Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
NILS WAHL
föredraget den 16 september 2015 [1]

Mål C-330/14

Gergely Szemerey
mot
Miniszterelnökséget vezető miniszter

(begäran om förhandsavgörande från Gyulai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Ungern))

”Begäran om förhandsavgörande — Upptagande till sakprövning — Gemensam jordbrukspolitik — Ordningar för direktstöd — Integrerat administrations- och kontrollsystem — Minskning av eller uteslutning från utbetalningar vid underlåtenhet att uppfylla stöd- och tvärvillkor — En jordbrukares underlåtenhet att efterleva kravet på att lämna in intyg avseende sällsynta växtarter — Proportionalitet — Administrativ praxis — Force majeure”

1. I målet vid den hänskjutande domstolen har en jordbrukare underlåtit att foga ett intyg avseende sällsynta växtarter till sin ansökan om utbetalning av stöd för miljövänligt jordbruk, något som krävs enligt nationell lagstiftning. Ett sådant intyg är nödvändigt för att styrka en ansökan om ökat stöd med hänvisning till odling av sällsynta växtarter. De behöriga myndigheterna har sedermera konstaterat att en force majeure-situation föreligger med tanke på att besvärliga väderförhållanden omöjliggjorde sådd av de berörda växtarterna. Trots detta avslogs ansökan om utbetalning i dess helhet och jordbrukaren ålades dessutom en administrativ straffavgift som under de tre kommande åren skulle avräknas mot stöd. Skälet till detta var väsentligen att jordbrukaren inte hade lämnat in något intyg inom föreskriven tid.

2. I detta sammanhang har domstolen uppmanats att förtydliga två saker. Den första rör vilket utrymme för skönsmässig bedömning som medlemsstaterna lämpligen bör ha vid införandet av mekanismer för att säkerställa en effektiv kontroll av ordningar för jordbruksstöd. Den andra, som är en logisk följd av den första, rör frågan huruvida det är förenligt med den relevanta EU-lagstiftningen på jordbruksområdet att ålägga en påföljd avseende hela ansökan.

1 — Originalspråk: engelska.

I – **Tillämpliga bestämmelser**

A – *Unionsrätt*

1. Förordning (EG) nr 1698/2005 [2]

3. Av artikel 1 i förordning nr 1698/2005 framgår att det i denna förordning bland annat fastställs allmänna regler för EU:s stöd för landsbygdsutveckling som finansieras via Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU).

4. De mål som eftersträvas genom förordningen ska uppnås med hjälp av de åtgärder som föreskrivs i de fyra axlar som anges i dess avdelning IV. Axel 2 består av åtgärder för att förbättra miljön och landsbygden. I artikel 36 a iv stadgas att stöd inom ramen för den axeln ska avse åtgärder för ett hållbart utnyttjande av jordbruksmark, genom (bland annat) stöd för miljövänligt jordbruk.

5. Artikel 39 i förordningen rör stöd för miljövänligt jordbruk. Enligt punkterna 2 och 3 i den artikeln ska medlemsstaterna bevilja sådant stöd till jordbrukare som frivilligt gör åtaganden i fråga om miljövänligt jordbruk. Stödet får endast avse sådana åtaganden som går längre än tillämpliga bindande normer i enlighet med EU-lagstiftningen, minimikraven för användning av gödningsmedel och växtskyddsprodukter och andra tillämpliga bindande krav i den nationella lagstiftningen.

6. I artikel 74.1 i förordning nr 1698/2005 föreskrivs att medlemsstaterna ska anta alla lagar och andra författningar som krävs för att se till att EU:s ekonomiska intressen skyddas på ett effektivt sätt.

2. Förordning (EG) nr 1975/2006 [3]

7. Av artikel 1 i förordning nr 1975/2006 framgår att det i denna förordning fastställs tillämpningsföreskrifter för kontroller och tvärvillkor i samband med de samfinansierade stöd för landsbygdsutveckling som genomförs i enlighet med förordning nr 1698/2005.

8. Artikel 4 rör ansökningar om stöd och ansökningar om utbetalning. Där stadgas följande:

”1. Utan att det påverkar tillämpningen av särskilda bestämmelser i denna förordning skall medlemsstaterna fastställa regler för hur stödansökningar skall lämnas in.

…

3. Ansökningar om stöd och utbetalning får ändras när som helst efter det att de har lämnats in om de innehåller uppenbara fel som också accepteras som sådana av den behöriga myndigheten.”

9. I artikel 5 anges allmänna principer för kontroller. Där stadgas följande:

”1. Utan att det påverkar tillämpningen av särskilda bestämmelser i denna förordning skall medlemsstaterna se till att samtliga stödkriterier i den nationella lagstiftningen, i EU-lagstiftningen och i landsbygdsutvecklingsprogrammen kan kontrolleras med hjälp av ett antal verifierbara indikatorer som medlemsstaterna själva skall fastställa.

2 — Rådets förordning av den 20 september 2005 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) (EUT L 277, s. 1) i dess lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 473/2009 av den 25 maj 2009 (EUT L 144, s. 3).

3 — Kommissionens förordning av den 7 december 2006 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1698/2005 i fråga om kontroller och tvärvillkor i samband med stöd för landsbygdsutveckling (EUT L 368, s. 74) i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EG) nr 484/2009 av den 9 juni 2009 (EUT L 145, s. 25).

…

3. Utan att det påverkar tillämpningen av särskilda bestämmelser får inga utbetalningar göras till stödmottagare som bevisligen på ett konstlat sätt har skapat de förutsättningar som krävs för att få sådana utbetalningar, i syfte att erhålla en förmån i strid med stödets syfte.”

