CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
N. WAHL
van 16 september 2015 [1]

Zaak C-330/14

Gergely Szemerey
tegen
Miniszterelnökséget vezető miniszter

[verzoek van het Gyulai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Hongarije) om een prejudiciële beslissing]

„Verzoek om een prejudiciële beslissing — Ontvankelijkheid — Gemeenschappelijk landbouwbeleid — Regelingen inzake rechtstreekse steunverlening — Geïntegreerd beheers- en controlesysteem — Korting of uitsluiting van betalingen in geval van niet-nakoming van voorschriften inzake subsidiabiliteit van randvoorwaarden — Niet-nakoming door landbouwer van de eis een verklaring voor zeldzame gewassoorten over te leggen — Evenredigheid — Administratieve praktijk — Overmacht”

1. In het hoofdgeding heeft een landbouwer verzuimd om overeenkomstig de nationale wetgeving bij zijn aanvraag voor agromilieusteun een verklaring over te leggen met betrekking tot zeldzame gewassoorten. De verklaring is vereist bij de indiening van een aanvraag voor verhoogde steun vanwege de teelt van zeldzame gewassoorten. De bevoegde autoriteiten hebben vervolgens een situatie van overmacht aanvaard, aangezien door slechte weersomstandigheden deze soorten niet hadden kunnen worden ingezaaid. Niettemin werd de betalingsaanvraag volledig afgewezen, en de landbouwer werd aanvullend een bestuursrechtelijke sanctie opgelegd die in de daaropvolgende drie jaar zou worden verrekend. De reden hiervoor was in essentie dat de landbouwer een verklaring te laat had overgelegd.

2. In dit kader wordt het Hof om verduidelijking van twee punten gevraagd. Het eerste heeft betrekking op de mate van vrijheid van lidstaten om systemen in te voeren voor een doeltreffende controle op landbouwsubsidiestelsels. Het tweede punt, als logisch gevolg van het eerste, heeft betrekking op de verenigbaarheid met de toepasselijke Unierechtelijke landbouwregelingen van het opleggen van een sanctie die de gehele aanvraag betreft.

1 — Oorspronkelijke taal: Engels.

I – **Toepasselijke bepalingen**

A – *Unierecht*

1. Verordening nr. 1698/2005

3. In artikel 1 van verordening (EG) nr. 1698/2005 [2] zijn onder meer de algemene bepalingen vastgesteld met betrekking tot de steun van de Unie voor plattelandsontwikkeling die wordt gefinancierd uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (hierna: „Elfpo").

4. De doelstellingen van de verordening worden uitgevoerd door middel van de vier in titel IV van de verordening vastgestelde assen. As 2 heeft betrekking op de verbetering van het milieu en het platteland. In dat verband bepaalt artikel 36, onder a), iv), dat de steun ingevolge deze as maatregelen betreft om een duurzaam gebruik van landbouwgrond te bevorderen door (onder meer) agromilieubetalingen.

5. Artikel 39 van de verordening heeft betrekking op de agromilieubetalingen. Volgens de leden 2 en 3 van dit artikel verlenen lidstaten dergelijke steun aan landbouwers die op vrijwillige basis agromilieuverbintenissen aangaan. Het gaat daarbij alleen om verbintenissen die verder gaan dan de relevante dwingende Unierechtelijke normen en de minimumeisen inzake het gebruik van meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen en andere relevante dwingende eisen die in de nationale wetgeving zijn vastgesteld.

6. Artikel 74, lid 1, van verordening nr. 1698/2005 bepaalt dat lidstaten alle wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vaststellen om een doeltreffende bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie te waarborgen.

2. Verordening nr. 1975/2006

7. Volgens artikel 1 van verordening (EG) nr. 1975/2006 [3] stelt de verordening de uitvoeringsbepalingen vast met betrekking tot de toepassing van controleprocedures en van de randvoorwaarden in het kader van de medegefinancierde steunmaatregelen voor plattelandsontwikkeling die worden genomen overeenkomstig verordening nr. 1698/2005.

8. Artikel 4 betreft steun- en betalingsaanvragen. Het bepaalt:

„1. Onverminderd de specifieke bepalingen van deze verordening, stellen de lidstaten passende procedures voor de indiening van steunaanvragen vast.

[...]

3. Steun- en betalingsaanvragen kunnen te allen tijde na de indiening ervan worden gecorrigeerd in geval van een kennelijke fout die door de bevoegde autoriteit als zodanig wordt erkend."

2 — Verordening van de Raad van 20 september 2005 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (Elfpo) (PB L 277, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 473/2009 van de Raad van 25 mei 2009 (PB L 144, blz. 3).

3 — Verordening van de Commissie van 7 december 2006 houdende uitvoeringsbepalingen van verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad met betrekking tot de toepassing van controleprocedures en van de randvoorwaarden in het kader van de steunmaatregelen voor plattelandsontwikkeling (PB L 368, blz. 74), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 484/2009 van de Commissie van 9 juni 2009 (PB L 145, blz. 25).

9. In artikel 5 worden de algemene controlebeginselen vastgesteld. Daarin wordt het volgende bepaald:

„1. Onverminderd de specifieke bepalingen van deze verordening, zorgen de lidstaten ervoor dat voor alle in communautaire of nationale regelgeving of in de programma's voor plattelandsontwikkeling vastgestelde subsidiabiliteitscriteria aan de hand van een stel door de lidstaten vast te stellen verifieerbare indicatoren kan worden gecontroleerd of aan die criteria is voldaan.

[...]

3. Onverminderd specifieke bepalingen, worden geen betalingen gedaan aan begunstigden van wie vaststaat dat zij de voorwaarden voor die betalingen kunstmatig hebben geschapen om een voordeel te verkrijgen dat indruist tegen de doelstellingen van de steunregeling."

10. Artikel 10, „Algemene beginselen", staat in hoofdstuk II, „Controles, kortingen en uitsluitingen", en luidt:

„1. De steunaanvragen en de latere betalingsaanvragen worden gecontroleerd op een wijze die garandeert dat doeltreffend wordt nagegaan of is voldaan aan de voorwaarden voor de toekenning van de steun.

