Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

17. december 2015 *

»Præjudiciel forelæggelse — fælles landbrugspolitik — støtteforanstaltninger til udvikling af landdistrikterne — betalinger for miljøvenligt landbrug — forordning (EF) nr. 1122/2009 — artikel 23 og 58 — forordning (EF) nr. 1698/2005 — forordning (EF) nr. 1975/2006 — støtte til dyrkning af en sjælden planteart — betalingsanmodning — indhold — krav om attest — sanktioner i tilfælde af manglende fremlæggelse«

I sag C-330/14,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Gyulai közigazgatási és munkaügyi bíróság (forvaltnings- og arbejdsretten i Gyula, Ungarn) ved afgørelse af 28. maj 2014, indgået til Domstolen den 8. juli 2014, i sagen:

Gergely Szemerey

mod

Miniszterelnökséget vezető miniszter, der er indtrådt i rettighederne for Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Központi Szerve,

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling)

sammensat af formanden for Tredje Afdeling, L. Bay Larsen, som fungerende formand for Fjerde Afdeling, og dommerne J. Malenovský, M. Safjan, A. Prechal og K. Jürimäe (refererende dommer),

generaladvokat: N. Wahl

justitssekretær: fuldmægtig V. Tourrès,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 24. juni 2015,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Gergely Szemerey ved ügyvédek I. Boross og M. Honoré

— Miniszterelnökséget vezető miniszter ved ügyvédek A. Ivanovits og P. Káldy

— den ungarske regering ved M. Fehér og G. Koós, som befuldmægtigede

— den græske regering ved I. Chalkias, O. Tsirkinidou og A. Vasilopoulou, som befuldmægtigede

* Processprog: ungarsk.

— Europa-Kommissionen ved G. von Rintelen og A. Sipos, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 16. september 2015,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af 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 (EUT L 316, s. 65), sammenholdt med 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) (EUT L 277, s. 1), som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 473/2009 af 25. maj 2009 (EUT L 144, s. 3, herefter »forordning nr. 1698/2005«), og Kommissionens forordning (EF) nr. 1975/2006 af 7. december 2006 om gennemførelsesbestemmelser til forordning 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. juni 2009 (EUT L 145, s. 25, herefter »forordning nr. 1975/2006«).

2 Denne anmodning er indgivet i forbindelse med en tvist mellem Gergely Szemerey og Miniszterelnökséget vezető miniszter, der er indtrådt i rettighederne for Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Központi Szerve (premierministerens kancelli, der er indtrådt i rettighederne for centralkontoret under styrelsen for landbrug og udvikling af landdistrikterne, herefter »kontoret«), vedrørende en af sidstnævnte truffet afgørelse, hvorved en af Gergely Szemerey indgivet ansøgning om støtte i form af »arealstøtte« blev afvist, og denne blev pålagt en økonomisk sanktion for den manglende overholdelse af kravene til indgivelse af denne ansøgning.

Retsforskrifter

EU-retten

Forordning nr. 1698/2005

3 Forordning nr. 1698/2005 fastsætter de almindelige bestemmelser for Fællesskabets støtte til udvikling af landdistrikterne finansieret gennem Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL).

4 Den støtte til udvikling af landdistrikterne, der er fastsat i denne forordning, gennemføres ved hjælp af fire akser, som er reguleret i lige så mange særskilte afdelinger, der er opført under den nævnte forordnings afsnit IV. Afdeling 2 har således overskriften »Akse 2 – Forbedring af miljøet og landskabet«. Samme forordnings artikel 36, litra a), nr. iv), der er opført under denne afdeling 2, præciserer, at støtten ifølge denne afdeling bl.a. vedrører foranstaltninger for bæredygtig anvendelse af landbrugsarealer gennem betalinger for miljøvenligt landbrug.

5 Artikel 74, stk. 3, i forordning nr. 1698/2005 bestemmer følgende:

»For hvert enkelt landdistriktsudviklingsprogram sørger medlemsstaterne for, at de relevante forvaltnings- og kontrolsystemer er blevet etableret, så der sikres en klar opgavedeling mellem forvaltningsmyndigheden og de andre organer. [...]«

Forordning nr. 1975/2006

6 Forordning nr. 1975/2006 fastsætter specifikke bestemmelser på området for kontrol og krydsoverensstemmelse hvad angår de støtteforanstaltninger, der er fastlagt i forordning nr. 1698/2005.