10. Artikel 10 med rubriken ”Allmänna principer“ ingår i kapitel II med rubriken ”Kontroller, minskningar och uteslutningar”. I denna artikel stadgas följande:

”1. Kontrollerna av ansökningarna om stöd och av de efterföljande ansökningarna om utbetalningar skall genomföras på ett sätt som ger garantier för en effektiv kontroll av att stödkriterierna är uppfyllda.

2. Medlemsstaterna skall fastställa metoder och rutiner för att kontrollera att stödvillkoren för varje åtgärd är uppfyllda.

3. Medlemsstaterna skall använda sig av det integrerade administrations- och kontrollsystem som föreskrivs i avdelning II kapitel 4 i förordning (EG) nr 1782/2003 (nedan kallat ’IAKS’).

4. Kontrollerna av att stödvillkoren iakttas skall bestå av administrativa kontroller och kontroller på plats.

5. Kontrollerna av att tvärvillkoren iakttas skall bestå av kontroller på plats, men även av administrativa kontroller om detta anses lämpligt.

…”

11. Artikel 11 rör administrativa kontroller. I punkt 1 stadgas följande:

”Administrativa kontroller skall göras av samtliga ansökningar om stöd och om utbetalningar, och de skall omfatta alla uppgifter som det är möjligt och lämpligt att kontrollera på administrativ väg. Rutinerna skall ge garantier för en registrering av vilka kontroller som genomförts, vilka resultat de gett och vilka åtgärder som vidtagits i de fall diskrepanser uppdagats.”

12. I artikel 18, med rubriken ”Minskningar och uteslutningar i de fall stödkriterierna inte uppfylls”, stadgas följande:

”1. Stödet skall minskas eller avslås om en stödmottagare inte fullgör andra åtaganden än i fråga om en deklarerad arealstorlek eller ett deklarerat antal djur.

2. Medlemsstaten skall fastställa med vilket belopp stödet skall minskas, framför allt på grundval av överträdelsens allvar, omfattning och varaktighet.

Överträdelsens allvar skall i första hand bedömas utifrån omfattningen av de konsekvenser som den lett till, med hänsyn tagen till de mål som eftersträvas med hjälp av de kriterier som inte uppfyllts.

Överträdelsens omfattning skall i första hand bedömas utifrån vilka effekter den fått på insatsen i dess helhet.

Överträdelsens varaktighet skall i första hand bedömas utifrån hur länge effekterna är kännbara eller vilka möjligheter det finns att komma till rätta med dem på ett rimligt sätt.

3. Om överträdelsen är ett resultat av avsiktliga oegentligheter ska stödmottagaren uteslutas från åtgärden i fråga under det aktuella kalenderåret och under det följande kalenderåret.”

3. Förordning (EG) nr 1122/2009 [4]

13. Genom förordning nr 1122/2009 fastställs de föreskrifter som behövs för tillämpningen av de tvärvillkor, den modulering och det integrerade administrations- och kontrollsystem som införs genom kapitel 4 i avdelning II i förordning (EG) nr 73/2009 [5], och för tillämpningen av tvärvillkoren enligt artiklarna 85t och 103z i förordning (EG) nr 1234/2007 [6]. Enligt artikel 87 i förordning nr 1122/2009 ska denna förordning tillämpas på stödansökningar som avser regleringsår eller bidragsperioder som börjar från och med den 1 januari 2010.

14. Förordning nr 1122/2009 ersatte förordning (EG) nr 796/2004. [7] Enligt artiklarna 7 och 8 i förordning nr 1975/2006 i förening med jämförelsetabellen i bilaga II till förordning nr 1122/2009 ska artiklarna 14, 23 och 75 i förordning nr 1122/2009 gälla i tillämpliga delar för situationer som regleras av förordning nr 1975/2006.

15. Artikel 14 i förordning nr 1122/2009 rör ändringar av den samlade ansökan. Punkt 1 i den artikeln har följande lydelse:

”Efter det att tidsfristen för inlämnande av den samlade ansökan har löpt ut får enskilda jordbruksskiften eller enskilda stödrättigheter läggas till i den samlade ansökan, på villkor att kraven för de berörda stödsystemen iakttas.

Ändringar av markanvändning eller stödsystem för enskilda jordbruksskiften eller stödrätter som redan har deklarerats i den samlade ansökan får göras på samma villkor.

Om de ändringar som avses i första och andra stycket har betydelse för de styrkande handlingar eller avtal som ska lämnas in ska motsvarande ändringar av dessa handlingar eller avtal också tillåtas.”

16. Artikel 23 i förordningen rör försenad inlämning. Punkt 1 i den artikeln har följande lydelse:

”Utom vid force majeure och exceptionella omständigheter enligt artikel 75 ska inlämnande av en stödansökan enligt denna förordning efter utgången av den tillämpliga tidsfristen medföra att det stödbelopp som jordbrukaren skulle ha haft rätt till om ansökan lämnats inom tidsfristen, minskas med 1 % per arbetsdag.

Utan att det påverkar särskilda åtgärder som vidtas av medlemsstaterna när det gäller kravet på att styrkande handlingar ska lämnas in i god tid för att möjliggöra planering och genomförande av effektiva kontroller, ska första stycket också gälla dokument, avtal och deklarationer som ska lämnas in till den behöriga myndigheten enligt artiklarna 12 och 13 i de fall sådana handlingar ligger till grund för berättigandet till stödet i fråga. I sådana fall ska minskningen göras på det stödbelopp som ska betalas ut.

Om förseningen överstiger 25 kalenderdagar, ska ansökan inte godtas.”

4 — Kommissionens förordning av den 30 november 2009 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 73/2009 vad gäller tvärvillkor, modulering och det integrerade administrations- och kontrollsystem inom de system för direktstöd till jordbrukare som införs genom den förordningen och om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1234/2007 när det gäller tvärvillkoren för stöd inom vinsektorn (EUT L 316, s. 65).