2. De lidstaten bepalen passende methoden en middelen om voor elke steunmaatregel na te gaan of aan de voorwaarden voor de toekenning van de steun is voldaan.

3. De lidstaten maken gebruik van het in titel II, hoofdstuk 4, van verordening (EG) nr. 1782/2003 bedoelde geïntegreerd beheers- en controlesysteem (hierna „GBCS" genoemd).

4. Om na te gaan of aan de subsidiabiliteitscriteria is voldaan, worden administratieve controles en controles ter plaatse verricht.

5. Om na te gaan of de randvoorwaarden worden nageleefd, worden controles ter plaatse en, waar dat dienstig is, administratieve controles verricht.

[...]"

11. Artikel 11 betreft de administratieve controles. Lid 1 luidt:

„Alle steun- en betalingsaanvragen worden onderworpen aan administratieve controles die alle elementen betreffen waarvoor het mogelijk en passend is deze met administratieve middelen te controleren. De procedures waarborgen dat de verrichte controlewerkzaamheden, de verificatieresultaten en de ten aanzien van afwijkingen genomen maatregelen worden geregistreerd."

12. In artikel 18, „Kortingen en uitsluitingen in geval van niet-inachtneming van subsidiabiliteitscriteria", wordt bepaald:

„1. Indien een van de andere met de toekenning van de steun verband houdende verbintenissen dan die welke betrekking hebben op de aangegeven oppervlakte of het aangegeven aantal dieren, niet wordt nagekomen, wordt de aangevraagde steun verlaagd of geweigerd.

2. De lidstaat bepaalt het bedrag waarmee de steun wordt verlaagd, met name op basis van de ernst, de omvang en het permanente karakter van de vastgestelde niet-nakoming.

De ernst van een niet-nakoming hangt met name af van het belang van de gevolgen van de niet-nakoming, gelet op de doelstellingen die met de niet-nagekomen criteria worden nagestreefd.

De omvang van een niet-nakoming hangt met name af van het effect van de niet-nakoming op de concrete actie als geheel.

Of een niet-nakoming een permanent karakter draagt, hangt met name af van de duur van de periode waarin de effecten blijven bestaan, of van de mogelijkheden om die effecten met redelijke middelen te beëindigen.

3. In het geval dat de niet-nakoming het gevolg is van opzettelijk begane onregelmatigheden, wordt de begunstigde voor het betrokken Elfpo-jaar en het daaropvolgende Elfpo-jaar van de betrokken maatregel uitgesloten.

[...]"

3. Verordening nr. 1122/2009

13. Verordening (EG) nr. 1122/2009[4] bevat bepalingen ter uitvoering van de randvoorwaarden, modulatie en het geïntegreerde beheers- en controlesysteem waarin is voorzien in hoofdstuk 4 van titel II van verordening (EG) nr. 73/2009[5], en ter uitvoering van de randvoorwaarden van artikel 85 unvicies en 103 septvicies van verordening (EG) nr. 1234/2007[6]. Volgens artikel 87 daarvan is de verordening van toepassing op de steunaanvragen betreffende de verkoopseizoenen of premieperioden die ingaan op of na 1 januari 2010.

14. Verordening (EG) nr. 796/2004[7] is vervangen door verordening nr. 1122/2009. Volgens de artikelen 7 en 8 van verordening nr. 1975/2006 in samenhang met de in bijlage II van verordening nr. 1122/2009 opgenomen concordantietabel zijn de artikelen 14, 23 en 75 van verordening nr. 1122/2009 van overeenkomstige toepassing op situaties waarop verordening nr. 1975/2006 van toepassing is.

15. Artikel 14 van verordening nr. 1122/2009 betreft wijzigingen in de verzamelaanvraag. Lid 1 van dat artikel luidt:

„Na de uiterste datum voor de indiening van de verzamelaanvraag mogen individuele percelen landbouwgrond of individuele toeslagrechten aan de verzamelaanvraag worden toegevoegd mits de in de betrokken steunregelingen gestelde eisen in acht worden genomen.

Voor individuele percelen landbouwgrond of toeslagrechten die reeds in de verzamelaanvraag zijn aangegeven, mogen onder dezelfde voorwaarden wijzigingen met betrekking tot het grondgebruik of de steunregeling worden aangebracht.

4 — Verordening van de Commissie van 30 november 2009 tot vaststelling van bepalingen ter uitvoering van verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad wat betreft de randvoorwaarden, de modulatie en het geïntegreerd beheers- en controlesysteem in het kader van de bij die verordening ingestelde regelingen inzake rechtstreekse steunverlening aan landbouwers en ter uitvoering van verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad wat betreft de randvoorwaarden in het kader van de steunregeling voor de wijnsector (PB L 316, blz. 65).

5 — Verordening van de Raad van 19 januari 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening aan landbouwers in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers, tot wijziging van verordeningen (EG) nr. 1290/2005, (EG) nr. 247/2006, (EG) nr. 378/2007 en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1782/2003 (PB L 30, blz. 16).

6 — Verordening van de Raad van 22 oktober 2007 houdende een gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten en specifieke bepalingen voor een aantal landbouwproducten („Integrale-GMO-verordening") (PB L 299, blz. 1).

7 — Verordening (EG) nr. 796/2004 van de Commissie van 21 april 2004 houdende uitvoeringsbepalingen inzake de randvoorwaarden, de modulatie en het geïntegreerd beheers- en controlesysteem waarin is voorzien bij de verordeningen (EG) nr. 1782/2003 en (EG) nr. 73/2009 van de Raad, en inzake de randvoorwaarden waarin is voorzien bij verordening (EG) nr. 479/2008 van de Raad (PB L 141, blz. 18), zoals gewijzigd.

Indien de in de eerste en de tweede alinea bedoelde wijzigingen gevolgen hebben voor in te dienen bewijsstukken of contracten, wordt het aanbrengen van de desbetreffende wijzigingen in die bewijsstukken of contracten eveneens toegestaan."