7 Artikel 4 i forordning nr. 1975/2006, som har overskriften »Støtteansøgninger og betalingsanmodninger«, bestemmer følgende:

»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.«

8 Denne forordnings artikel 5, som har overskriften »Generelle kontrolprincipper«, fastsætter følgende:

»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.«

9 Under overskriften »Forvaltnings- og kontrolregler« indeholder den nævnte forordnings del II et afsnit I med overskriften »Støtte til foranstaltninger til udvikling af landdistrikterne under akse 2 og 4«. Denne forordnings kapitel II, der er opført under dette afsnit og har overskriften »Kontrol, nedsættelser og udelukkelser«, indeholder artikel 10. Denne bestemmelse, der selv har overskriften »Generelle principper«, er affattet således:

»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.

[...]

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.

[...]«

10 Afdeling I under kapitel II i forordning nr. 1975/2006 har overskriften »Overholdelse af støttekriterierne«. Denne afdeling indeholder bl.a. en underafdeling I med overskriften »Kontrol«, hvorunder er opført artikel 11 med overskriften »Administrativ kontrol«, der i stk. 1 fastsætter følgende:

»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.«

11 Underafdeling II til den nævnte afdeling I har overskriften »Nedsættelser og udelukkelser«. Den indeholder en artikel 18, som under overskriften »Nedsættelser og udelukkelser ved manglende overholdelse af støttekriterierne« bestemmer følgende:

»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.«

Forordning nr. 1122/2009

12 Forordning nr. 1122/2009 ophævede Kommissionens forordning (EF) nr. 796/2004 af 21. april 2004 om gennemførelsesbestemmelser vedrørende krydsoverensstemmelse, graduering og det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem som omhandlet i Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003 om fastlæggelse af fælles regler for den fælles landbrugspolitiks ordninger for direkte støtte og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere (EUT L 141, s. 18). Forordning nr. 1122/2009 anvendes i henhold til artikel 87 heri i forbindelse med støtteansøgninger for produktionsår eller præmieperioder, der begynder den 1. januar 2010.

13 19., 28. og 29. betragtning til forordning nr. 1122/2009 har følgende ordlyd:

»(19) Med henblik på en effektiv forvaltning er det vigtigt, at ansøgninger om forhøjelse af værdien af betalingsrettigheder eller tildeling af betalingsrettigheder som led i enkeltbetalingsordningen indsendes rettidigt. Medlemsstaterne bør derfor fastsætte en ansøgningsfrist, der ikke bør være senere end den 15. maj. For at forenkle procedurerne bør medlemsstaterne kunne beslutte, at ansøgningen kan indsendes samtidig med enkeltansøgningen. [...]

[...]

(28) Det er absolut nødvendigt, at fristerne for indsendelse af støtteansøgninger, for ændring af arealstøtteansøgninger og for fremlæggelse af bilag, kontrakter og erklæringer overholdes, for at de nationale myndigheder kan planlægge og efterfølgende føre effektiv kontrol med, at støtteansøgningerne er korrekte. Det bør derfor fastsættes, inden for hvilke tidsfrister der kan accepteres forsinkede ansøgninger. Desuden bør der foretages en nedsættelse for at tilskynde landbrugerne til at overholde de fastsatte frister.

(29) Det er vigtigt, at landbrugerne indsender deres ansøgninger om betalingsrettigheder rettidigt, for at medlemsstaterne kan fastsætte betalingsrettighederne i tide. Ansøgninger, der indsendes for sent, bør derfor kun accepteres inden for samme forlængede frist, som fastsættes for forsinkede støtteansøgninger. Endvidere bør der foretages en præventiv nedsættelse, medmindre forsinkelsen skyldes force majeure eller usædvanlige omstændigheder.«

14 Denne forordnings artikel 23, som har overskriften »Forsinket indgivelse«, fastsætter i sit stk. 1 følgende:

»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.

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.«

15 I medfør af artikel 7 i forordning nr. 1975/2006 – sammenholdt med den sammenligningstabel, der er indeholdt i bilag II til forordning nr. 1122/2009 – anvendes denne sidstnævnte forordnings artikel 23 med de fornødne ændringer på de situationer, der er reguleret i forordning nr. 1975/2006.

