat om en sjælden planteart, uden at tage hensyn til hverken forsætligheden, uagtsomheden eller de faktiske omstændigheder – pålægger en sanktion for anmeldelse af for stort et areal i forhold til den samlede ansøgning, når betalings[anmodningen] i øvrigt overholder kravene vedrørende det samlede areal, og landbrugeren dyrker den anmeldte planteart på det anmeldte areal?

4) Finder fritagelsesgrundene i 67. eller 71. [betragtning] til forordning (EF) [nr. 796/2004] eller i 75. [betragtning] til forordning (EF) [nr. 1122/2009] anvendelse i det tilfælde, hvor landbrugeren som særlige omstændigheder påberåber sig, at en administrativ praksis er ulovlig og upassende, og søger at godtgøre, at den administrative myndigheds praksis helt eller delvist var årsagen til hans fejl?

5) Kan en anmeldelse, der er accepteret i et force majeure-tilfælde indgivet af landbrugeren angående det totale tab af dyrkningen (såning), anses for faktisk korrekte oplysninger i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i 67. [betragtning] i forordning (EF) [nr. 796/2004] og 93. [betragtning] i forordning (EF) [nr. 1122/2009], som giver landbrugeren dispensation fra ikke at have fremlagt certifikatet vedrørende den sjældne planteart, således at den samlede ansøgning fritages for sanktionerne?«

29. Der er indgivet skriftlige indlæg af G. Szemerey, kontoret, den ungarske og den græske regering samt af Kommissionen; alle med undtagelse af den græske regering afgav mundtlige indlæg i retsmødet den 24. juni 2015.

III – **Bedømmelse**

A – *Indledende bemærkninger*

30. For det første skal det bemærkes, at den forelæggende ret har forelagt Domstolen adskillige spørgsmål, der alle henviser til *betragtningerne* til forordning nr. 796/2004 og nr. 1122/2009 og ikke til de retligt bindende bestemmelser i disse retsakter. Endvidere nævner de præjudicielle spørgsmål ikke forordning nr. 1698/2005 og nr. 1975/2006 vedrørende ELFUL, som fastsætter de retlige rammer for at håndtere de problemer, der ligger til grund for forelæggelsesafgørelsen. Endelig lader forelæggelsesafgørelsen visse centrale spørgsmål vedrørende den nationale retlige og faktiske sammenhæng henstå ubesvarede.

31. Selv om dette i mange henseender selvfølgelig er beklageligt, er denne omstændighed ikke tilstrækkelig til at afvise nærværende anmodning om præjudiciel afgørelse [10]. Denne konklusion følger af den samarbejdsånd, der er en integrerende del af proceduren artikel 267 TEUF. Som Domstolen selv ved talrige lejligheder har bemærket, tilkommer det i denne henseende Domstolen at udlede fra samtlige oplysninger fra den nationale domstol, navnlig af afgørelsens præmisser, de EU-retlige elementer, som det under hensyn til tvistens genstand er nødvendigt at fortolke [11].

32. Når dette er sagt, vil jeg benytte denne anledning til at fremhæve vigtigheden af at give en tydeligt defineret ramme for bedømmelsen (såvel på det retlige og som på faktiske plan) i forelæggelsesafgørelsen – ikke blot for at lette Domstolens opgave, men også for at sikre, at alle, der ønsker at indgive indlæg, er i stand til at gøre dette [12]. Som de i sagen indgivne indlæg netop illustrerer, vil en undladelse af at gøre dette ikke alene føre til forvirring med hensyn til den lovgivningsmæssige ramme, der finder anvendelse, men også med hensyn til den fastslåede faktiske baggrund for forelæggelsen.

33. Den omstændighed, at den forelæggende ret ikke har henvist til de relevante EU-retlige bestemmelser, forhindrer efter min opfattelse ikke Domstolen i at oplyse den forelæggende ret om alle de momenter angående fortolkningen af EU-retten, som kan være til nytte ved afgørelsen af den foreliggende sag, som kræves i retspraksis [13]. Trods de i den foreliggende sag allerede beskrevne utilstrækkeligheder i forelæggelsesafgørelsen kan de spørgsmål, som den forelæggende ret søger vejledning om, relativt let udledes fra den.

