Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (fjärde avdelningen)

den 17 december 2015*

”Begäran om förhandsavgörande — Gemensam jordbrukspolitik — Stöd för landsbygdsutveckling — Stöd för miljövänligt jordbruk — Förordning (EG) nr 1122/2009 — Artiklarna 23 och 58 — Förordning (EG) nr 1698/2005 — Förordning (EG) nr 1975/2006 — Stöd för odling av en ovanlig växtart — Krav på betalning — Innehåll — Krav på certifikat — Sanktioner vid uteblivet uppvisande”

I mål C-330/14,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Gyulai közigazgatási és munkaügyi bíróság (förvaltnings- och arbetsdomstol i Gyula, Ungern) genom beslut av den 28 maj 2014, som inkom till domstolen den 8 juli 2014, i målet

Gergely Szemerey

mot

Miniszterelnökséget vezető miniszter, som har trätt i stället för Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Központi Szerve,

meddelar

DOMSTOLEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av ordföranden på tredje avdelningen M. Bay Larsen, tillförordnad ordförande på fjärde avdelningen, samt domarna J. Malenovský, M. Safjan, A. Prechal och K. Jürimäe (referent),

generaladvokat: N. Wahl,

justitiesekreterare: handläggaren V. Tourrès,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 24 juni 2015,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Gergely Szemerey, genom I. Boross och M. Honoré, ügyvédek,

— Miniszterelnökséget vezető miniszter, genom A. Ivanovits och P. Káldy, ügyvédek,

— Ungerns regering, genom M. Fehér och G. Koós, båda i egenskap av ombud,

— Greklands regering, genom I. Chalkias, O. Tsirkinidou och A. Vasilopoulou, samtliga i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: ungerska.

— Europeiska kommissionen, genom G. von Rintelen och A. Sipos, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 16 september 2015 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande rör tolkningen av 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 (EUT L 316, s. 65), jämförd med rådets förordning (EG) nr 1698/2005 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, nedan kallad förordning nr 1698/2005), och med kommissionens förordning (EG) nr 1975/2006 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 av den 9 juni 2009 (JO L 145, s. 25, nedan kallad förordning nr 1975/2006).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Gergely Szemerey och Miniszterelnökséget vezető miniszter, som har trätt i stället för Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Központi Szerve (premiärministerns kansli, som har trätt i stället för huvudkontoret för myndigheten för jordbruk och landsbygdsutveckling, nedan kallat jordbruksmyndigheten). Målet rör jordbruksmyndighetens beslut att avslå en ansökan om arealstöd som ingetts av Gergely Szemerey och att påföra honom en sanktionsavgift för att han inte uppfyllt villkoren för inlämnande av denna ansökan.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Förordning nr 1698/2005

3 I förordning nr 1698/2005 fastställs allmänna regler för gemenskapens stöd för landsbygdsutveckling, finansierat via Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU).

4 Det stöd för landsbygdsutveckling som föreskrivs i denna förordning genomförs inom ramen för fyra axlar som behandlas i fyra olika avsnitt i avdelning IV i förordningen. Avsnitt 2 har rubriken ”Axel 2 – Att förbättra miljön och landsbygden”. I artikel 36 a iv i förordningen, som återfinns i detta avsnitt 2, anges att det stöd som föreskrivs för detta bland annat rör åtgärder för ett hållbart utnyttjande av jordbruksmark via stöd för miljövänligt jordbruk.

5 I artikel 74.3 i förordning nr 1698/2005 föreskrivs följande:

”Medlemsstaten skall för varje landsbygdsutvecklingsprogram se till att ett förvaltnings- och kontrollsystem har inrättats som skall säkerställa klar fördelning och klart åtskiljande av uppgifterna mellan förvaltningsmyndigheten och övriga organ. …”

Förordning nr 1975/2006

6 Förordning nr 1975/2006 innehåller särskilda bestämmelser i fråga om kontroller och tvärvillkor när det gäller de stödåtgärder som föreskrivs i förordning nr 1698/2005.

7 I artikel 4 i förordning nr 1975/2006, som har rubriken ”Ansökan om stöd och ansökan om utbetalning”, föreskrivs 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.”