16. Artikel 23 van de verordening betreft te late indiening. Lid 1 bepaalt:

„Behoudens overmacht en uitzonderlijke omstandigheden als bedoeld in artikel 75, wordt bij indiening van een steunaanvraag in het kader van de onderhavige verordening na de desbetreffende uiterste datum een verlaging met 1 % per werkdag toegepast op de bedragen waarop de landbouwer recht zou hebben gehad als de aanvraag tijdig was ingediend.

Onverminderd eventuele door de lidstaten te nemen bijzondere maatregelen in verband met de noodzaak dat enigerlei bewijsstukken tijdig worden ingediend om de programmering en uitvoering van doeltreffende controles mogelijk te maken, geldt de eerste alinea ook voor documenten, contracten of aangiften die volgens de artikelen 12 en 13 bij de bevoegde autoriteit moeten worden ingediend, voor zover die documenten, contracten of aangiften onmisbaar zijn om voor de betrokken steun in aanmerking te komen. In dat geval wordt de verlaging toegepast op het bedrag dat zou zijn betaald voor de betrokken steun.

Wordt de aanvraag meer dan 25 kalenderdagen te laat ingediend, dan wordt deze afgewezen."

17. Artikel 58 van verordening nr. 1122/2009 bevat regels voor het geval van een te hoge aangifte. Het luidt als volgt:

„Indien voor een gewasgroep de oppervlakte die is aangegeven met het oog op welke oppervlaktegebonden steunregeling dan ook, [...] groter is dan de overeenkomstig artikel 57 van de onderhavige verordening geconstateerde oppervlakte, wordt de steun berekend op basis van de geconstateerde oppervlakte, verminderd met tweemaal het vastgestelde verschil indien dat verschil meer dan 3 % van de geconstateerde oppervlakte of meer dan twee ha, maar niet meer dan 20 % van de geconstateerde oppervlakte bedraagt.

Bedraagt het verschil meer dan 20 % van de geconstateerde oppervlakte, dan wordt voor de betrokken gewasgroep geen aan de oppervlakte gekoppelde steun toegekend.

Bedraagt het verschil meer dan 50 %, dan wordt de landbouwer nogmaals van steun uitgesloten voor een bedrag gelijk aan het bedrag dat overeenstemt met het verschil tussen de aangegeven oppervlakte en de overeenkomstig artikel 57 van de onderhavige verordening geconstateerde oppervlakte. [...] Indien het bedrag niet volledig [...] kan worden verrekend gedurende de drie kalenderjaren volgende op het kalenderjaar waarin het verschil wordt vastgesteld, komt het nog uitstaande saldo te vervallen."

18. Artikel 75 betreft overmacht en uitzonderlijke omstandigheden. Het bepaalt:

„1. Indien een landbouwer door overmacht of uitzonderlijke omstandigheden [...], zijn verplichtingen niet heeft kunnen nakomen, behoudt hij zijn recht op de steun voor de oppervlakte of dieren die subsidiabel was/waren toen de overmacht of de uitzonderlijke omstandigheid zich voordeed. Voorts wordt, wanneer de randvoorwaarden als gevolg van dergelijke overmacht of uitzonderlijke omstandigheden niet worden nageleefd, de overeenkomstige verlaging niet toegepast.

2. Gevallen van overmacht of uitzonderlijke omstandigheden [...] worden, samen met de desbetreffende bewijzen ten genoegen van de bevoegde autoriteit, schriftelijk aan die autoriteit gemeld binnen tien werkdagen vanaf de dag waarop dit voor de landbouwer mogelijk is."

B – *Hongaars recht*

19. § 29, lid 3, van besluit nr. 61/2009 [8] bepaalt dat ingeval historisch, cultureel of genetisch gezien zeldzame gewassoorten als bijzonder belangrijk worden beschouwd in de zin van bijlage 12 of 13 bij het besluit, degene die in aanmerking komt voor steun recht heeft op verhoogde steun indien de bevoegde autoriteit verklaart dat de betrokken gewassoort in de hierboven genoemde bijlagen is vermeld.

20. Voorts bepaalt § 55, lid 4, van besluit nr. 61/2009 dat indien bij een controle ter plaatse komt vast te staan dat degene die in aanmerking komt voor steun niet beschikt over de in § 29, lid 3, bedoelde verklaring, het volledige bedrag van de steun voor het betrokken perceel voor een verkoopseizoen wordt geweigerd.

21. Bij § 16, lid 2, van besluit nr. 31/2010 [9] werd in besluit 61/2009 een nieuw § 43, lid 6, ingelast. Volgens deze bepaling moet de betalingsaanvraag in het geval van de teelt van een zeldzame gewassoort vergezeld gaan van de in § 29, lid 3, van besluit nr. 61/2009 bedoelde verklaring met betrekking tot de zeldzame gewassoort. De nieuwe bepaling is op 31 maart 2010 van kracht geworden.

II – **Feiten, procesverloop en prejudiciële vragen**

22. Blijkens de verwijzingsbeslissing zijn de feitelijke omstandigheden als volgt.

23. Op 26 juli 2009 heeft Szemerey landbouwsteun aangevraagd. Zijn aanvraag werd op 21 januari 2010 door de bevoegde autoriteit ingewilligd. Vervolgens heeft Szemerey op 16 mei 2010 in het kader van een programma inzake biologische landbouw een aanvraag voor een enkele areaalbetaling ingediend.

24. Nauwkeuriger gezegd heeft Szemerey, nadat hij zijn aanvraag op 31 mei 2010 had aangepast, verzocht om betaling van agromilieusteun betrekking hebbend op 52,9 ha. In dat kader verzocht hij tevens om prioritaire steun, die recht geeft op verhoging van de steun die anders verschuldigd zou zijn, met betrekking tot een oppervlakte van 29,69 ha (van het totaal van 52,9 ha) voor de teelt van zeldzame bedreigde gewassoorten die voorrang hebben om historische, culturele of genetische redenen. Szemerey had daartoe zaden van de witte honingklaver (Melilotus alba Medik) en van de basterdklaver (Trifolium hybridum L.) gekocht.