34. Efter min opfattelse er der to spørgsmål, som den forelæggende ret reelt søger vejledning om. Det første vedrører det skøn eller snarere grænserne herfor, som medlemsstaterne råder over ved udformningen af kontrolmekanismer for støtteordninger. Det andet forhold vedrører passende konsekvenser af en ufuldstændig betalingsanmodning i henhold til en bestemt støtteordning.

35. Jeg tager enkeltvist stilling til begge spørgsmål. Som jeg allerede har anført i en anden sammenhæng [14], bør man ikke glemme, at landbrug er en erhvervsaktivitet. Denne omstændighed bør man også holde sig for øje, når EU's landbrugslovgivning lovgivning skal fortolkes og anvendes.

10 — Jf. mit forslag til afgørelse Gullotta og Farmacia di Gullotta Davide & C. (C-497/12, EU:C:2015:168, navnlig punkt 20) for så vidt angår grænserne for antagelse til realitetsbehandling.

11 — Dom Subdelegación del Gobierno en Guipuzkoa – Extranjeria (C-38/14, EU:C:2015:260, præmis 26 og den deri nævnte retspraksis). Jf. også blandt mange andre dom Fuß (C-243/09, EU:C:2010:609, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis).

12 — Jf. eksempelvis kendelse Viacom (C-190/02, EU:C:2002:569, præmis 14 og den deri nævnte retspraksis).

13 — Jf. eksempelvis dom Centre public d'action sociale d'Ottignies-Louvain-La-Neuve (C-562/13, EU:C:2014:2453, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).

14 — Jf. mit forslag til afgørelse Demmer (C-684/13, EU:C:2015:131, punkt 71).

B – *Forpligtelsen til at sikre effektiv kontrol med støtteordninger*

36. Det første og det andet præjudicielle spørgsmål, som jeg vil tage stilling til samlet, omhandler den nationale lovgivnings forenelighed med EU-retten, der stiller et krav om, at en landbruger på tidspunktet for en betalingsanmodning fremlægger et certifikat vedrørende de sjældne plantearter, som udgør grundlaget for anmodningen (om betaling af prioriteret støtte). I denne henseende fastholdt kontoret og den ungarske regering i retsmødet, at der kan ansøges om certifikatet uafhængig af såningen af frøene til de pågældende plantearter. De gjorde endvidere gældende, at certifikatet skulle identificere de sjældne plantearter, som danner grundlag for prioriteret støtte, og dermed lette myndighedernes opgave med at tage stilling til, om denne form for støtte kan godkendes.

37. Indledningsvis er der ingen tvivl om, at det påhviler medlemsstaterne at sikre effektiv kontrol med støtteordningerne. De er faktisk forpligtet til at gøre dette. Dette fremgår tydeligt af artikel 74 i forordning nr. 1698/2005 og artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 1975/2006. Det følger af disse bestemmelser, at medlemsstater dels skal vedtage alle love og administrative bestemmelser for at sikre, at Den Europæiske Unions finansielle interesser beskyttes effektivt. Dels skal medlemsstaterne i denne henseende sikre, at støttekriterierne vedrørende de forskellige former for støtte kan kontrolleres ud fra verificerbare indikatorer, som fastlægges af medlemsstaterne. Dette er nødvendigt for at undgå misbrug.

38. Ikke desto mindre indrømmes medlemsstaterne en skønsmæssig beføjelse i den konkrete gennemførelse af kontrollen, såvel administrativ kontrol som kontrol på stedet, der skal sikre effektiv undersøgelse af, om betingelserne for at yde støtte er opfyldt. Dette følger af artikel 10 i forordning nr. 1975/2006.