16 Artikel 58 i forordning nr. 1122/2009, som har overskriften »Nedsættelser og udelukkelser i tilfælde af anmeldelse af for stort areal«, bestemmer følgende:

»Såfremt det areal, der for en afgrødegruppe er anmeldt i forbindelse med en arealrelateret støtteordning, undtagen for stivelseskartofler, frø som omhandlet i afsnit IV, kapitel 1, afdeling 2 og 5, i [Rådets] forordning (EF) nr. 73/2009 [af 19. januar 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 forordning (EF) nr. 1782/2003 (EUT L 30, s. 16)], 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. Det pågældende beløb modregnes i overensstemmelse med artikel 5b i Kommissionens forordning (EF) nr. 885/2006 [af 21. juni 2006 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1290/2005 for så vidt angår godkendelse af betalingsorganer og andre organer og regnskabsafslutning for EGFL og ELFUL (EUT L 171, s. 90)]. Hvis beløbet ikke kan modregnes fuldt ud i overensstemmelse med den pågældende artikel i løbet af de tre kalenderår, der følger efter kalenderåret for konstateringen, annulleres restbeløbet.«

17 Artikel 75, stk. 1, i forordning nr. 1122/2009, som har overskriften »Force majeure og usædvanlige omstændigheder«, fastsætter følgende:

»Har en landbruger ikke kunnet opfylde sine forpligtelser som følge af force majeure eller usædvanlige omstændigheder, jf. artikel 31 i forordning (EF) nr. 73/2009, bevarer han retten til støtte for det areal eller de dyr, 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.«

Ungarsk ret

18 Artikel 29, stk. 3, i ministeriet for landbrug og udvikling af landdistrikternes bekendtgørelse nr. 61/2009 (V.14.) 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 agrárkörnyezetgazdálkodási támogatások igénybevételének részletes feltételeiről szóló 61/2009. (V.14.) FVM rendelet), som ændret ved bekendtgørelse nr. 31/2010 (herefter »bekendtgørelse nr. 61/2009«), fastsætter følgende:

»Hvad angår de målrettede programmer, der er fastlagt i artikel 3, stk. 1, litra a), punkt aa)-ac), har den støtteberettigede person – ved dyrkning af sjældne og truede agerplanter, der er af stor betydning i genetisk henseende og for bevarelsen af afgrøder som omhandlet i bilag 12, eller ved dyrkning af grøntsager i henhold til bilag 13 – ret til det i kapitel II omhandlede særlige støttebeløb i løbet af det pågældende år og for de berørte landbrugsparceller, såfremt styrelsen for landbrugstjenester attesterer, at den pågældende planteart er en plante som omhandlet i bilag 12 eller 13.«

19 Denne bekendtgørelses artikel 43, stk. 6, bestemmer følgende:

»Ved dyrkning af en sjælden planteart skal betalingsanmodningen bilægges det dokument, der er udfærdiget på grundlag af bestemmelserne i artikel 29, stk. 3, om sjældne plantearter.«

20 Den nævnte bekendtgørelses artikel 55, stk. 4, har følgende ordlyd:

»Såfremt det ved en kontrol på stedet konstateres, at den støtteberettigede person ikke er i besiddelse af den i artikel 29, stk. 3, omhandlede attest, udbetales det fulde støttebeløb for et produktionsår ikke til den støtteberettigede person for den pågældende parcel.«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

21 Sagsøgeren i hovedsagen indgav i løbet af maj måned 2010 en enkeltansøgning med henblik på »arealstøtte«. Denne ansøgning omhandlede udbetalingen af en støtte for et areal på 52,9 ha inden for rammerne af programmet for økologiske markafgrøder, hvoraf 29,69 ha skulle anvendes til dyrkning af en sjælden og truet dyrkbar planteart, der var af interesse i genetisk henseende og for bevarelsen af afgrøder.

22 2010 var præget af oversvømmelser og andre naturbegivenheder, som forhindrede såningen af denne art. Sagsøgeren i hovedsagen påberåbte sig af denne grund et tilfælde af force majeure i juni og derefter juli måned 2010. På anbefaling af de ungarske myndigheder ændrede sagsøgeren i hovedsagen anvendelseskoden for det areal, der var berørt af dennes støtteansøgning, og anmeldte dette som »braklagt areal«.