25. In de lente en aan het begin van de zomer van 2010 was de inzaai van de voornoemde zeldzame gewassoorten door met name wateroverlast mislukt. Daarom heeft Szemerey tweemaal aangifte gedaan van een situatie van overmacht: eerst op 29 juni 2010 en nadien op 28 juli 2010. Op verzoek van de Hongaarse autoriteiten heeft Szemerey tevens de gebruikscode van de getroffen oppervlakte vervangen door die van „braakliggende grond”. Op 30 september 2010 hebben de bevoegde autoriteiten de aangifte van een situatie van overmacht aanvaard.

8 — Besluit van het ministerie van Landbouw en Plattelandsontwikkeling van 14 mei 2009 houdende vaststelling van de voorwaarden voor de indiening van aanvragen om agromilieusteun uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling [Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtott agrár-környezetgazdálkodási támogatások igénybevételének részletes feltételeiről szóló 61/2009. (V.14.) FVM rendelet].

9 — Besluit van het ministerie van Landbouw en Plattelandsontwikkeling van 30 maart 2010 tot wijziging van besluit 61/2009 houdende vaststelling van de voorwaarden voor de indiening van aanvragen om agromilieusteun uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling, en van de ministeriële besluiten betreffende steun uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling [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 módositásáról szóló 31/2010. (III.30.) FVM rendelet].

26. Hoewel de bevoegde autoriteiten de situatie van overmacht hebben aanvaard, hebben zij op 19 maart 2011 de betalingsaanvraag van Szemerey volledig afgewezen en hem een bestuursrechtelijke sanctie opgelegd ten bedrage van 2 483 953 HUF; dit bedrag zou worden verrekend met oppervlaktegebonden aanvragen voor de daaropvolgende drie jaar. Szemerey is in beroep gegaan tegen het besluit tot oplegging van de sanctie.

27. Op 13 januari 2012 heeft het Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Központi Szerve (centraal bureau voor landbouw en plattelandsontwikkeling; hierna: „centraal bureau") het besluit bevestigd omdat Szemerey de verklaring met betrekking tot de zeldzame gewassoort niet had overgelegd, wat hij op 15 mei 2010 (dus op het tijdstip waarop hij zijn betalingsaanvraag had ingediend) of uiterlijk op 9 juni 2010 had moeten doen. In dat verband heeft het centraal bureau verder opgemerkt dat het verzuim de bewijsstukken ter staving van de gegevens van de aanvraag over te leggen, niet kan worden hersteld. Het centraal bureau heeft daarom besloten dat Szemerey geen recht had op prioritaire steun voor zeldzame gewassoorten en dat voor de vaststelling van het recht op steun de voor de teelt van die zeldzame gewassoorten gebruikte oppervlakte op 0 ha moest worden gesteld. Aangezien de resulterende te hoge aangifte meer dan 50 % van de vastgestelde oppervlakte bedroeg, heeft het centraal bureau artikel 58 van verordening nr. 1122/2009 toegepast en een sanctie opgelegd.

28. Szemerey is tegen dat besluit in beroep gegaan bij het Gyulai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (bestuurs- en arbeidsgerecht te Gyula). Omdat de rechter twijfelt over de verenigbaarheid van de toepasselijke nationale wetgeving met het Unierecht, heeft de rechter de behandeling van de zaak geschorst en de navolgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Moeten het flexibiliteitsbeginsel en het beginsel dat de verzamelaanvraag kan worden gewijzigd, in de zin van de [overwegingen] 20 en 27 van verordening [nr. 796/2004] alsook de [overwegingen] 18, 23 en 26 van verordening [nr. 1122/2009], aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling op grond waarvan de betalingsaanvraag in het geval van teelt van een zeldzame gewassoort de verklaring met betrekking tot het zeldzame gewas moet omvatten, gelet op de administratieve praktijk volgens welke de verklaring alleen voorafgaand aan de betalingsaanvraag, tussen 2 en 15 april 2010, kon worden aangevraagd en de verklaring alleen terzelfdertijd als de indiening van de verzamelaanvraag kon worden bijgevoegd, en het op grond van de regeling niet mogelijk was om de fout in de aanvraag bestaande in het ontbreken van de verklaring te herstellen?

2) Is die regeling verenigbaar met de verplichting van een lidstaat om de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid niet in gevaar te brengen, of kan worden gesteld dat de daadwerkelijke uitoefening van het uit het Unierecht voortvloeiende recht op steun van landbouwers die zeldzame gewassen telen, in 2010 met de wijziging van de wettelijke regeling (wijziging van artikel 43, lid 6, van [besluit nr. 61/2009] bij [besluit nr. 31/2010]) onmogelijk of uiterst moeilijk en onvoorspelbaar is geworden?

3) Verzetten [overweging] 57 van verordening [nr. 796/2004] of [overweging] 75 van verordening [nr. 1122/2009] en in het bijzonder het evenredigheidsbeginsel zich tegen een administratieve praktijk volgens welke, wanneer een verklaring met betrekking tot het zeldzame gewas ontbreekt, een sanctie wegens te hoge aangifte wordt opgelegd met betrekking tot de gehele aanvraag, zonder rekening te houden met opzet, nalatigheid of de omstandigheden van het geval, wanneer de betalingsaanvraag voor het overige wat het volledige perceel betreft voldoet aan de voorwaarden voor de toekenning van de steun en de landbouwer het aangegeven gewas op de aangegeven oppervlakte teelt?

4) Zijn de verschoningsgronden van de [overwegingen] 67 of 71 van verordening [nr. 796/2004] of [overweging] 75 van verordening [nr. 1122/2009] van toepassing indien de landbouwer een onverenigbare of ongeschikte administratieve praktijk als uitzonderlijke omstandigheid aanvoert en wil aantonen dat de praktijk van het bestuursorgaan zijn fout geheel of gedeeltelijk heeft veroorzaakt?