5 — Rådets förordning av den 19 januari 2009 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd för jordbrukare inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare, om ändring av förordningarna (EG) nr 1290/2005, (EG) nr 247/2006 och (EG) nr 378/2007 samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1782/2003 (EUT L 30, s. 16).

6 — Rådets förordning av den 22 oktober 2007 om upprättande av en gemensam organisation av jordbruksmarknaderna och om särskilda bestämmelser för vissa jordbruksprodukter (”förordningen om en samlad marknadsordning”) (EUT L 299, s. 1).

7 — Kommissionens förordning av den 21 april 2004 om närmare föreskrifter för tillämpningen av de tvärvillkor, den modulering och det integrerade administrations- och kontrollsystem som föreskrivs i rådets förordningar (EG) nr 1782/2003 och (EG) nr 73/2009 och för tillämpningen av de tvärvillkor som föreskrivs i rådets förordning (EG) nr 479/2008 (EUT L 141, s. 8), i dess ändrade lydelse.

17. I artikel 58 i förordning nr 1122/2009 anges regler som ska gälla vid för hög deklaration. Denna artikel har följande lydelse:

”Om, i fråga om en odlingsgrupp, den areal som deklarerats för ett stödsystem för arealstöd överskrider den fastställda arealen enligt artikel 57, ska stödet beräknas på grundval av den fastställda arealen, minskad med två gånger den konstaterade skillnaden, om denna skillnad utgör mer än 3 % eller två hektar, dock högst 20 % av den fastställda arealen.

Om skillnaden utgör mer än 20 % av den fastställda arealen får arealstöd inte beviljas för den berörda odlingsgruppen.

Om skillnaden överstiger 50 %, ska jordbrukaren återigen uteslutas från stöd upp till ett belopp som motsvarar skillnaden mellan den deklarerade arealen och den areal som fastställts enligt artikel 57 i den här förordningen. … . Om beloppet inte kan avräknas helt … under de tre kalenderår som följer på det kalenderår då skillnaden konstateras, ska det utestående beloppet annulleras.”

18. Artikel 75 rör force majeure och exceptionella omständigheter. Där stadgas följande:

”1. Om en jordbrukare på grund av force majeure eller exceptionella omständigheter … inte har kunnat fullgöra sina åtaganden, ska han eller hon behålla rätten till stöd för den areal eller de djur som var stödberättigande vid tidpunkten då den händelse som utgjorde force majeure eller de exceptionella omständigheterna inträffade. När överträdelsen till följd av sådana fall av force majeure eller exceptionella omständigheter rör tvärvillkor, ska den tillhörande minskningen inte tillämpas.

2. Fall av force majeure och exceptionella omständigheter … ska, tillsammans med för den behöriga myndigheten tillfredsställande underlag, skriftligen anmälas till myndigheten inom tio arbetsdagar från den tidpunkt då jordbrukaren är i stånd att göra detta.”

B – *Ungersk rätt*

19. I 29 § punkt 3 i förordning nr 61/2009[8] stadgas att i fall där sällsynta växtarter anses ha särskild historisk, kulturell eller genetisk betydelse i den mening som avses i bilaga 12 eller 13 därtill, har den stödberättigade personen rätt till ett utökat stödbelopp under förutsättning att den behöriga myndigheten intygar att den berörda växtsorten är en sådan växt som det hänvisas till i nämnda bilagor.

20. I 55 § punkt 4 i samma förordning anges vidare att i fall där en kontroll på plats visar att den stödberättigade personen saknar ett sådant intyg som avses i 29 § punkt 3, ska ansökan avslås med avseende på hela stödbeloppet för ett regleringsår såvitt avser det berörda skiftet.

21. Genom 16 § punkt 2 förordning nr 31/2010[9] infördes en ny bestämmelse i 43 § punkt 6 i förordning nr 61/2009. Enligt denna bestämmelse ska vid odling av sällsynta växtarter det intyg avseende sällsynta växtarter som avses i 29 § punkt 3 i förordning nr 61/2009 bifogas till ansökan om utbetalning. Den nya bestämmelsen trädde i kraft den 31 mars 2010.

8 — Jordbruks- och landsbygdsutvecklingsministeriets förordning av den 14 maj 2009 om villkoren för ansökan om stöd för miljövänligt jordbruk som ges via Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och i ministerförordningarna om stöd som ges via Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtott agrár-környezetgazdálkodási támogatások igénybevételének részletes feltételeiről szóló 61/2009. (V.14.) FVM rendelet).

9 — Jordbruks- och landsbygdsutvecklingsministeriets förordning av den 30 mars 2010 om ändring av förordning nr 61/2009 om villkoren för ansökan om stöd för miljövänligt jordbruk som ges via Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och i ministerförordningarna om stöd som ges via Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (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).

II – **Bakgrund, förfarande och tolkningsfrågor**

22. Följande faktiska omständigheter kan utläsas ur begäran om förhandsavgörande.

23. Den 26 juli 2009 ansökte Gergely Szemerey om jordbruksstöd. Hans ansökan godkändes av den behöriga myndigheten den 21 januari 2010. Därefter ansökte Gergely Szemerey, den 16 maj 2010, om enhetlig arealersättning inom ramen för ett program för ekologiskt jordbruk och odlingsbar mark.

24. Närmare bestämt ansökte Gergely Szemerey, efter att ha ändrat sin ansökan den 31 maj 2010, om utbetalning av stöd för miljövänligt jordbruk till ett belopp motsvarande 52,9 hektar. I samband med detta lämnade han också in en ansökan om prioritetsstöd – vilket ger rätt till en ökning av utbetalbart stöd – avseende ett belopp motsvarande 29,69 hektar (av den sammanlagda arealen på 52,9 hektar) för odling av sällsynta och utrotningshotade växtarter som av historiska, kulturella eller genetiska skäl är prioriterade. För det ändamålet hade Gergely Szemerey köpt frön av vit sötväppling (*Melilotus alba Medik*) och alsikeklöver (*Trifolium hybridum L.*).