23 Betalingsorganet afviste i marts 2011 den ansøgning om støttebetaling, som sagsøgeren i hovedsagen havde indgivet, og pålagde denne en økonomisk sanktion på 2 483 953 ungarske forinter (HUF) (ca. 7 900 EUR), der strakte sig over tre år og skulle fratrækkes den »arealstøtte«, som den pågældende under normale forhold kunne gøre krav på i løbet af disse år. Betalingsorganet bekræftede ved denne afgørelse ligeledes, at der forelå den af Gergely Szemerey påberåbte force majeure.

24 Gergely Szemerey indgav en klage over denne afgørelse til kontoret, hvilken myndighed ved afgørelse af 13. januar 2012 afviste denne klage med den begrundelse, at sagsøgeren i hovedsagen ved indgivelsen af sin ansøgning om »arealstøtte« havde undladt at indsende den af den ungarske styrelse for landbrugstjenester udfærdigede attest om den sjældne planteart, der var et krav for at være berettiget til den søgte støtte (herefter »den omhandlede attest«).

25 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at den ungarske lovgiver fra den 30. marts 2010 havde ændret de i bekendtgørelse nr. 61/2009 fastsatte regler om de attester, der udfærdiges for de sjældne plantearter. Siden denne ændrings ikrafttræden har en støtteansøger været forpligtet til at indsende denne attest samtidig med sin enkeltansøgning om »arealstøtte«, det vil i det foreliggende tilfælde sige før den 15. maj 2010, hvorimod den nævnte attest før denne lovændring alene skulle forelægges ved en kontrol på stedet.

26 Idet Gergely Szemerey ikke havde indsendt den omhandlede attest samtidig med ansøgningen om »arealstøtte«, fandt kontoret, at de parceller, der var berørt af den pågældende sjældne art, ikke kunne tages i betragtning ved fastsættelsen af støttens størrelse. Kontoret fandt således, at ansøgningen fra sagsøgeren i hovedsagen udviste en forskel på mere end 50% mellem det anmeldte areal og det fastslåede areal. Kontoret anså derfor Gergely Szemereys støtteansøgning for at være en »anmeldelse af for stort areal« som omhandlet i forordning nr. 1122/2009, og besluttede at anvende de i denne forordnings artikel 58 fastsatte sanktioner. Kontoret anførte desuden i sin afgørelse, at eftersom denne sjældne art sædvanligvis blev sået om foråret, var Gergely Szemerey på tidspunktet for indsendelsen af sin støtteansøgning i stand til at vide, at han ikke ville kunne indhente den omhandlede attest inden den 15. maj 2010, således at han allerede fra dette tidspunkt kunne have ændret sin ansøgning til andre ikke-sjældne plantearter.

27 Sagsøgeren i hovedsagen har anlagt sag til prøvelse af denne afgørelse fra kontoret ved Gyulai közigazgatási és munkaügyi bíróság (forvaltnings- og arbejdsretten i Gyula) med henblik på at anfægte afgørelsens lovlighed.

28 Under disse omstændigheder har Gyulai közigazgatási és munkaügyi bíróság (forvaltnings- og arbejdsretten i Gyula) besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»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. 1122/2009 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?

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?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Formaliteten

29 Den ungarske regering har gjort gældende, at de præjudicielle spørgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling, eftersom disse ikke angår de normative bestemmelser, der er indeholdt i den relevante EU-retlige lovgivning, men alene betragtningerne til forordning nr. 796/2004 og nr. 1122/2009.

30 I denne forbindelse bemærkes, at det som led i den samarbejdsprocedure mellem de nationale retter og Domstolen, som er indført ved artikel 267 TEUF, tilkommer denne at give den forelæggende ret et hensigtsmæssigt svar, som sætter den i stand til at afgøre den tvist, der verserer for den. Ud fra dette

synspunkt påhviler det Domstolen i givet fald at omformulere de spørgsmål, der forelægges den. Det påhviler nemlig Domstolen at fortolke alle de bestemmelser i EU-retten, som de nationale retter skal anvende for at træffe afgørelse i de for dem verserende tvister, også selv om disse bestemmelser ikke udtrykkeligt er omtalt i de præjudicielle spørgsmål, der forelægges Domstolen (dom Fuß, C-243/09, EU:C:2010:609, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis).