5) Kan de aanvaarde aangifte van overmacht door de landbouwer bij volledig verlies van de teelt (inzaai) worden aangemerkt als juiste informatie als bedoeld in [overweging] 67 van verordening [nr. 796/2004] en [overweging] 93 van verordening [nr. 1122/2009], die de landbouwer ontheft van de verplichting tot overlegging van de verklaring met betrekking tot het zeldzame gewas en dus de vrijstelling van de sancties met betrekking tot de volledige aanvraag tot gevolg heeft?"

29. Er zijn schriftelijk opmerkingen ingediend door Szemerey, het centraal bureau, de Hongaarse en de Griekse regering en de Europese Commissie, die allen, met uitzondering van de Griekse regering, ter terechtzitting op 24 juni 2015 hun standpunt mondeling hebben toegelicht.

III – **Analyse**

A – *Inleidende opmerkingen*

30. Er moet ten eerste op worden gewezen dat de verwijzende rechter meerdere vragen aan het Hof heeft gesteld die allemaal verwijzen naar overwegingen van de verordeningen nr. 796/2004 en nr. 1122/2009 en niet naar de juridisch bindende bepalingen van die regelingen. Daarnaast wordt in de prejudiciële vragen niet gerept over de verordeningen nr. 1698/2005 en nr. 1975/2006 betreffende het Elfpo, die het juridisch kader vormen voor het oplossen van de kwesties die aan het prejudiciële verzoek ten grondslag liggen. Bovendien laat de verwijzingsbeslissing bepaalde belangrijke vragen met betrekking tot de nationale juridische en feitelijke context onbeantwoord.

31. Hoewel dat in meerdere opzichten betreurenswaardig is, is dat onvoldoende om dit prejudiciële verzoek niet-ontvankelijk te verklaren.[10] Deze conclusie volgt uit de geest van samenwerking die inherent is aan de procedure van artikel 267 VWEU. Zoals het Hof zelf herhaaldelijk heeft vastgesteld, staat het in dit verband aan het Hof om uit alle door de nationale rechter verschafte gegevens, en met name uit de motivering van de verwijzingsbeslissing, de elementen van het Unierecht te putten die, gelet op het voorwerp van het geschil, uitlegging behoeven.[11]

32. Dat gezegd hebbende, wil ik van deze gelegenheid gebruik maken om te wijzen op het belang van een helder afgebakend beoordelingskader (zowel juridisch als feitelijk) in de verwijzingsbeslissing. Dit is niet louter nodig om de taak van het Hof te vergemakkelijken, maar ook om ervoor te zorgen dat degenen die opmerkingen wensen in te dienen, daartoe ook in staat zijn.[12] Als dit kader ontbreekt, kan dat inderdaad niet alleen tot verwarring leiden met betrekking tot het toepasselijke wettelijke kader, maar ook met betrekking tot de vastgestelde feitelijke omstandigheden van de verwijzing, zoals duidelijk blijkt uit de in de onderhavige zaak ingediende opmerkingen.

10 — Over de grenzen van de ontvankelijkheid, zie mijn conclusie in de zaak die heeft geleid tot het arrest Gullotta en Farmacia di Gullotta Davide & C., C-497/12, EU:C:2015:168, met name punt 20.

11 — Zie recent arrest Zaizoune, C-38/14, EU:C:2015:260, punt 26 en aldaar aangehaalde rechtspraak. Zie ook, onder meer, arrest Fuß, C-243/09, EU:C:2010:609, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

12 — Zie bijvoorbeeld beschikking Viacom, C-190/02, EU:C:2002:569, punt 14 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

33. Het feit dat de verwijzende rechter de toepasselijke Unierechtelijke bepalingen niet heeft genoemd, belet het Hof naar mijn mening niet om de verwijzende rechter alle uitleggingsgegevens met betrekking tot het recht van de Unie te verschaffen die van nut kunnen zijn voor de beslechting van het bij hem aanhangig geding, zoals in de rechtspraak wordt vereist.[13] In de onderhavige zaak kunnen de punten waarover de verwijzende rechter om opheldering vraagt, relatief eenvoudig uit de verwijzingsbeslissing worden afgeleid, ondanks de reeds besproken tekortkomingen.

34. Zoals ik het zie, vraagt de verwijzende rechter in wezen om opheldering over twee punten. Het eerste heeft betrekking op de mate van vrijheid, of beter de beperkingen daarvan, die lidstaten genieten bij het inrichten van controlemechanismen voor steunregelingen. Het tweede punt betreft de vraag welke gevolgen van een onvolledige betalingsaanvraag uit hoofde van een bepaalde steunregeling als evenredig zijn te beschouwen.

35. Ik zal beide punten achtereenvolgens bespreken. Zoals ik elders heb aangegeven[14], mag niet uit het oog worden verloren dat landbouw een beroepsactiviteit vormt. Daarmee moet rekening worden gehouden bij de interpretatie en toepassing van de landbouwwetgeving van de Unie.

B – *De verplichting te zorgen voor doeltreffende controlemechanismen op steunregelingen*

36. De eerste en de tweede prejudiciële vraag, die ik gezamenlijk zal bespreken, hebben betrekking op de verenigbaarheid met het Unierecht van een nationale regeling die een landbouwer verplicht om bij de betalingsaanvraag een verklaring betreffende zeldzame gewassoorten over te leggen die de basis van de aanvraag vormt (voor de betaling van prioritaire steun). In dat verband hebben het centraal bureau en de Hongaarse regering ter terechtzitting kenbaar gemaakt dat de verklaring ongeacht de inzaai van de zaden van de betrokken gewassen kan worden aangevraagd. Zij hebben voorts gesteld dat de verklaring is bedoeld ter identificatie van de zeldzame gewassoort waarvoor de prioritaire steun wordt verleend, zodat de autoriteiten bijgevolg eenvoudiger kunnen beoordelen of er recht op deze bijzondere steun bestaat.