25. På våren och försommaren 2010 visade det sig omöjligt att så dessa sällsynta växtarter, framför allt på grund av översvämning. Därför lämnade Gergely Szemerey in två force majeure-deklarationer, först den 29 juni 2010 och därefter den 28 juli 2010. I enlighet med de anvisningar som han fick av de ungerska myndigheterna, ersatte han också markanvändningskoden för den berörda arealen med koden för ”mark i träda”. De berörda myndigheterna godkände force majeure-deklarationen den 30 september 2010.

26. Den 19 mars 2011 avslog den berörda myndigheten – trots att den godtog att det förelåg force majeure – Gergely Szemereys ansökan om utbetalning i dess helhet och ålade honom en administrativ straffavgift på 2 483 953 HUF som skulle räknas av från hans arealbidragsansökningar under de kommande tre åren. Gergely Szemerey överklagade det beslutet med avseende på straffavgiften.

27. Den 13 januari 2012 fastställdes beslutet av Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Központi Szerve (central myndighet för jordbruk och landsbygdsutveckling) (nedan kallad jordbruksmyndigheten) med hänvisning till att Gergely Szemerey inte hade lämnat in intyget avseende sällsynta växtarter, vilket han borde ha gjort den 15 maj 2010 (det vill säga i samband med ansökan om utbetalning) eller senast den 9 juni 2010. I detta sammanhang påpekade jordbruksmyndigheten också att det inte fanns något sätt att avhjälpa underlåtenhet att lämna in handlingar som styrker uppgifterna i ansökan. Jordbruksmyndigheten ansåg därför att Gergely Szemerey inte var berättigad till prioritetsstöd för sällsynta växtarter, och med hänvisning till detta fann jordbruksmyndigheten att den areal som skulle användas vid fastställandet av stödrättigheterna för dessa arter uppgick till 0 hektar. Eftersom den därav följande för höga deklarationen innebar att den deklarerade arealen översteg den fastställda arealen med mer än 50 procent, ålade jordbruksmyndigheten en straffavgift med stöd av artikel 58 i förordning nr 1122/2009.

28. Gergely Szemerey överklagade detta beslut till domstolen Gyulai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (förvaltnings- och arbetsdomstol i Gyula), som på grund av osäkerhet om huruvida den aktuella nationella lagstiftningen är förenlig med unionsrätten beslutade att vilandeförklara målet och hänskjuta följande frågor för förhandsavgörande:

”1. Ska flexibilitetsprincipen och principen om möjlighet att ändra enligt [skälen] 20 och 27 i förordning [nr 796/2004] och enligt [skälen] 18, 23 och 26 i förordning [nr 1122/2009] tolkas så, att de utgör hinder för en nationell bestämmelse enligt vilken det vid odling av en sällsynt växtart är nödvändigt att bifoga ett intyg avseende den sällsynta växtarten till ansökan om utbetalning, med hänsyn tagen till en administrativ praxis enligt vilken möjlighet att ansöka om detta intyg före ansökan om utbetalning endast förelåg mellan den 2 och den 15 april 2010 och enligt

vilken det endast var möjligt att bifoga intyget samtidigt med inlämnandet av den samlade ansökan, och med beaktande av att nämnda bestämmelse inte gjorde det möjligt att avhjälpa den brist i ansökan som underlåtenheten att lämna in intyget utgjorde?

2. Är nämnda ordning förenlig med medlemsstaternas skyldighet att inte äventyra den gemensamma jordbrukspolitikens mål, eller kan det sägas att 2010 års ändring av lagstiftningen (ändring av 43 § punkt 6 i [förordning nr 61/2009], införd genom [förordning nr 31/2010]) medförde att det i praktiken blev omöjligt eller orimligt svårt och oförutsebart att utöva den unionsrättsligt grundade rätten till stöd för jordbrukare som odlar sällsynta växter?

3. Utgör [skäl] 57 i förordning [nr 796/2004] eller [skäl] 75 i förordning [nr 1122/2009] och i synnerhet proportionalitetsprincipen hinder för en administrativ praxis som i ärenden där det saknas intyg avseende den sällsynta växten innebär att det – utan att hänsyn tas till frågan om uppsåt och försumlighet eller omständigheterna i ärendet – åläggs en administrativ påföljd med anledning av för hög deklaration avseende hela ansökan, när ansökan om utbetalning såvitt avser skiftet i dess helhet i övrigt uppfyller villkoren för beviljande av stödet och jordbrukaren faktiskt odlar den deklarerade växten på den deklarerade arealen?

4. Är undantagen enligt [skäl] 67 eller 71 i förordning [nr 796/2004] eller enligt [skäl] 75 i förordning [nr 1122/2009] tillämpliga om jordbrukaren gör gällande att en skadlig eller olämplig administrativ praxis utgör exceptionella omständigheter och försöker visa att det berörda administrativa organets praxis helt eller delvis var orsaken till det fel som jordbrukaren gjorde?

5. Kan en godkänd force majeure-deklaration som jordbrukaren har lämnat in med avseende på en totalförlust av odlingen (sådden) anses utgöra sådana riktiga uppgifter som det hänvisas till i [skäl] 67 i förordning [nr 796/2004] och i [skäl] 93 i förordning [1122/2009], med följden att jordbrukaren inte ska lastas för underlåtenheten att lämna in intyget avseende den sällsynta växten och således även att inga administrativa påföljder ska åläggas med avseende på ansökan i dess helhet?

29. Gergely Szemerey, jordbruksmyndigheten, den ungerska och den grekiska regeringen samt Europeiska kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden. Samtliga dessa parter utom den grekiska regeringen yttrade sig även muntligen vid förhandlingen den 24 juni 2015.