39. I den foreliggende sag er der næppe tvivl om, at kravet i henhold til national lovgivning om fremlæggelse af certifikatet på tidspunktet for betalingsansøgningen skal give de kompetente myndigheder mulighed for ex ante at efterprøve, om betingelserne for at yde støtte i forbindelse med en bestemt støtteordning er opfyldt. I denne henseende bidrager kravet til effektiviteten af den administrative kontrol og prøvelse af, om støttemodtageren kan godkendes til den pågældende støtte til miljøvenligt landbrug. Derfor forekommer kravet om fremlæggelse af certifikat for de sjældne plantearter på tidspunktet for anmodningen at være fuldt ud forenelig med EU-retten. Dette er navnlig tilfældet, fordi den skal sikre, at de kompetente myndigheders kontrol er effektiv, som dette kræves i artikel 74 i forordning nr. 1698/2005.

40. Endvidere fremgår det af sagens akter og kontorets og den ungarske regerings indlæg under retsmødet, at den nationale lovgivning faktisk tillader støttemodtagerne at fremlægge det pågældende certifikat op til 25 kalenderdage efter denne frist for betalingsanmodningen for et givet støtteår (nemlig den 9.6.). Dette synes at være fuldt ud i overensstemmelse med artikel 23 i forordning nr. 1122/2009, der tillader støttemodtageren enten at fremlægge ansøgningen efter fristens udløb eller at færdiggøre ansøgningen efter indgivelsen. Nedsættelsen, som finder anvendelse i henhold til artikel 23, stk. 1, i forordning nr. 1122/2009, er en nedsættelse på 1% pr. arbejdsdag af de beløb, som landbrugeren ville have været berettiget til, såfremt ansøgningen (og dokumentationen) var blevet indsendt rettidigt. I så fald anvendes nedsættelsen på det pågældende støttebeløb. Er forsinkelsen på over 25 kalenderdage, afvises ansøgningen.

41. Det forekommer mig, at bestemmelsen, der fastsætter en vis henstand i forbindelse med indgivelsen af betalingsansøgningen (i henhold til artikel 14 i forordning nr. 1122/2009), er udtryk for den fleksibilitet, som den forelæggende ret også nævner. I lyset heraf kan jeg ikke se, hvorfor de relevante nationale bestemmelser vedrørende indgivelsen af det pågældende certifikat ville være uforenelige med EU-retten.

42. Der er imidlertid yderligere to forhold, der skal tages stilling til.

43. Det første forhold er, hvorvidt det i 2010 var muligt at indhente et certifikat og i fortsættelse heraf opnå prioriteret støtte. Henset til den strenge tilgang, som Domstolen har anvendt i relation til medlemsstaternes forpligtelser til at sikre effektivitet i kontrol af støtteordninger [15], er det kun undtagelsesvis, at en foranstaltning, der skal sikre effektiv kontrol, kan betragtes som en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet. Dette vil kun være tilfældet, såfremt det er nærmest umuligt eller blot overdrevet vanskeligt at opnå støtte.

44. I denne henseende har G. Szemerey argumenteret for, at certifikatet kun kan indhentes for frø, der er blevet sået, og at for at indhente det pågældende certifikat skal en ansøgning derfor fremlægges senest den 15. april. Det er hans opfattelse, at den kumulative virkning af disse omstændigheder gør det umuligt for en landbruger at opnå prioriteret støtte, eller i det mindste overdrevet vanskeligt ikke mindst for plantearter, der kan sås senere end marts [16]. Forudsat at dette er korrekt, er det min opfattelse, at reglerne for ansøgningen i den relevante nationale lovgivning vedrørende 2010 ikke kan klare en nøje gennemgang i lyset af proportionalitetsprincippet.

45. Imidlertid mener jeg, at det ville være forkert at drage en sådan konklusion, forudsat at den forelæggende ret kan efterprøve, om følgende elementer, der blev fremlagt af kontoret og den ungarske regering ved retsmødet, er korrekte.