31 Selv om den forelæggende ret formelt har begrænset sine spørgsmål alene til fortolkningen af betragtningerne til forordning nr. 796/2004 og nr. 1122/2009, er en sådan omstændighed derfor ikke til hinder for, at Domstolen oplyser den om alle de momenter angående fortolkningen af EU-retten, som kan være til nytte ved afgørelsen af den sag, som verserer for den, uanset om den henviser til dem i sine spørgsmål. Det tilkommer Domstolen ud fra samtlige de oplysninger, der er fremlagt af den nationale ret, navnlig af forelæggelsesafgørelsens præmisser, at udlede de EU-retlige elementer, som det under hensyn til sagens genstand er nødvendigt at fortolke (jf. analogt dom Fuß, C-243/09, EU:C:2010:609, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis).

32 Det er i denne forbindelse ubestridt, at den støtteansøgning, som er genstand for tvisten i hovedsagen, blev indgivet af sagsøgeren i hovedsagen med henblik på de betalinger for miljøvenligt landbrug, der er omhandlet i artikel 36, litra a), nr. iv), i forordning nr. 1698/2005, hvis gennemførelsesbestemmelser – navnlig hvad angår procedurerne for kontrol og krydsoverensstemmelse – er fastlagt i forordning nr. 1975/2006. Det fremgår endvidere af artikel 7 i forordning nr. 1975/2006, at visse bestemmelser i forordning nr. 796/2004, der er blevet erstattet af forordning nr. 1122/2009, og navnlig sidstnævnte forordnings artikel 23, anvendes med de fornødne ændringer på støtteansøgninger af den i hovedsagen omhandlede art. Det er desuden ubestridt, at artikel 58, stk. 3, i forordning nr. 1122/2009 er blevet anvendt under de i hovedsagen foreliggende omstændigheder.

33 Det må således lægges til grund, at den forelæggende ret med sine spørgsmål nærmere bestemt ønsker fastslået, hvorvidt EU-retten – og navnlig EU-rettens bestemmelser om betalinger for miljøvenligt landbrug, der er henvist til i denne doms foregående præmis – er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der dels som et af formalitetskravene til en ansøgning om støtte til miljøvenligt landbrug fordrer, at ansøgeren senest samtidig med sin støtteansøgning over for betalingsorganet fremlægger et dokument som den omhandlede attest, dels foreskriver, at denne ansøger i tilfælde af manglende rettidig indsendelse af dette dokument pålægges en sanktion i form af afvisning af vedkommendes samlede ansøgning og en nedsættelse af den støtte, der skal udbetales for de tre følgende år.

34 De præjudicielle spørgsmål kan følgelig antages til realitetsbehandling.

Om det første og det andet spørgsmål

35 Med det første og det andet spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, hvorvidt artikel 23 i forordning nr. 1122/2009, sammenholdt med forordning nr. 1698/2005 og nr. 1975/2006, er til hinder for, at en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede stiller krav om, at en ansøger om støtte til miljøvenligt landbrug samtidig med sin støtteansøgning over for betalingsorganet fremlægger en attest om den sjældne planteart, der giver vedkommende ret til udbetaling af denne støtte.

36 Det skal indledningsvis bemærkes, at ingen af de forordninger, der er henvist til i denne doms foregående præmis, udtrykkeligt fastsætter nogen bestemmelse, som er til hinder for en sådan national lovgivning.

37 Hvad angår landdistriktsudviklingsprogrammerne bestemmer artikel 74 i forordning nr. 1698/2005, at medlemsstaterne er forpligtede til for hvert af disse programmer at indføre et system, der gør det muligt at sikre en effektiv kontrol med de nævnte programmer.

38 Navnlig bestemmer artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 1975/2006, at medlemsstaterne ved hjælp af et sæt kontrollerbare indikatorer, som skal fastsættes af medlemsstaterne, sørger for, at det kan kontrolleres, om alle de støttekriterier, som er fastsat i EF-retsforskrifterne eller i de nationale lovgivninger eller i landdistriktsprogrammerne, er overholdt. Henset til samme forordnings artikel 5, stk. 3, skal disse indikatorer bl.a. gøre det muligt at efterprøve, at ingen person retsstridigt kan profitere af betalingerne og således få en fordel i strid med støtteordningens formål.