III – **Bedömning**

A – *Inledande synpunkter*

30. Till att börja med ska det noteras att den hänskjutande domstolen har ställt ett antal frågor till EU-domstolen där det i samtliga fall hänvisas till skäl i förordningarna nr 796/2004 och nr 1122/2009 men inte till rättsligt bindande bestämmelser i dessa båda förordningar. Dessutom innehåller de hänskjutna frågorna inte någon hänvisning till förordningarna nr 1698/2005 och nr 1975/2006 om EJFLU, vilka innehåller de bestämmelser som är tillämpliga vid hanteringen av de problem som ligger till grund för begäran om förhandsavgörande. Därutöver finns det ett antal väsentliga frågor rörande nationell rätt och omständigheter i sak som inte får något svar i begäran om förhandsavgörande.

31. Detta är förvisso på många sätt beklagligt, men det räcker inte för att den aktuella begäran om förhandsavgörande ska avvisas.[10] Den slutsatsen följer av den samarbetsanda som finns inbyggd i förfarandet enligt artikel 267 FEUF. Domstolen ska, som den själv har påpekat vid ett flertal tillfällen, utifrån samtliga uppgifter som den nationella domstolen har lämnat, och i synnerhet utifrån skälen i beslutet om hänskjutande, avgöra vilka delar av unionsrätten som behöver tolkas med hänsyn till saken i målet.[11]

32. Jag vill ändå ta tillfället i akt att framhålla hur viktigt det är att begäran om förhandsavgörande innehåller en tydligt avgränsad ram för bedömningen (både rättsligt och i sak). Syftet är inte endast att underlätta domstolens arbete utan också att se till att alla som vill avge yttranden har möjlighet att göra detta.[12] De yttranden som har inkommit i förevarande mål utgör för övrigt en utmärkt illustration av hur underlåtenhet att redovisa en sådan ram kan leda till förvirring inte endast i fråga om vilka bestämmelser som är tillämpliga utan även i fråga om vilka faktiska omständigheter som är utredda.

33. Att den hänskjutande domstolen inte har hänvisat till de tillämpliga unionsrättsliga bestämmelserna hindrar enligt min uppfattning inte att EU-domstolen iakttar sin egen praxis genom att förse den hänskjutande domstolen med alla uppgifter om unionsrättens tolkning som kan vara användbara för att avgöra det mål som är anhängigt vid den domstolen.[13] I det aktuella fallet är det, trots de ovannämnda bristerna i begäran om förhandsavgörande, förhållandevis lätt att ur denna begäran utröna vilka frågor som den hänskjutande domstolen söker vägledning i.

34. Som jag förstår saken är det i realiteten två frågor som den hänskjutande domstolen söker vägledning i. Den första rör det utrymme för skönsmässig bedömning, eller snarare gränserna för detta utrymme, som medlemsstaterna har när det gäller utformningen av mekanismer för kontroll av stödordningar. Den andra frågan rör vilka konsekvenser som är lämpliga för den som lämnar in en ofullständig ansökan om utbetalning inom ramen för en viss stödordning.

35. Jag kommer att ta upp dessa båda frågor i tur och ordning. Som jag har framhållit i annat sammanhang[14] är det viktigt att inte glömma att jordbruk är en yrkesverksamhet. Denna omständighet ska hållas i minnet vid tolkning och tillämpning av unionslagstiftningen på jordbruksområdet.

B – *Skyldigheten att ombesörja effektiv kontroll av stödordningar*

36. Den första och den andra tolkningsfrågan, vilka jag kommer att ta upp tillsammans, rör huruvida en nationell lagstiftning är förenlig med unionsrätten om den innebär att en jordbrukare samtidigt som ansökan om utbetalning måste lämna in ett intyg avseende den sällsynta växtart som ligger till grund för ansökan (om utbetalning av prioritetsstöd). Vid den muntliga förhandlingen hävdade både jordbruksmyndigheten och den ungerska regeringen att det är möjligt att ansöka om ett sådant intyg oberoende av sådden av de aktuella växterna. De gjorde också gällande att intyget är avsett att identifiera de sällsynta växtarter som ger rätt till prioritetsstöd och således att underlätta myndigheternas arbete med att avgöra huruvida den sökande är berättigad till denna typ av stöd.

10 — Vad gäller frågan om var gränsen går för när en begäran kan tas upp till sakprövning, se mitt förslag till avgörande i målet Gullotta och Farmacia di Gullotta Davide & C. (C-497/12, EU:C:2015:168, särskilt punkt 20).

11 — Se, nyligen, dom Subdelegación del Gobierno en Guipuzkoa – Extranjeria (C-38/14, EU:C:2015:260, punkt 26 och där angiven rättspraxis). Se även, bland många exempel, dom Fuß (C-243/09, EU:C:2010:609, punkt 40 och där angiven rättspraxis).

12 — Se, exempelvis, beslut Viacom (C-190/02, EU:C:2002:569, punkt 14 och där angiven rättspraxis).

13 — Se, exempelvis, dom Centre public d'action sociale d'Ottignies-Louvain-La-Neuve (C-562/13, EU:C:2014:2453, punkt 37 och där angiven rättspraxis).

14 — Se mitt förslag till avgörande i målet Demmer (C-684/13, EU:C:2015:131, punkt 71).