46. På grundlag af parternes forklaringer under retsmødet forekommer det mig, at det pågældende certifikat faktisk kan indhentes forud for såningen af frøene (da den synes at attestere, at den pågældende planteart er sjælden som defineret i den relevante nationale lovgivning). Yderligere er der ingen frist i den nationale lovgivning for indgivelsen af en ansøgning om et certifikat. Det eneste krav er, at landbrugeren skal vedlægge certifikatet til betalingsanmodningen (datoen den 15.4. er udelukkende vejledende). Såfremt dette er tilfældet, mener jeg ikke, at der er nogen grund til at anse kravene vedrørende fremlæggelse af et certifikat for de sjældne plantearter for at stå i misforhold til det tilstræbte formål, navnlig at sikre en effektiv ex ante-kontrol. Det tilkommer imidlertid den forelæggende ret at efterprøve, hvorvidt det er tilfældet.

47. Det andet spørgsmål er tæt forbundet med det første og omhandler retssikkerhedsprincippet. G. Szemerey har også argumenteret for, at den relevante lovgivning blev ændret i det skjulte, der således kun giver støttemodtagerne en periode på omkring to uger (den 31.3.2010 til den 15.4.2010) til at tilpasse sig de nye krav, hvilket er en opfattelse, som den forelæggende ret synes at dele. Imidlertid kunne certifikatet i henhold til de tidligere gældende regler også fremlægges på et senere tidspunkt under kontrol på stedet (dette kunne ifølge kontoret finde sted tidligst den 10.6.).

48. Selv om det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, om denne lovgivningsmæssige ændring eller snarere om reglerne for dens ikrafttræden for så vidt angår 2010 strider mod kravene om retssikkerhed [17], skal jeg imidlertid bemærke følgende.

49. For det første er kravet om et certifikat for sjældne plantearter ikke nyt: Kun tidspunktet for fremlæggelse for myndighederne har ændret sig. For det andet kunne landbrugeren tilsyneladende indhente certifikatet uden faktisk at så frøene til de pågældende plantearter. For det tredje er der ikke nogen retlig forpligtelse til at ansøge om certifikatet senest den 15. april [18]. Den ungarske regering anførte i denne henseende under retsmødet, at såfremt en landbruger ønsker at sikre, at han er i besiddelse af det pågældende certifikat på det tidspunkt, hvor han skal fremlægge sin støtteansøgning,

15 — Medlemsstaternes forpligtelser i denne henseende er blevet fortolket strengt i retspraksis, som kræver effektiv og egnet kontrol. Jf. analogt dom Syndicat OP 84 (C-3/12, EU:C:2013:389, præmis 21-23 og den deri nævnte retspraksis).

16 — Parterne er også uenige om, på hvilket tidspunkt de plantearter, som G. Szemerey ønskede at så (navnlig hvid stenkløver), burde sås i henhold til faglige standarder.

17 — Forslag til afgørelse Dél-Zempléni Nektár Leader Nonprofit (C-24/13, EU:C:2014:40, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis).

18 — Jf. punkt 46 ovenfor om landbrugerens muligheder for at opnå et certifikat uden såning og for den ikke-bindende frist den 15.4.

er denne dato faktisk den senest mulige dato for fremlæggelsen af ansøgning om et certifikat (såfremt landbrugeren ønsker at undgå, at der fratrækkes noget). For året 2010 betyder det, at tidspunktet for at ansøge om certifikatet blev forkortet en anelse (25 dage) i forhold til det forudgående år. Efter min opfattelse er dette ikke problematisk ud fra et retssikkerhedsmæssigt synspunkt.

50. I lyset af det ovenstående konkluderer jeg, at forordning nr. 1698/2005 og nr. 1975/2006, sammenholdt med forordning nr. 1122/2009, principielt ikke er til hinder for en national bestemmelse, hvorefter certifikatet vedrørende den sjældne planteart skal vedlægges betalingsanmodningen i forbindelse med dyrkning af en sjælden planteart.

C – *Manglende fremlæggelse af certifikatet og passende sanktioner*

51. Det tredje, det fjerde og det femte præjudicielle spørgsmål vedrører grundlæggende forholdsmæssigheden af den pålagte sanktion som følge af den manglende fremlæggelse af det pågældende certifikat.

52. Parterne er uenige om adskillige afgørende elementer, der ligger til grund for den sag, der verserer ved den forelæggende ret. Det er derfor åbenbart, at det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, om parternes udsagn er korrekte.