37. Allereerst staat vast dat het de taak van de lidstaten is te zorgen voor doeltreffende controle van steunregelingen. Bovendien zijn zij daartoe verplicht. Dit volgt duidelijk uit artikel 74 van verordening nr. 1698/2005 en artikel 5, lid 1, van verordening nr. 1975/2006. Op grond van die artikelen stellen de lidstaten alle wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast om een doeltreffende bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie te waarborgen. Daarnaast zorgen de lidstaten in dat verband ervoor dat aan de hand van een stel door hen vast te stellen verifieerbare indicatoren kan worden gecontroleerd of aan de subsidiabiliteitscriteria voor de verschillende soorten steun is voldaan. Dit is noodzakelijk om misbruik te voorkomen.

38. De lidstaten beschikken niettemin over een beoordelingsbevoegdheid waar het de specifieke invoering van controles betreft, zowel administratieve controles als controles ter plaatse, waarmee doeltreffend kan worden nagegaan of is voldaan aan de voorwaarden voor de toekenning van de steun. Dit blijkt uit artikel 10 van verordening nr. 1975/2006.

39. In de onderhavige zaak lijkt er weinig twijfel over te bestaan dat de verplichting in de nationale regeling volgens welke de verklaring samen met de betalingsaanvraag moet worden overgelegd, beoogt de bevoegde autoriteiten in staat te stellen om ex ante te controleren of aan de voorwaarden voor de toekenning van steun in het kader van een bijzondere steunregeling is voldaan. In die zin draagt de verplichting bij aan de doeltreffendheid van administratieve controles en de controle of de begunstigde in aanmerking komt voor de betrokken agromilieusteun. De verplichting om tegelijkertijd

13 — Zie bijvoorbeeld arrest Abdida, C-562/13, EU:C:2014:2453, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

14 — Zie mijn conclusie in de zaak die heeft geleid tot het arrest Demmer, C-684/13, EU:C:2015:131, punt 71.

met de aanvraag een verklaring voor de zeldzame gewassoort over te leggen, lijkt daarom volledig met het Unierecht verenigbaar. Dat is met name het geval omdat de verplichting ervoor moet zorgen dat de controles van de bevoegde autoriteiten doeltreffend zijn, zoals artikel 74 van verordening nr. 1698/2005 vereist.

40. Bovendien volgt uit het dossier en uit de opmerkingen ter terechtzitting van het centraal bureau en de Hongaarse regering dat de nationale regeling toestaat dat begunstigden de betrokken verklaring nog tot 25 kalenderdagen na de uiterste datum van de betalingsaanvraag voor een bepaald steunjaar overleggen (namelijk op 9 juni). Dit lijkt volledig in overeenstemming met artikel 23 van verordening nr. 1122/2009 op grond waarvan de begunstigde de aanvraag ofwel na de desbetreffende uiterste datum mag indienen ofwel na de indiening daarvan mag aanvullen. De volgens artikel 23, lid 1, van verordening nr. 1122/2009 toe te passen korting bedraagt 1 % per werkdag van de bedragen waarop de landbouwer recht zou hebben gehad als de aanvraag (en de bewijsstukken) tijdig was (waren) ingediend. In dat geval wordt de korting toegepast op het bedrag dat zou zijn betaald voor de betrokken steun. Wordt de aanvraag meer dan 25 kalenderdagen te laat ingediend, dan wordt deze afgewezen.

41. Deze bepaling, die voorziet in een bepaalde uitlooptermijn voor het indienen van de betalingsaanvraag (overeenkomstig artikel 14 van verordening nr. 1122/2009), belichaamt mijn inziens de flexibiliteit waar de verwijzende rechter eveneens op wijst. In dat verband zie ik niet in waarom de desbetreffende nationale bepalingen met betrekking tot de overlegging van de betrokken verklaring onverenigbaar zouden zijn met het Unierecht.

42. Er zijn echter twee andere punten die besproken dienen te worden.

43. Het eerste punt is of het in 2010 mogelijk was om een verklaring en, in het verlengde daarvan, prioritaire steun te verkrijgen. Gelet op de strikte benadering van het Hof met betrekking tot de verplichtingen van lidstaten om te zorgen voor een doeltreffende controle bij steunregelingen [15], zal een maatregel die erop is gericht te zorgen voor een doeltreffende controle slechts in uitzonderlijke gevallen het evenredigheidsbeginsel schenden. Dit is enkel het geval indien het vrijwel onmogelijk, of ten minste uiterst moeilijk, is om steun te verkrijgen.

44. In dat verband betoogt Szemerey dat de verklaring alleen voor geplante zaden kan worden verkregen en dat een aanvraag om de betrokken verklaring te verkrijgen bijgevolg uiterlijk 15 april moet worden ingediend. Volgens hem is het cumulatieve effect van deze omstandigheden dat het voor een landbouwer onmogelijk, of ten minste uiterst moeilijk, is om de prioritaire steun te krijgen, in het bijzonder voor gewassoorten die na maart ingezaaid kunnen worden. [16] Indien dat het geval zou zijn, kunnen naar mijn mening de uitvoeringsbepalingen van de toepasselijke nationale wetgeving met betrekking tot het jaar 2010 de toets van het evenredigheidsbeginsel niet doorstaan.

45. Het is mijns inziens echter onjuist om een dergelijke conclusie te trekken, indien de verwijzende rechter zou vaststellen dat de volgende door het centraal bureau en de Hongaarse regering ter terechtzitting aangevoerde omstandigheden juist zijn.

46. Blijkens de toelichting van die partijen ter terechtzitting lijkt de betrokken verklaring vóór de inzaai te kunnen worden verkregen (aangezien ze eenvoudigweg de zeldzaamheid van de betrokken gewassoort in de zin van de toepasselijke nationale wetgeving bevestigt). Daarnaast wordt in de nationale wetgeving geen uiterste termijn voorgeschreven voor het indienen van een aanvraag voor een verklaring. De enige eis is dat de landbouwer de verklaring bij de betalingsaanvraag moet voegen

15 — De verplichtingen van de lidstaten op grond waarvan doeltreffende en passende controles zijn vereist, zijn in dat verband in de rechtspraak strikt geïnterpreteerd. Zie naar analogie arrest Syndicat OP 84, C-3/12, EU:C:2013:389, punten 21-23 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

16 — Partijen zijn het ook oneens over het moment waarop de gewassoorten die Szemerey wilde inzaaien (met name witte honingklaver) volgens de regels van het vak moeten worden ingezaaid.