39 De generelle principper for kontrollerne med støtteansøgninger og betalingsanmodninger, som er anført i artikel 10 i forordning nr. 1975/2006, overlader det i denne forbindelse til medlemsstaterne at fastlægge de hensigtsmæssige metoder og midler til at kontrollere, om betingelserne for at yde støtte til hver støtteforanstaltning er overholdt. Samme forordnings artikel 10, stk. 4, præciserer, at kontrollen af, om støttekriterierne er overholdt, består i administrativ kontrol og kontrol på stedet. Med hensyn til administrativ kontrol bestemmer artikel 11 i forordning nr. 1975/2006, at denne skal foretages af alle støtteansøgninger og betalingsanmodninger og skal omfatte alle de elementer, som det er muligt og relevant at kontrollere administrativt.

40 I den foreliggende sag har kontoret og den ungarske regering gjort gældende – hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve – at fremlæggelsen af den omhandlede attest er et i national ret opstillet formalitetskrav til en støtteansøgning, som skal gøre det muligt for de kompetente myndigheder at foretage en forhåndskontrol af, hvorvidt en ansøger om støtte efter en særordning er støtteberettiget, med det formål at styrke kontrollens effektivitet. I denne forbindelse giver kravet om, at en sådan attest skal indsendes sammen med støtteansøgningen, mulighed for at påse, at udbetalingerne ikke gennemføres før kontrollernes afslutning, og dermed sikre, at disse kontroller kan virke præventivt i overensstemmelse med EU-lovgivers hensigt som udtrykt i fjerde betragtning til forordning nr. 1975/2006.

41 Det følger heraf, at en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der som et af formalitetskravene til en ansøgning om støtte til miljøvenligt landbrug fordrer, at ansøgeren om denne støtte senest samtidig med denne ansøgning over for betalingsorganet fremlægger en attest som den omhandlede, ligger inden for den skønsmargen, som medlemsstaterne råder over i medfør af artikel 5, 10 og 11 i forordning nr. 1975/2006, og bidrager til den med disse bestemmelser forfulgte målsætning, der er at sikre kontrollernes effektivitet.

42 De foranstaltninger, som medlemsstaterne træffer inden for rammerne af deres skønsmargen, må dog ikke være til skade for den effektive virkning af bestemmelserne i forordning nr. 1698/2005, nr. 1975/2006 og nr. 1122/2009 eller EU-rettens generelle principper, særligt proportionalitetsprincippet (jf. analogt dom Bonn Fleisch, C-1/06, EU:C:2007:396, præmis 40) og retssikkerhedsprincippet (jf. analogt kendelse Dél-Zempléni Nektár Leader Nonprofit, C-24/13, EU:C:2014:40, præmis 31 og 32).

43 Sagsøgeren i hovedsagen har for det første i sit skriftlige indlæg anført, at denne lovgivning er uforholdsmæssig, eftersom den fastsætter en frist, ved hvis udløb det ikke er muligt at foretage nogen tilpasning af støtteansøgningen til formkravene, når den omhandlede attest ikke har kunnet vedlægges inden for denne frist.

44 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at medlemsstaternes fastsættelse af frister for indsendelse af støtteansøgninger og den dokumentation, der ledsager disse ansøgninger – som angivet 19. og 28. betragtning til forordning nr. 1122/2009 – er absolut nødvendig for opfyldelsen af den målsætning om effektiv forvaltning og kontrol, som EU-retten forfølger på området for landbrugsstøtte.

45 Artikel 23 i forordning nr. 1122/2009 foreskriver imidlertid udtrykkeligt, at der i forbindelse med procedurerne for indsendelse af disse ansøgninger og denne dokumentation skal fastsættes en forlænget frist på 25 dage ud over den af medlemsstaterne fastsatte fristdato for – med forbehold af anvendelsen af den i denne bestemmelse fastsatte sanktion – at tillade en forsinket indgivelse af de nævnte ansøgninger og den nævnte dokumentation.

46 Kontoret har under retsmødet for Domstolen bekræftet, at den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning – og det på en måde, der var i overensstemmelse med artikel 23, stk. 1, i forordning nr. 1122/2009 – indrømmede en forlænget frist på 25 dage for en forsinket indgivelse af den omhandlede attest, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

47 Hvad for det andet angår den påståede tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet, som ifølge sagsøgeren i hovedsagen er en konsekvens af ændringen i løbet af 2010 af de nærmere regler om indsendelse af dokumenter som den omhandlede attest, skal det bemærkes, at dette princip kræver, at bestemmelser, som har bebyrdende retsvirkninger for borgerne, skal være klare og præcise, og at deres anvendelse skal være forudsigelig for borgerne (kendelse Dél-Zempléni Nektár Leader Nonprofit, C-24/13, EU:C:2014:40, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis).