37. Inledningsvis ska det noteras att det inte råder något tvivel om att det ankommer på medlemsstaterna att ombesörja en effektiv kontroll av stödordningar. De är i själva verket skyldiga att göra detta, något som tydligt framgår av artikel 74 i förordning nr 1698/2005 och artikel 5.1 i förordning nr 1975/2006. Av dessa bestämmelser följer till att börja med att medlemsstaterna ska anta alla lagar och andra författningar som krävs för att se till att Europeiska unionens ekonomiska intressen skyddas på ett effektivt sätt. Dessutom ska medlemsstaterna i detta sammanhang se till att stödkriterierna för olika typer av stöd kan kontrolleras med hjälp av ett antal verifierbara indikatorer som de själva ska fastställa. Detta är nödvändigt för att förhindra missbruk.

38. Medlemsstaterna har emellertid ett visst utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller genomförandet av de åtgärder – både administrativa kontroller och kontroller på plats – som ska ge garantier för en effektiv kontroll av att stödkriterierna är uppfyllda. Detta följer av artikel 10 i förordning nr 1975/2006.

39. I det aktuella fallet förefaller det inte råda något tvivel om att syftet med kravet enligt den nationella lagstiftningen på att intyget ska lämnas in samtidigt som ansökan om utbetalning är att de behöriga myndigheterna ska kunna kontrollera i förväg att villkoren för beviljande av stöd inom ramen för en viss stödordning är uppfyllda. Därmed bidrar detta krav till att göra de administrativa kontrollerna mer effektiva och till att göra det möjligt att avgöra huruvida en stödmottagare är berättigad till det aktuella stödet för miljövänligt jordbruk. Kravet på att lämna in ett intyg avseende den sällsynta växtarten samtidigt som ansökan förefaller därför vara helt och hållet förenligt med unionsrätten. Att så är fallet beror i synnerhet på att detta krav har utformats för att göra det möjligt att se till att de behöriga myndigheternas kontroller är effektiva i enlighet med vad som krävs i artikel 74 i förordning 1698/2005.

40. Dessutom framgår det av handlingarna i målet och av jordbruksmyndighetens och den ungerska regeringens yttranden vid den muntliga förhandlingen att den nationella lagstiftningen i själva verket medger att en stödmottagare lämnar in det aktuella intyget upp till 25 kalenderdagar efter sista dagen för ansökan om utbetalning för ett visst stödår (det vill säga den 9 juni). Detta förefaller vara fullt förenligt med artikel 23 i förordning nr 1122/2009, enligt vilken stödmottagaren får lämna in ansökan efter sista dagen för ansökan eller komplettera ansökan efter inlämnandet av denna. Den minskning av stödbeloppet som därvid ska tillämpas i enlighet med artikel 23.1 i förordning nr 1122/2009 uppgår till 1 procent per arbetsdag och utgår från det stödbelopp som jordbrukaren skulle ha haft rätt till om ansökan (och de styrkande handlingarna) hade lämnats in inom föreskriven tid. Minskningen ska göras på det belopp som ska betalas ut avseende det aktuella stödet. Om förseningen överstiger 25 kalenderdagar ska ansökan inte godtas.

41. Det förefaller mig som om den bestämmelsen, enligt vilken den sökande beviljas ett visst anstånd för inlämnande av ansökan om utbetalning (i enlighet med artikel 14 i förordning nr 1122/2009), är ett uttryck för den flexibilitet som den hänskjutande domstolen också har nämnt. Mot bakgrund av detta kan jag inte se varför de relevanta nationella bestämmelserna om inlämnandet av det aktuella intyget skulle vara oförenliga med unionsrätten.

42. Det finns emellertid ytterligare två frågor som behöver tas upp.

43. Den första rör huruvida det år 2010 var möjligt att erhålla ett intyg och därmed också att erhålla prioritetsstöd. Med tanke på det strikta förhållningssätt som domstolen har tillämpat när det gäller medlemsstaternas skyldighet att ombesörja en effektiv kontroll av stödordningar,[15] är det endast i undantagsfall som en åtgärd avsedd att garantera en sådan effektiv kontroll skulle kunna anses strida mot proportionalitetsprincipen. Detta skulle vara fallet endast om det var i princip omöjligt – eller åtminstone orimligt svårt – att erhålla stöd.

15 — I det avseendet har medlemsstaternas skyldigheter tolkats strikt i rättspraxis, enligt vilken det krävs en effektiv och tillräcklig kontroll. Se, analogt, dom Syndicat OP 84, C-3/12, EU:C:2013:389, punkterna 21–23 och där angiven rättspraxis.

44. Härvid har Gergely Szemerey gjort gällande att frön måste ha såtts för att intyget ska kunna utfärdas och att det för att erhålla ett intyg därför är nödvändigt att lämna in ansökan om intyg senast den 15 april. Enligt honom medför den kumulativa effekten av dessa omständigheter att det är omöjligt eller åtminstone orimligt svårt för en jordbrukare att erhålla prioritetsstöd, inte minst för växtarter som kan sås senare än i mars. [16] Om detta är sant, kan tillämpningsföreskrifterna för den relevanta nationella lagstiftningen avseende år 2010 enligt min uppfattning inte anses vara förenliga med proportionalitetsprincipen.

45. Det förefaller mig emellertid som om det vore fel att dra en sådan slutsats, under förutsättning att den hänskjutande domstolen kan slå fast att följande uppgifter som jordbruksmyndigheten och den ungerska regeringen anförde vid den muntliga förhandlingen är riktiga.

46. De förklaringar som dessa båda parter redovisade vid den muntliga förhandlingen förefaller nämligen ge vid handen att det aktuella intyget i själva verket kan erhållas innan fröna sås (eftersom intygandet förefaller avse endast den omständigheten att den aktuella växtsorten är sällsynt i den mening som avses i den relevanta nationella lagstiftningen). Dessutom föreskrivs det i den nationella lagstiftningen inte något sista datum för att lämna in ansökan om intyg, utan det enda kravet är att jordbrukaren ska bifoga intyget till ansökan om utbetalning (den 15 april är endast ett vägledande datum). Om så är fallet, kan jag inte se hur kraven i samband med inlämnande av ett intyg avseende den sällsynta växtarten skulle kunna vara oproportionerliga i förhållande till det mål som eftersträvas, nämligen att säkerställa en effektiv förhandskontroll. Det ankommer emellertid på den hänskjutande domstolen att utreda huruvida detta verkligen är fallet.