(waarbij de datum van 15 april louter indicatief is). Indien dat het geval is, zie ik geen enkele reden om aan te nemen dat de eisen inzake het indienen van een verklaring voor de zeldzame gewassoort, niet evenredig zouden zijn aan het nagestreefde doel, namelijk het zorgen voor een doeltreffende ex ante controle. Het is echter aan de verwijzende rechter om te verifiëren of dat het geval is.

47. Het tweede punt, nauw verbonden met het eerste, heeft betrekking op het rechtszekerheidsbeginsel. Szemerey heeft ook betoogd dat de betrokken wetwijziging nogal tersluiks heeft plaatsgevonden, waardoor de begunstigden slechts ongeveer twee weken (31 maart 2010 tot en met 15 april 2010) tijd hadden om zich aan de nieuwe eisen aan te passen. De verwijzende rechter lijkt dit standpunt te delen. Krachtens de voordien geldende regels kon de verklaring inderdaad ook in een later stadium worden overgelegd, namelijk tijdens de controles ter plaatse (die volgens het centraal bureau op zijn vroegst op 10 juni konden plaatsvinden).

48. Hoewel het aan de verwijzende rechter is om te verifiëren of die wetswijziging, of beter gezegd de uitvoeringsbepalingen voor de inwerkingtreding daarvan voor het jaar 2010, in strijd is met de eisen van rechtszekerheid [17], wil ik toch het volgende opmerken.

49. Om te beginnen is de eis van een verklaring voor zeldzame gewassoorten niet nieuw; alleen het moment waarop het aan de autoriteiten moet worden overgelegd, is gewijzigd. Ten tweede kon de landbouwer de verklaring kennelijk verkrijgen zonder de zaden van de betrokken zeldzame gewassoort daadwerkelijk in te zaaien. Ten derde bestaat er geen wettelijke plicht om uiterlijk 15 april de verklaring aan te vragen. [18] In dat verband heeft de Hongaarse regering ter terechtzitting toegelicht dat indien een landbouwer er zeker van wil zijn dat hij de betrokken verklaring krijgt op het moment dat hij zijn subsidieaanvraag wil indienen, dan is dat moment feitelijk de laatst mogelijke datum waarop een aanvraag voor een verklaring kan worden ingediend (voor zover de landbouwer eventuele korting wil voorkomen). Dat betekent dat in 2010 de termijn voor de aanvraag van de verklaring enigszins korter (25 dagen) was dan in het voorgaande jaar. Naar mijn mening is dat vanuit het oogpunt van rechtszekerheid niet problematisch.

50. In het licht van het voorgaande ben ik van mening dat de verordeningen nr. 1698/2005 en nr. 1975/2006 in samenhang met verordening nr. 1122/2009 zich in beginsel niet verzetten tegen een nationale regeling op grond waarvan in het geval van teelt van een zeldzame gewassoort de betalingsaanvraag de verklaring met betrekking tot het zeldzame gewas moet bevatten.

C – *Ontbreken van de verklaring en passende sancties*

51. De derde, de vierde en de vijfde prejudiciële vraag hebben in wezen betrekking op de evenredigheid van de wegens het ontbreken van de betrokken verklaring opgelegde sanctie.

52. Partijen zijn het oneens over verschillende fundamentele onderdelen die aan het bij de verwijzende rechter aanhangige geding ten grondslag liggen. Het controleren van de juistheid van de beweringen van de partijen is om voor de hand liggende redenen een taak van de verwijzende rechter.

53. Ik wijs er nogmaals op dat Szemerey stelt dat hij de betrokken verklaring niet kon verkrijgen omdat inzaai onmogelijk was, en dat hij zodra dat mogelijk was aangifte heeft gedaan van een situatie van overmacht. Hij heeft verder betoogd dat vanwege de geldende termijnen (als gevolg van de wetswijziging met betrekking tot de verplichting om bij de aanvraag de verklaring over te leggen) het praktisch onmogelijk was om de verklaring te verkrijgen en die samen met de betalingsaanvraag in te dienen.

17 — Beschikking Dél-Zempléni Nektár Leader Nonprofit, C-24/13, EU:C:2014:40, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

18 — Zie punt 46 hierboven voor de mogelijkheid van de landbouwer om een verklaring te verkrijgen zonder inzaai en voor de niet-bindende termijn van 15 april.

54. Het centraal bureau betoogt dat inzaai geen voorwaarde was voor het verkrijgen van de verklaring en dat Szemerey er in elk geval van op de hoogte had moeten zijn dat hij ten tijde van zijn aanvraag de zaden van de betrokken zeldzame gewassoort niet kon inzaaien, gezien een van de betrokken gewassen (witte honingklaver) in de lente ingezaaid wordt. Hoewel het centraal bureau een situatie van overmacht had aanvaard, heeft het een sanctie opgelegd op grond van artikel 58 van verordening nr. 1122/2009, dat van toepassing is in geval van een te hoge (oppervlaktegebonden) aangifte.

55. Op grond van de verwijzingsbeslissing en de prejudiciële vragen begrijp ik dat zelfs al zou Szemerey niet in aanmerking komen voor prioritaire steun omdat hij de betrokken verklaring niet had overgelegd, hij niettemin recht had op basissteun uit hoofde van de betrokken steunregeling. Op deze grondslag zal ik beoordelen of de aldus opgelegde sanctie evenredig is.

56. Laat ik beginnen met de opmerking dat ondanks de onduidelijkheid rond de kwalificatie van de betrokken verklaring (subsidiabiliteitscriterium voor prioritaire steun [19] of een bewijsstuk [20]), staat het vast dat het te laat overleggen van de verklaring (vóór 9 juni) weigering van de prioritaire steun tot gevolg heeft. Zoals ik het zie, wil de verwijzende rechter met zijn vragen weten of autoriteiten van een lidstaat naast weigering van aangevraagde prioritaire steun, verdere sancties kunnen opleggen op grond van artikel 58 van verordening nr. 1122/2009 vanwege een te hoge aangifte.