8 I artikel 5 i förordningen, som har rubriken ”Allmänna principer för kontroller”, föreskrivs 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.

...

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.”

9 Del II i förordningen har rubriken ”Regler för administration och kontroller” och innehåller en avdelning I med rubriken ”Stöd för landsbygdsutveckling för vissa åtgärder under axlarna 2 och 4”. Kapitel II i förordningen har rubriken ”Kontroller, minskningar och uteslutningar”. I detta kapitel återfinns artikel 10, med rubriken ”Allmänna principer”, vilken har följande lydelse:

”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.

...

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.

...”

10 Avsnitt I i kapitel II i förordning nr 1975/2006 har rubriken ”Stödkriterier”. Detta avsnitt innehåller bland annat ett underavsnitt I med rubriken ”Kontroller”. I artikel 11.1 i detta underavsnitt, under rubriken ”Administrativa kontroller”, föreskrivs 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 ska ge garantier för en registrering av vilka kontroller som genomförts, vilka resultat de gett och vilka åtgärder som vidtagits i de fall diskrepanser uppdagats.”

11 Underavsnitt II i avsnitt I har rubriken ”Minskningar och uteslutningar”. I detta underavsnitt återfinns artikel 18 som har rubriken ”Minskningar och uteslutningar i de fall stödkriterierna inte uppfylls” och i vilken det föreskrivs 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.”

Förordning nr 1122/2009

12 Genom förordning nr 1122/2009 upphävdes kommissionens förordning (EG) nr 796/2004 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 förordning (EG) nr 1782/2003 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare (EUT L 141, s. 18). Enligt artikel 87 i förordning nr 1122/2009 ska förordningen tillämpas på stödansökningar som avser regleringsår eller bidragsperioder som börjar från och med den 1 januari 2010.

13 I skälen 19, 28 och 29 i förordning nr 1122/2009 anges följande:

”(19) Det är av avgörande betydelse för en effektiv förvaltning att ansökningarna om ökning av värdet på stödrättigheter och om tilldelning av stödrättigheter inom systemet med samlat gårdsstöd kommer in i tid. Medlemsstaterna bör därför fastställa en sista dag för ansökan, vilken inte bör läggas senare än den 15 maj. För att förenkla bör medlemsstaterna få besluta att ansökan får lämnas samtidigt som den samlade ansökan. ...

...

(28) Det är av yttersta vikt att man följer tidsfristerna för inlämnande av stödansökningar, för ändring av arealstödsansökningar och för inlämnande av eventuella styrkande handlingar, avtal eller intyg, så att de nationella myndigheterna kan planera och därefter utföra effektiva kontroller av att stödansökningarna är korrekta. Det bör därför införas bestämmelser om inom vilka tidsfrister förseningar kan godtas. Dessutom bör en minskning tillämpas för att få jordbrukarna att följa tidsfristerna.

(29) Det är av avgörande betydelse att jordbrukarna lämnar in sina ansökningar om stödrättigheter i tid så att medlemsstaterna i sin tur kan fastställa stödrättigheterna i tid. Sena ansökningar bör därför endast godtas inom samma tidsfrister som gäller för andra sena stödansökningar. Det bör också göras ett avdrag i avskräckande syfte, utom i de fall då förseningen beror på force majeure eller exceptionella omständigheter.”

14 Artikel 23 i denna förordning har rubriken ”Försenad inlämning”. I artikel 23.1 föreskrivs följande:

”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.”

15 Enligt artikel 7 i förordning nr 1975/2006, och med beaktande av jämförelsetabellen i bilaga II till förordning nr 1122/2009, ska artikel 23 i förordning nr 1122/2009 gälla i tillämpliga delar för situationer som regleras av förordning nr 1975/2006.