47. Den andra frågan, som är nära knuten till den första, rör rättssäkerhetsprincipen. Gergely Szemerey har utöver det ovannämnda också gjort gällande – och förefaller därvid ha den hänskjutande domstolens stöd – att den relevanta lagstiftningen ändrades på ett förtäckt sätt, så att stödmottagarna hade endast ungefär två veckor (från den 31 mars 2010 till den 15 april 2010) på sig att anpassa sig till de nya kraven. Enligt de regler som gällde tidigare var det även möjligt att lämna in intyget på ett senare stadium, nämligen under kontrollerna på plats (vilka enligt jordbruksmyndigheten kunde genomföras tidigast den 10 juni).

48. Det är förvisso den hänskjutande domstolen som ska utreda huruvida den berörda lagändringen – eller snarare de närmare föreskrifterna för dess ikraftträdande såvitt avser år 2010 – strider mot kraven på rättssäkerhet, [17] men jag vill ändå påpeka följande.

49. För det första är kravet på ett intyg avseende sällsynta växtarter inte nytt – det enda som har ändrats är tidpunkten för inlämnandet till myndigheterna. För det andra kunde jordbrukaren av allt att döma erhålla intyget utan att faktiskt så frön av de berörda sällsynta växterna. För det tredje finns det ingen lagstadgad skyldighet att ansöka om intyget senast den 15 april. [18] På denna punkt förtydligade den ungerska regeringen vid den muntliga förhandlingen att om en jordbrukare vill vara säker på att ha intyget när han eller hon ska lämna in ansökan om stöd, är den dagen de facto den sista möjliga dagen för att lämna in en ansökan om intyg (åtminstone om jordbrukaren önskar undvika alla former av avdrag). Detta betyder att tiden för att ansöka om intyget var något (25 dagar) kortare år 2010 än året före. Enligt min uppfattning är detta inte problematiskt från rättssäkerhetssynpunkt.

16 — Parterna är också oense om vilken tidpunkt som enligt vedertagen yrkespraxis är lämplig för sådd av de växtarter som Gergely Szemerey avsåg att så (i synnerhet vit sötväppling).

17 — Beslut Dél-Zempléni Nektár Leader Nonprofit, C-24/13, EU:C:2014:40, punkt 32 och där angiven rättspraxis.

18 — Se punkt 46 ovan avseende den omständigheten att jordbrukaren kan erhålla ett intyg utan att ha sått och att den 15 april inte är något tvingande sista datum.

50. Mot bakgrund av det ovan anförda finner jag att förordningarna nr 1698/2005 och nr 1975/2006 jämförda med förordning nr 1122/2009 inte principiellt utgör något hinder för en nationell bestämmelse enligt vilken det vid odling av en sällsynt växtart är nödvändigt att bifoga ett intyg avseende den sällsynta växten till ansökan om utbetalning.

C – *Underlåtenhet att lämna in intyget och lämpliga påföljder*

51. Den tredje, den fjärde och den femte tolkningsfrågan rör väsentligen det proportionerliga i den straffavgift som ålades till följd av underlåtenheten att lämna in det berörda intyget.

52. Parterna är såvitt avser de faktiska omständigheterna i målet vid den hänskjutande domstolen oense på flera viktiga punkter. Av uppenbara skäl ankommer det på den hänskjutande domstolen att kontrollera riktigheten av parternas påståenden.

53. Gergely Szemerey har som sagt gjort gällande att han inte kunde erhålla det berörda intyget eftersom sådden omöjliggjordes samt att han så snart som möjligt lämnade in en ansökan om erkännande av en force majeure-situation. Vidare har han hävdat att de tillämpliga tidsfristerna (vilka berodde på lagändringen med innebörden att intyget måste lämnas in samtidigt som ansökan) gjorde det i praktiken omöjligt att erhålla intyget i tid för att lämna in det samtidigt som ansökan om utbetalning.

54. Jordbruksmyndigheten har för sin del gjort gällande att genomförd sådd inte var någon förutsättning för erhållande av intyget och att Gergely Szemerey, med tanke på att en av de berörda växterna (vit sötväppling) sås på våren, under alla omständigheter vid tiden för sin ansökan borde ha vetat att han inte skulle kunna så fröna av den berörda sällsynta växtarten. Jordbruksmyndigheten godtog att det förelåg en force majeure-situation men ålade ändå en straffavgift med stöd av artikel 58 i förordning nr 1122/2009, som är tillämplig vid för hög deklaration (i arealhänseende).

55. Med ledning av begäran om förhandsavgörande och de hänskjutna tolkningsfrågorna förstår jag det så, att Gergely Szemerey, även om man antar att han på grund av sin underlåtenhet att lämna in det aktuella intyget inte var behörig att erhålla prioritetsstöd, ändå hade rätt att erhålla ett grundbelopp inom ramen för den berörda stödordningen. Det är utifrån denna premiss som jag kommer att bedöma det proportionerliga i den därvid ålagda straffavgiften.

56. Låt mig först notera att det förvisso råder oklarhet om hur det aktuella intyget ska klassificeras (som stödkriterium för prioritetsstöd [19] eller som styrkande handling [20]) men att oklarheten är som minst med avseende på den omständigheten att underlåtenhet att lämna in intyget inom föreskriven tid (senast den 9 juni) medför avslag på ansökan om prioritetsstöd. Vad den hänskjutande domstolen önskar vinna klarhet i är, som jag förstår saken, huruvida myndigheterna i medlemsstaten utöver att avslå ansökan om prioritetsstöd får ålägga ytterligare påföljder med stöd av artikel 58 i förordning nr 1122/2009 avseende för hög deklaration.