48 Domstolen har allerede fastslået, at en borger ikke kan nære en berettiget forventning om, at der slet ikke vil blive foretaget lovændringer, men alene anfægte de nærmere bestemmelser om gennemførelsen af en sådan ændring. Retssikkerhedsprincippet kræver i denne henseende navnlig, at lovgiver tager hensyn til særlige situationer for de erhvervsdrivende og i givet fald tilpasser anvendelsen af de nye retsregler herefter (kendelse Dél-Zempléni Nektár Leader Nonprofit, C-24/13, EU:C:2014:40, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis).

49 Det tilkommer i den konkrete sag den forelæggende ret at vurdere, hvorvidt de nærmere ikrafttrædelsesbestemmelser for den i hovedsagen omhandlede nye nationale lovgivning gjorde det muligt for de berørte aktører på rimelige vilkår at tilpasse sig dennes krav, og særligt for sagsøgeren i hovedsagen at ansøge om, at indhente og at indsende den omhandlede attest inden for den frist, der var fastsat i denne nationale lovgivning med senere ændringer.

50 Den forelæggende ret vil i denne forbindelse bl.a. skulle efterprøve, hvorvidt kravet om en attest for de sjældne plantearter, som anført af kontoret, ikke er nyt, og hvorvidt den nye lovgivning ikke fastsatte nogen ufravigelig fristdato for at ansøge de kompetente myndigheder om attesten, og i givet fald tage hensyn til disse forhold ved sin vurdering.

51 På baggrund af samtlige ovenstående betragtninger skal det første og det andet spørgsmål besvares med, at artikel 23 i forordning nr. 1122/2009, sammenholdt med forordning nr. 1698/2005 og nr. 1975/2006, skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for, at en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede stiller krav om, at en ansøger om støtte til miljøvenligt landbrug samtidig med sin støtteansøgning over for betalingsorganet fremlægger en attest om den sjældne planteart, der giver vedkommende ret til udbetaling af denne støtte, under forudsætning af, at denne lovgivning har givet de berørte aktører mulighed for på rimelige vilkår at tilpasse sig dennes krav, hvilket det påhviler den forelæggende ret at efterprøve.

Om det tredje, det fjerde og det femte spørgsmål

52 Med det tredje, det fjerde og det femte spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, hvorvidt artikel 58, stk. 3, i forordning nr. 1122/2009 skal fortolkes således, at den i denne bestemmelse fastsatte sanktion finder anvendelse på en ansøger om støtte til miljøvenligt landbrug, som undlader at vedlægge sin støtteansøgning et dokument som den omhandlede attest.

53 Det skal indledningsvis fremhæves, at parterne i hovedsagen er uenige om grundene til, at sagsøgeren i hovedsagen ikke indsendte den omhandlede attest inden for den frist, der er fastsat i den nationale lovgivning. Sagsøgeren i hovedsagen har anført, at denne situation skyldes et tilfælde af force majeure, der forhindrede ham i at så den pågældende planteart og således indhente denne attest rettidigt. Kontoret har for sin del gjort gældende, at den nævnte attest kunne være blevet indhentet før såningen af denne planteart og således være blevet indsendt rettidigt.

54 Det er imidlertid ubestridt, at sagsøgeren i hovedsagens undladelse er blevet imødegået med en sanktion på grundlag af artikel 58, stk. 3, i forordning nr. 1122/2009 om nedsættelser og udelukkelser i tilfælde af »anmeldelser af for stort areal«, som er blevet afgivet i forbindelse med ansøgninger om støtte i medfør af arealrelaterede støtteordninger. I denne forbindelse skal det imidlertid fastslås, at den forseelse, der gøres gældende over for sagsøgeren i hovedsagen, ikke angår en forpligtelse, der er knyttet til størrelsen af det areal, som er anmeldt i støtteansøgningen, men en forpligtelse til rettidigt at indsende den omhandlede attest som dokumentation for, at betingelserne for støtteberettigelse var opfyldt.

55 Det må derfor fastslås, at denne forseelse ikke falder ind under artikel 58 i forordning nr. 1122/2009, men under denne forordnings artikel 23, stk. 1, andet og tredje afsnit, idet denne sidstnævnte bestemmelse, som anført i denne doms præmis 45, fastsætter særlige sanktioner for sådanne forseelser.