16 I artikel 58 i förordning nr 1122/2009, som har rubriken ”Minskning och uteslutning vid för hög deklaration”, föreskrivs följande:

”Om, i fråga om en odlingsgrupp, den areal som deklarerats för ett stödsystem för arealstöd, undantaget stödsystem för stärkelsepotatis och utsäde enligt avdelning IV kapitel 1 avsnitten 2 och 5 i [rådets förordning (EG) nr 73/2009 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 förordning (EG) nr 1782/2003 (EUT L 30, s. 16)], överskrider den fastställda arealen enligt artikel 57 i den här förordningen, 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. Detta belopp ska avräknas i enlighet med artikel 5b i kommissionens förordning (EG) nr 885/2006 [av den 21 juni 2006 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG)

nr 1290/2005 när det gäller godkännande av utbetalningsställen och andra organ och avslutande av räkenskaperna för EGFJ och EJFLU (EUT L 171, s. 90)]. Om beloppet inte kan avräknas helt i enlighet med den artikeln under de tre kalenderår som följer på det kalenderår då skillnaden konstateras, ska det utestående beloppet annulleras.”

17 I artikel 75.1 i förordningen, som har rubriken ”Force majeure och exceptionella omständigheter”, föreskrivs följande:

”Om en jordbrukare på grund av force majeure eller exceptionella omständigheter i den mening som avses i artikel 31 i förordning … nr 73/2009 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.”

Ungersk rätt

18 I artikel 29.3 i jordbruks- och landsbygdsutvecklingsministeriets förordning nr 61/2009 om detaljerade villkor för ansökan om stöd till jordbruk eller miljövård som inges inom ramen för EJFLU (az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtott agrár-környezetgazdálkodási támogatások igénybevételének részletes feltételeiről szóló 61/2009. (V.14.) FVM rendelet), i dess lydelse enligt förordning nr 31/2010 (nedan kallad förordning nr 61/2009), föreskrivs följande:

”När det gäller målprogrammen som anges i artikel 3.1 a leden aa–ac har den stödberättigade personen – vid fall av odling av sällsynta växtarter som är hotade och har en särskild betydelse i genetiskt hänseende och för bevarande av odlingar i den mening som avses i bilaga 12 eller vid produktion av grönsaker i enlighet med bilaga 13 – rätt till det särskilda stödbelopp som avses i kapitel II under innevarande år för det berörda skiftet, under förutsättning att jordbruksmyndigheten intygar att den berörda växtsorten är en sådan växt som avses i bilaga 12 eller 13.”

19 I artikel 43.6 i förordningen föreskrivs följande:

”Vid odling av en sällsynt växtart ska det till ansökan om betalning bifogas den handling som upprättats på grundval av bestämmelserna i artikel 29.3 om sällsynta växtarter.”

20 I artikel 55.4 i förordningen stadgas följande:

”I fall där en kontroll på plats visar att den stödberättigade personen saknar ett sådant intyg som avses i artikel 29.3 ska ansökan avslås med avseende på hela stödbeloppet för ett regleringsår såvitt avser det berörda skiftet.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

21 I maj 2010 lämnade Gergely Szemerey in en samlad ansökan om arealstöd. Ansökan avsåg utbetalning av ett stöd för en areal på 52,9 hektar inom ramen för programmet för ekologiskt jordbruk, varav 29,69 hektar skulle användas för odling av en sällsynt och utrotningshotad växtart som har betydelse i genetiskt hänseende och för bevarande av odlingar.

22 År 2010 kännetecknades av översvämningar och andra svåra väderförhållanden, vilket hindrade sådden av denna art. På grund av detta åberopade Gergely Szemerey force majeure för juni och senare juli 2010. Till följd av rekommendationer från ungerska myndigheter ändrade han markanvändningskoden för den areal som berördes av hans stödansökan och förklarade arealen vara ”mark i träda”.

23 I mars 2011 avslog den behöriga myndigheten Gergely Szemereys ansökan om utbetalning av stöd och påförde honom en sanktionsavgift på 2 483 953 ungerska forinter (HUF) (cirka 7 900 euro), för en treårsperiod, som skulle avräknas från det arealstöd som han normalt skulle ha rätt till under dessa år. Genom detta beslut bekräftade även myndigheten förekomsten av det fall av force majeure som Gergely Szemerey åberopat.