57. Enligt min uppfattning kan ytterligare påföljder inte åläggas utan att detta strider mot proportionalitetsprincipen.

19 — Hur intyget ska klassificeras beror på nationell rätt och ska avgöras av den hänskjutande domstolen. Hänvisningen i den femte tolkningsfrågan till skäl som rör stödkriterier talar emellertid för att intyget i sig utgör ett stödkriterium. Dessutom tyder den premiss som den hänskjutande domstolen utgår från – att Gergely Szemerey har rätt att erhålla ett belopp i form av grundstöd trots att han lämnade in intyget för sent – på att intyget utgör ett stödkriterium för prioritetsstöd.

20 — Å andra sidan tyder de förklaringar som jordbruksmyndigheten och den ungerska regeringen redovisade vid den muntliga förhandlingen snarare på att intyget är en styrkande handling.

58. Skälet till detta är att underlåtenheten att lämna in intyget i tid inte medför att stödmottagaren helt utesluts från stöd utan endast att denna inte kan komma i fråga för den utökning av stödets grundbelopp som kallas för prioritetsstöd (det ankommer emellertid på den hänskjutande domstolen att kontrollera att så verkligen är fallet). Mot den bakgrunden har jag svårt att anse att de behöriga ungerska myndigheterna skulle ha tillämpat artikel 58 i förordning nr 1122/2009 korrekt på de föreliggande faktiska omständigheterna. Den bestämmelsen är tillämplig under särskilt angivna omständigheter, nämligen vid för hög deklaration (i arealhänseende). [21] I det aktuella fallet är storleken på den sammanlagda arealen (52,9 hektar) emellertid ostridig. Under sådana omständigheter är det svårt att se hur åläggandet av en påföljd med anledning av för hög deklaration skulle kunna vara förenligt med proportionalitetsprincipen. [22]

59. Vad som är den lämpliga rättsliga grunden för att slå fast konsekvenserna av underlåtenhet att lämna in det aktuella intyget beror på huruvida intyget ska klassificeras som ett stödkriterium i sin egen rätt eller som en styrkande handling.

60. Om intyget ska anses utgöra ett stödkriterium – vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att utreda – ska artikel 18 i förordning nr 1975/2006 tillämpas. Enligt den bestämmelsen kan stödet minskas eller ansökan avslås helt om stödkriterierna inte är uppfyllda. Det är endast vid avsiktlig underlåtenhet att uppfylla stödkriterierna som en stödmottagare helt kan uteslutas från stöd såväl under det aktuella kalenderåret som under det följande året.

61. Om intyget däremot endast ska anses utgöra en styrkande handling, anges det i artikel 23 i förordning nr 1122/2009 – som gäller i tillämpliga delar för EJFLU – särskilda regler som ska tillämpas vid försenad inlämning av styrkande handlingar. Konsekvenserna av underlåtenhet att lämna in en fullständig ansökan anges i samma bestämmelse. Som förklaras ovan i punkt 40 underkänns en ansökan som lämnas in efter 25 kalenderdagar, och ingen utbetalning görs.

62. Under de omständigheter som framgår av begäran om förhandsavgörande utgör proportionalitetsprincipen således hinder för åläggande av en påföljd med anledning av för hög deklaration, i den mening som avses i artikel 58 i förordning nr 1122/2009, och i förlängningen även hinder för åläggande av påföljder som avser hela ansökan.

63. För fullständighetens skull ska jag även göra ett påpekande som rör frågan om force majeure. I det aktuella sammanhanget kan force majeure inte vara relevant – såvitt avser utbetalningen av prioritetsstöd – annat än om Gergely Szemereys påstående att intyget kunde erhållas endast efter genomförd sådd är riktigt, vilket är ännu en fråga som det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera. Om detta påstående är riktigt, skulle den omständigheten att han inte kunde genomföra sådden åtminstone kunna medföra att han inte kan lastas för underlåtenheten att lämna in intyget, under förutsättning att villkoren enligt artikel 75.2 i förordning nr 1122/2009 om anmälan av force majeure är uppfyllda.

IV – **Förslag till avgörande**

64. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen ska besvara tolkningsfrågorna från Gyulai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság på följande sätt:

1) Rådets förordning (EG) nr 1698/2005 av den 20 september 2005 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) och kommissionens förordning (EG) nr 1975/2006 av den 7 december 2006 om

21 — Se även artikel 16 i förordning nr 1975/2006 vad gäller för hög deklaration i samband med EJFLU.

22 — Se, exempelvis, dom Maatschap L.A. en D.A.B. Langestraat en P. Langestraat-Troost (C-11/12, EU:C:2012:808, punkt 39 och där angiven rättspraxis).

tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1698/2005 i fråga om kontroller och tvärvillkor i samband med stöd för landsbygdsutveckling (i deras ändrade lydelser), jämförda med kommissionens förordning (EG) nr 1122/2009 av den 30 november 2009 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 73/2009 vad gäller tvärvillkor, modulering och det integrerade administrations- och kontrollsystem inom de system för direktstöd till jordbrukare som införs genom den förordningen och om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1234/2007 när det gäller tvärvillkoren för stöd inom vinsektorn, utgör inte principiellt något hinder för en nationell bestämmelse enligt vilken det vid odling av en sällsynt växtart är nödvändigt att bifoga ett intyg avseende den sällsynta växten till ansökan om utbetalning.

2) Under de omständigheter som framgår av begäran om förhandsavgörande utgör proportionalitetsprincipen hinder för åläggande av en påföljd med anledning av för hög deklaration i den mening som avses i artikel 58 i förordning nr 1122/2009.