53. Jeg gentager, at G. Szemerey anfører, at han ikke kunne indhente det pågældende certifikat, idet såning var umulig, og at han indgav en ansøgning om anerkendelse af force majeure-situationen så hurtigt som muligt. Han anfører endvidere, at som følge af de gældende tidsfrister (på grund af ændringen i lovgivningen vedrørende fremlæggelse af certifikatet på tidspunktet for ansøgningen) var det praktisk talt umuligt at indhente certifikatet med henblik på at fremlægge det på tidspunktet for betalingsanmodningen.

54. Kontoret har på den anden side fremsat argumenter om, at såning ikke var en betingelse for certifikatet, og at henset til, at en af de pågældende planter (hvid stenkløver) under alle omstændigheder bliver sået i foråret, burde G. Szemerey på tidspunktet for sin ansøgning have været bekendt med, at han ikke ville have været i stand til at så frø til de pågældende sjældne plantearter. Selv om det accepteres, at der foreligger en force majeure-situation, pålagde kontoret ikke desto mindre en sanktion i henhold til artikel 58 i forordning nr. 1122/2009, som også finder anvendelse i tilfælde af en (arealbestemt) anmeldelse af for stort areal.

55. På baggrund af forelæggelsesafgørelsen og de præjudicielle spørgsmål er det min opfattelse, at selv under forudsætning af, at G. Szemerey ikke var berettiget til prioriteret støtte som følge af den manglende fremlæggelse af det pågældende certifikat, var han ikke desto mindre berettiget til et grundbeløb i støtte i henhold til den pågældende støtteordning. Det er på dette grundlag, at jeg vil undersøge forholdsmæssigheden af den pålagte sanktion.

56. Jeg vil starte med at bemærke, at trods usikkerheden om kvalificeringen af det pågældende certifikat (som støttekriterium for prioriteret støtte[19] eller dokumentation)[20] er der ikke speciel tvivl om, at den manglende rettidige fremlæggelse af certifikatet (inden den 9.6.) medfører et afslag på prioriteret støtte. Således som jeg forstår spørgsmålet, ønsker den forelæggende ret oplyst, hvorvidt en medlemsstats myndigheder ud over afslag på prioriteret støtte kan pålægge yderligere sanktioner i henhold til artikel 58 i forordning nr. 1122/2009 som følge af anmeldelse af for stort areal.

19 — Kvalificeringen af certifikat er et spørgsmål, der skal afgøres efter national ret, og som det tilkommer den forelæggende ret at tage stilling til. Ikke desto mindre støtter henvisningen i det femte præjudicielle spørgsmål til betragtninger, der vedrører støttekriterier, den opfattelse, at certifikatet udgør et støttekriterium i sig selv. Endvidere tyder den forelæggende rets udgangspunkt, navnlig at G. Szemerey er berettiget til et grundstøttebeløb trods den sene fremlæggelse af certifikatet, på, at certifikatet er et støttekriterium for prioriteret støtte.

20 — På den anden side tyder kontorets og den ungarske regerings forklaringer under retsmødet på, at certifikatet er dokumentation.

57. Det er min opfattelse, at der ikke kan pålægges yderligere sanktioner, uden at proportionalitetsprincippet tilsidesættes.

58. Med forbehold for den forelæggende rets efterprøvelse fører den manglende fremlæggelse af certifikatet til tiden ikke til en fuldstændig udelukkelse af støtte, men alene til, at der ikke er grundlag for en forhøjelse af grundstøttebeløbet, hvor forhøjelsen benævnes prioriteret støtte. Henset hertil mener jeg, at det er vanskeligt at acceptere, at de kompetente ungarske myndigheder havde anvendt artikel 58 i forordning nr. 1122/2009 korrekt på de faktiske omstændigheder i denne sag. Bestemmelsen finder anvendelse på de særlige omstændigheder med (arealbestemt) anmeldelse af for stort areal [21]. I den foreliggende sag er størrelsen på det overordnede område (52,9 hektar), der blev foretaget anmeldelse af, imidlertid ikke omtvistet. Under sådanne omstændigheder stemmer pålæg af en sanktion for anmeldelse af for stort areal dårligt med proportionalitetsprincippet [22].