57. Mijn standpunt is dat er geen verdere sancties kunnen worden opgelegd zonder het evenredigheidsbeginsel te schenden.

58. Onder voorbehoud van verificatie door de verwijzende rechter, is dit het geval omdat het te laat overleggen van de verklaring niet geheel tot uitsluiting van steun leidt, maar dat er eenvoudigweg geen aanspraak kan worden gemaakt op een verhoging van de basissteun, namelijk de toeslag die de prioritaire steun is. Met dit in gedachten kan ik moeilijk aanvaarden dat de bevoegde Hongaarse autoriteiten artikel 58 van verordening nr. 1122/2009 juist hebben toegepast op de voorliggende feitelijke omstandigheden. Die bepaling is inderdaad van toepassing op de specifieke situatie van een te hoge (oppervlaktegebonden) aangifte. [21] De grootte van de totale oppervlakte (52,9 ha) staat hier echter niet ter discussie. In die omstandigheden is het opleggen van een sanctie voor een te hoge aangifte niet goed te rijmen met het evenredigheidsbeginsel. [22]

59. Wat de passende rechtsgrondslag is voor het vaststellen van de gevolgen van het ontbreken van de betrokken verklaring, hangt af van de kwalificatie van de verklaring als subsidiabiliteitscriterium dan wel bewijsstuk.

60. Indien enerzijds de verklaring een subsidiabiliteitscriterium zou zijn, hetgeen de verwijzende rechter moet nagaan, dan is artikel 18 van verordening nr. 1975/2006 van toepassing. Uit hoofde van deze bepaling kan steun worden verlaagd of geweigerd indien de subsidiabiliteitscriteria niet worden nagekomen. Uitsluitend indien de subsidiabiliteitscriteria opzettelijk niet worden nagekomen, is het gerechtvaardigd om zowel voor het betrokken kalenderjaar als het daaropvolgende jaar steun geheel te weigeren.

19 — Het is aan de verwijzende rechter om de kwalificatie van de verklaring vast te stellen, aangezien dat een kwestie van nationaal recht is. In de vijfde vraag van de prejudiciële verwijzing wordt verwezen naar overwegingen betreffende subsidiabiliteitscriteria die niettemin het standpunt ondersteunen dat de verklaring zelf een subsidiabiliteitscriterium is. Daarnaast gaat de verwijzende rechter ervan uit dat Szemerey ondanks het te laat overleggen van de verklaring recht heeft op basissteun. Dit wijst er eveneens op dat de verklaring een subsidiabiliteitscriterium is voor prioritaire steun.

20 — Anderzijds lijken de door het centraal bureau en de Hongaarse regering ter terechtzitting gegeven toelichtingen erop te wijzen dat de verklaring een bewijsstuk is.

21 — Zie ook artikel 16 van verordening nr. 1975/2006, betreffende te hoge aangifte in het kader van het Elfpo.

22 — Zie bijvoorbeeld arrest Maatschap L.A. en D.A.B. Langestraat en P. Langestraat-Troost, C-11/12, EU:C:2012:808, punt 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

61. Indien anderzijds de betrokken verklaring slechts als een bewijsstuk zou moeten worden beschouwd, dan voorziet artikel 23 van verordening nr. 1122/2009, dat van overeenkomstige toepassing is op het Elfpo, in specifieke bepalingen die toegepast moeten worden in het kader van late indiening van bewijsstukken. De gevolgen van het niet indienen van een volledige aanvraag zijn in dezelfde bepaling vastgelegd: In punt 40 hierboven is reeds besproken dat na 25 kalenderdagen de aanvraag wordt afgewezen en dat er dan geen betaling wordt verricht.

62. In de uit de verwijzingsbeslissing voortvloeiende omstandigheden staat het evenredigheidsbeginsel eraan in de weg dat een sanctie voor een te hoge aangifte wordt opgelegd en, in het verlengde daarvan, een sanctie voor de gehele aanvraag in de zin van artikel 58 van verordening nr. 1122/2009.

63. Volledigheidshalve merk ik het volgende op over overmacht. In de voorliggende omstandigheden van het geval kan overmacht niet relevant zijn voor het verlenen van prioritaire steun, tenzij de argumentatie van Szemerey dat de verklaring alleen na inzaai kon worden verkregen, stand houdt. Dit is wederom aan de verwijzende rechter om na te gaan. Omdat de landbouwer niet kon inzaaien, valt het hem in dat geval hoe dan ook niet te verwijten dat de verklaring ontbreekt, mits aan de in artikel 75, lid 2, van verordening nr. 1122/2009 vastgestelde voorwaarden met betrekking tot de melding van overmacht is voldaan.

IV – **Conclusie**

64. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen van het Gyulai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság als volgt te beantwoorden:

„1) Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad van 20 september 2005 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (Elfpo) en verordening (EG) nr. 1975/2006 van de Commissie van 7 december 2006 houdende uitvoeringsbepalingen van verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad met betrekking tot de toepassing van controleprocedures en van de randvoorwaarden in het kader van de steunmaatregelen voor plattelandsontwikkeling (zoals gewijzigd), in samenhang met verordening (EG) nr. 1122/2009 van de Commissie van 30 november 2009 tot vaststelling van bepalingen ter uitvoering van verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad wat betreft de randvoorwaarden, de modulatie en het geïntegreerd beheers- en controlesysteem in het kader van de bij die verordening ingestelde regelingen inzake rechtstreekse steunverlening aan landbouwers en ter uitvoering van verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad wat betreft de randvoorwaarden in het kader van de steunregeling voor de wijnsector, staan in beginsel niet in de weg aan een nationale bepaling op grond waarvan in het geval van teelt van een zeldzame gewassoort de betalingsaanvraag de verklaring met betrekking tot het zeldzame gewas moet bevatten.

2) In de omstandigheden als blijkend uit de verwijzingsbeslissing staat het evenredigheidsbeginsel eraan in de weg dat een sanctie wordt opgelegd voor een te hoge aangifte in de zin van artikel 58 van verordening nr. 1122/2009.”