24 Gergely Szemerey gav in en begäran om omprövning av detta beslut till jordbruksmyndigheten, vilken genom beslut av den 13 januari 2012 avslog denna begäran med motiveringen att Gergely Szemerey, vid ingivandet av ansökan om arealstöd, underlåtit att lämna in intyget avseende sällsynta växtarter, vilket upprättats av ungerska myndigheten för jordbrukstjänster och krävs för att vara berättigad till det stöd han ansökt om (nedan kallat intyget i fråga).

25 Det framgår av beslutet om hänskjutande att bestämmelserna om intyg som upprättas för de sällsynta växtarter som anges i förordning nr 61/2009 hade ändrats av den ungerska lagstiftaren från och med den 30 mars 2010. Sedan ikraftträdandet av denna ändring är stödsökanden skyldig att inge detta intyg samtidigt med den samlade ansökan om arealstöd, det vill säga i förevarande fall före den 15 maj 2010. Före denna lagändring behövde detta intyg endast uppvisas vid en kontroll på plats.

26 Eftersom Gergely Szemerey inte hade gett in intyget i fråga samtidigt med ansökan om arealstöd, ansåg jordbruksmyndigheten att de skiften som berördes av den sällsynta arten i fråga inte kunde beaktas vid fastställandet av stödbeloppet. Jordbruksmyndigheten ansåg nämligen att det med avseende på ansökan förelåg en skillnad som översteg 50 procent mellan den deklarerade arealen och den fastställda arealen. Jordbruksmyndigheten ansåg därför att det i Gergely Szemereys stödansökan gjorts en ”för hög deklaration”, i den mening som avses i förordning nr 1122/2009, och beslutade att tillämpa de sanktioner som föreskrivs i artikel 58 i förordningen. I sitt beslut anförde jordbruksmyndigheten också att eftersom denna art normalt sås på våren kunde Gergely Szemerey, vid tidpunkten för ingivande av ansökan, veta att han inte kunde erhålla intyget i fråga före den 15 maj 2010, vilket innebär att han vid nämnda tidpunkt hade kunnat ändra sin ansökan till att avse andra icke sällsynta växtarter.

27 Gergely Szemerey överklagade detta beslut till Gyulai Közigazgatási és munkaügyi bíróság (förvaltnings- och arbetsdomstol i Gyula) och ifrågasatte därvid beslutets lagenlighet.

28 Mot denna bakgrund beslutade Gyulai Közigazgatási és munkaügyi bíróság (förvaltnings- och arbetsdomstol i Gyula) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen:

”1) Ska flexibilitetsprincipen och principen om möjlighet att ändra enligt skälen 20 och 27 i förordning nr 796/2004 och 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 april och den 15 april 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 anses att 2010 års ändring av lagstiftningen medförde att det 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 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 motstridig eller oförenlig 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 behöver lämna in intyget avseende odlingen av den sällsynta växten och således även att inga administrativa påföljder ska åläggas med avseende på ansökan i dess helhet?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Huruvida tolkningsfrågorna kan tas upp till sakprövning

29 Den ungerska regeringen har gjort gällande att tolkningsfrågorna inte kan tas upp till sakprövning, eftersom de inte rör lagbestämmelserna i de relevanta unionsrättsliga akterna, utan endast skälen i förordningarna nr 796/2004 och 1122/2009.

30 Domstolen erinrar om att det enligt det förfarande för samarbete mellan nationella domstolar och EU-domstolen som införts genom artikel 267 FEUF ankommer på EU-domstolen att ge den nationella domstolen ett användbart svar, som gör det möjligt för den domstolen att avgöra det mål som den ska pröva. I detta syfte kan EU-domstolen behöva omformulera de frågor som hänskjutits. EU-domstolen ska nämligen tolka alla bestämmelser i unionsrätten som de nationella domstolarna behöver för att avgöra de mål som de ska pröva, även om dessa bestämmelser inte anges uttryckligen i de frågor som dessa domstolar har ställt (dom Fuß, C-243/09, EU:C:2010:609, punkt 39 och där angiven rättspraxis).