59. For så vidt angår det korrekte retsgrundlag til at bestemme konsekvensen af den manglende fremlæggelse af det pågældende certifikat afhænger det i sidste ende af kvalificeringen af certifikatet som et støttekriterium eller som dokumentation.

60. Såfremt certifikatet på den ene side skulle udgøre et støttekriterium, hvilket det imidlertid tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, finder artikel 18 i forordning nr. 1975/2006 anvendelse. I henhold til bestemmelsen kan den støtte, der anmodes om, nedsættes eller bortfalde, når støttekriterierne ikke er opfyldt. Kun i tilfælde af forsætlig manglende overholdelse af støttekriterier er det begrundet at give afslag på støtte for både det pågældende kalenderår og det følgende år.

61. Såfremt det pågældende certifikat på den anden side alene skulle betragtes som ren dokumentation, fastsætter artikel 23 i forordning nr. 1122/2009, der gælder mutatis mutandis i forhold til ELFUL, regler, der finder anvendelse i tilfælde af for sen fremlæggelse af dokumentation. Konsekvenserne af den manglende fremlæggelse af en fuldstændig ansøgning er nedfældet i den samme bestemmelse: Som forklaret i punkt 40 ovenfor, afvises ansøgningen efter 25 kalenderdage, og der ydes ingen betaling.

62. Under omstændigheder som de i forelæggelsesafgørelsen foreliggende er proportionalitetsprincippet derfor til hinder for at pålægge en sanktion for anmeldelse af for stort areal og i forlængelse heraf sanktioner vedrørende den samlede ansøgning som omhandlet i artikel 58 i forordning nr. 1122/2009.

63. For fuldstændighedens skyld vil jeg komme med følgende betragtninger om spørgsmålet om force majeure. I nærværende sammenhæng er force majeure ikke relevant i forbindelse med betaling af prioriteret støtte, medmindre G. Szemereys udsagn om, at certifikatet kun kunne indhentes efter såning, er korrekt, hvilket det igen tilkommer den forelæggende ret at efterprøve. Den omstændighed, at han ikke kunne foretage såning, fritager under alle omstændigheder landbrugeren med hensyn til den manglende fremlæggelse af certifikatet, forudsat at de betingelser, der er nedfældet i artikel 75, stk. 2, i forordning nr. 1122/2009 for så vidt angår anmeldelse af force majeure, er opfyldt.

21 — Jf. artikel 16 i forordning nr. 1975/2006 om anmeldelse af et for stort areal i forhold til ELFUL.

22 — Jf. eksempelvis dom Maatschap L.A. en D.A.B. Langestraat en P. Langestraat-Troost (C-11/12, EU:C:2012:808, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis).

IV – **Forslag til afgørelse**

64. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg Domstolen at besvare de af Gyulai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (forvaltnings- og arbejdsretten i Gyula) stillede præjudicielle spørgsmål således:

»1) Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 af 20. september 2005 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) og Kommissionens forordning (EF) nr. 1975/2006 af 7. december 2006 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 for så vidt angår kontrol og krydsoverensstemmelse i forbindelse med støtteforanstaltninger til udvikling af landdistrikterne (som ændret), sammenholdt med Kommissionens forordning (EF) nr. 1122/2009 af 30. november 2009 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 73/2009 for så vidt angår krydsoverensstemmelse, graduering og det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem inden for rammerne af de ordninger for direkte støtte til landbrugerne, som er omhandlet i nævnte forordning, og om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1234/2007 for så vidt angår krydsoverensstemmelse inden for rammerne af støtteordningen for vin, er principielt ikke til hinder for en national bestemmelse, hvorefter der i tilfælde af dyrkning af sjældne plantearter skal vedlægges betalingsanmodningen et certifikat vedrørende den sjældne planteart.

2) Under omstændigheder som de i forelæggelsesafgørelsen foreliggende er proportionalitetsprincippet til hinder for, at der pålægges en sanktion for anmeldelse af for stort areal som omhandlet i artikel 58 i forordning nr. 1122/2009.«