56 Ifølge ordlyden af denne sidstnævnte bestemmelse medfører indsendelse af et sådant dokument efter fristens udløb, at de beløb, der skal udbetales i form af den søgte støtte, nedsættes med 1% pr. arbejdsdag, medmindre der foreligger force majeure eller usædvanlige omstændigheder som omhandlet i den nævnte forordnings artikel 75. Endvidere fastsætter denne bestemmelse tillige, at ansøgningen afvises, dersom forsinkelsen er på over 25 kalenderdage.

57 Det følger heraf, at afvisning af betalingsanmodningen er den eneste sanktion, der er foreskrevet i artikel 23, stk. 1, tredje afsnit, i forordning nr. 1122/2009 i en situation som den i hovedsagen foreliggende, hvor en støtteansøger hverken har fremlagt den omhandlede attest inden for den frist, der er fastsat for indsendelse af vedkommendes støtteansøgning, eller inden for den forlængede frist på 25 dage, der er fastsat for den forsinkede indgivelse af en sådan ansøgning og den dokumentation, der ledsager denne ansøgning.

58 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt den forseelse, der gøres gældende over for sagsøgeren i hovedsagen, skyldes et tilfælde af force majeure, og hvorvidt denne sidstnævnte følgelig kunne undgå den sanktion, der er foreskrevet i artikel 23, stk. 1, tredje afsnit, i forordning nr. 1122/2009, tilkommer det – idet der er tale om en vurdering af de faktiske omstændigheder – den forelæggende ret at efterprøve, hvorvidt denne forseelse skyldes helt usædvanlige, uforudsigelige og uden for den pågældende erhvervsdrivendes vilje liggende omstændigheder, hvis følger trods enhver udvist agtpågivenhed kun ville have kunnet undgås ved helt uforholdsmæssige opofrelser fra denne (jf. i denne retning dom Parras Medina, C-208/01, EU:C:2002:593, præmis 19 og den deri nævnte retspraksis).

59 På baggrund af de ovenstående betragtninger skal det tredje, det fjerde og det femte spørgsmål besvares med, at artikel 58, stk. 3, i forordning nr. 1122/2009 skal fortolkes således, at den i denne bestemmelse fastsatte sanktion ikke finder anvendelse på en ansøger om støtte til miljøvenligt landbrug, der undlader at vedlægge sin støtteansøgning et dokument som den omhandlede attest. Denne forordnings artikel 23, stk. 1, tredje afsnit, skal fortolkes således, at en sådan undladelse i princippet fører til, at anmodningen om udbetaling af støtte til miljøvenligt landbrug afvises.

Sagens omkostninger

60 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Fjerde Afdeling) for ret:

1) **Artikel 23 i 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, sammenholdt med 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), som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 473/2009 af 25. maj 2009, og Kommissionens forordning (EF) nr. 1975/2006 af 7. december 2006 om gennemførelsesbestemmelser til forordning nr. 1698/2005 for så vidt angår kontrol og krydsoverensstemmelse i forbindelse med støtteforanstaltninger til udvikling af landdistrikterne, som ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 484/2009 af 9. juni 2009, skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for, at en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede stiller krav om, at en ansøger om støtte til miljøvenligt landbrug samtidig med sin støtteansøgning over for betalingsorganet fremlægger en attest om den sjældne planteart, der giver vedkommende ret til udbetaling af denne støtte, under forudsætning af, at denne lovgivning har givet de berørte aktører mulighed for på rimelige vilkår at tilpasse sig dennes krav, hvilket det påhviler den forelæggende ret at efterprøve.**

2) **Artikel 58, stk. 3, i forordning nr. 1122/2009 skal fortolkes således, at den i denne bestemmelse fastsatte sanktion ikke finder anvendelse på en ansøger om støtte til miljøvenligt landbrug, der undlader at vedlægge sin støtteansøgning et dokument som den i hovedsagen omhandlede attest, der giver vedkommende ret til udbetaling af denne støtte. Denne forordnings artikel 23, stk. 1, tredje afsnit, skal fortolkes således, at en sådan undladelse i princippet fører til, at anmodningen om udbetaling af støtte til miljøvenligt landbrug afvises.**

Underskrifter