31 Den omständigheten att den hänskjutande domstolen formellt sett har begränsat sina frågor till att avse tolkningen av skälen i förordningarna nr 796/2004 och 1122/2009 utgör följaktligen inte hinder för att EU-domstolen tillhandahåller den domstolen alla uppgifter om unionsrättens tolkning som kan vara användbara vid avgörandet av det nationella målet, oberoende av om det har hänvisats därtill i frågorna eller inte. Det ankommer på EU-domstolen att 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 (se, analogt, dom Fuß, C-243/09, EU:C:2010:609, punkt 40 och där angiven rättspraxis).

32 Det har inte ifrågasatts att den stödansökan som är i fråga i det nationella målet har ingetts av Gergely Szemerey med avseende på stöd för miljövänligt jordbruk som avses i artikel 36 a iv i förordning nr 1698/2005, för vilken förordning nr 1975/2006 fastställer genomförandebestämmelser, bland annat

när det gäller förfaranden för kontroll och tvärvillkor. Dessutom framgår det av artikel 7 i förordning nr 1975/2006 att vissa bestämmelser i förordning nr 796/2004, som ersatts av förordning nr 1122/2009, och särskilt artikel 23 i den sistnämnda förordningen, gäller i tillämpliga delar för ansökningar om stöd av den typ som är i fråga i det nationella målet. Vidare har artikel 58 tredje stycket i förordning nr 1122/2009 tillämpats på omständigheterna i det nationella målet.

33 Således ska den hänskjutande domstolen anses ha ställt frågorna för att få klarhet i huruvida unionsrätten, och särskilt de bestämmelser i unionsrätten om stöd för miljövänligt jordbruk som avses i föregående punkt i denna dom, utgör hinder för en nationell lagstiftning, såsom den som är i fråga i det nationella målet, vilken dels, såsom ett av villkoren för att en ansökan om stöd för miljövänligt jordbruk ska upptas till sakprövning, kräver att sökanden senast samtidigt med stödansökan ger in en sådan handling som intyget i fråga till den behöriga myndigheten, dels föreskriver att sökanden, för det fall denne inte ger in denna handling inom föreskriven frist, straffas genom att hela ansökan avslås och genom att det stöd som ska utbetalas för de tre följande åren minskas.

34 Av detta följer att tolkningsfrågorna kan tas upp till sakprövning.

Fråga 1 och 2

35 Den hänskjutande domstolen har ställt den första och den andra frågan, vilka ska prövas i ett sammanhang, för att få klarhet i huruvida artikel 23 i förordning nr 1122/2009, jämförd med förordningarna nr 1698/2005 och 1975/2006, utgör hinder för en nationell lagstiftning, såsom den som är i fråga i det nationella målet, vilken kräver att den som ansöker om stöd för miljövänligt jordbruk till den behöriga myndigheten samtidigt med stödansökan ger in ett intyg avseende den sällsynta växtarten som ger denne rätt till utbetalning av detta stöd.

36 Domstolen konstaterar inledningsvis att ingen av de förordningar som avses i föregående punkt i denna dom innehåller någon bestämmelse som uttryckligen utgör hinder för en sådan nationell lagstiftning.

37 När det gäller landsbygdsutvecklingsprogrammen föreskrivs i artikel 74 i förordning nr 1698/2005 att medlemsstaterna är skyldiga att för varje program inrätta ett system som gör det möjligt att säkerställa en effektiv kontroll av dessa program.

38 I artikel 5.1 i förordning nr 1975/2006 föreskrivs att medlemsstaterna ska 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 ska fastställa. Enligt artikel 5.3 ska dessa indikatorer bland annat göra det möjligt att kontrollera att ingen person kan åtnjuta stöd på ett sätt som utgör missbruk och sålunda erhålla en förmån i strid med stödsystemets syfte.

39 I detta hänseende överlämnar de allmänna principerna rörande kontroller avseende ansökningar om stöd och utbetalningar, vilka avses i artikel 10 i förordning nr 1975/2006, åt medlemsstaterna att fastställa lämpliga metoder och rutiner för att kontrollera att stödvillkoren för varje åtgärd är uppfyllda. I artikel 10.4 anges att kontrollerna av att stödvillkoren iakttas ska bestå av administrativa kontroller och kontroller på plats. När det gäller administrativa kontroller föreskrivs i artikel 11 i förordning nr 1975/2006 att dessa ska göras av samtliga ansökningar om stöd och om utbetalningar och att de ska omfatta alla uppgifter som det är möjligt och lämpligt att kontrollera på administrativ väg.

40 I förevarande fall har jordbruksmyndigheten och den ungerska regeringen anfört följande, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva riktigheten av. Ingivandet av intyget i fråga är ett villkor för att ansökan ska upptas till prövning, vilket uppställs i nationell rätt och avser att göra det

möjligt för behöriga myndigheter att på förhand genomföra en kontroll av frågan huruvida sökanden omfattas av ett särskilt stödprogram i syfte att öka kontrollens effektivitet. Kravet på att ett sådant intyg ska ges in tillsammans med stödansökan säkersäller att betalningarna inte genomförs innan kontrollerna slutförs och att dessa kontroller därigenom ges en preventiv verkan, i överensstämmelse med unionslagstiftarens intentioner som uttrycks i skäl 4 i förordning nr 1975/2006.

41 Av detta följer att en nationell lagstiftning, såsom den som är i fråga i det nationella målet – vilken för att en ansökan om stöd för miljövänligt jordbruk ska upptas till prövning kräver att den som ansöker om detta stöd till den behöriga myndigheten senast samtidigt med ansökan ger in ett intyg, såsom det som är i fråga i det nationella målet – omfattas av det utrymme för skönsmässig bedömning som medlemsstaterna har enligt artiklarna 5, 10 och 11 i förordning nr 1975/2006 och bidrar till att uppfylla det mål som eftersträvas med dessa bestämmelser, vilket är att säkerställa kontrollernas effektivitet.

42 De åtgärder som medlemsstaterna vidtar inom sitt utrymme för skönsmässig bedömning får emellertid inte äventyra den ändamålsenliga verkan av bestämmelserna i förordningarna nr 1698/2005, 1975/2006 och 1122/2009 eller de allmänna principerna i unionsrätten, särskilt proportionalitetsprincipen (se, analogt, dom Bonn Fleisch, C-1/06, EU:C:2007:396, punkt 40) och rättssäkerhetsprincipen (se, analogt, beslut Dél-Zempléni Nektár Leader Nonprofit, C-24/13, EU:C:2014:40, punkterna 31 och 32).

43 För det första har Gergely Szemerey i sitt skriftliga yttrande gjort gällande att lagstiftningen är oproportionerlig, eftersom den föreskriver en frist efter vilken ingen korrigering av stödansökan kan göras när intyget i fråga inte har ingetts inom fristen.

44 I detta hänseende påpekar domstolen, såsom anges i skälen 19 och 28 i förordning nr 1122/2009, att medlemsstaternas fastställande av tidsfrister för ingivande av stödansökningar och styrkande handlingar som bifogas dessa ansökningar är nödvändigt för att uppnå det mål avseende effektiv handläggning och kontroll som eftersträvas i unionsrätten på området för jordbruksstöd.

45 I artikel 23 i förordning nr 1122/2009 föreskrivs uttryckligen att en ytterligare frist på 25 dagar efter det datum som fastställts av medlemsstaterna ska föreskrivas, när det gäller förfaranden för ingivande av dessa ansökningar och styrkande handlingar, för godkännande, utan att det påverkar den sanktion som föreskrivs i denna bestämmelse, av ett sent ingivande av dessa ansökningar och handlingar.

46 Vid den muntliga förhandlingen vid domstolen bekräftade jordbruksmyndigheten att den nationella lagstiftningen i fråga, på ett sätt som är förenligt med artikel 23.1 i förordning nr 1122/2009, föreskriver en ytterligare frist på 25 dagar för ett sent ingivande av intyget i fråga. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera detta.

47 När det för det andra gäller Gergely Szemereys påstående att rättssäkerhetsprincipen har åsidosatts till följd av den ändring som gjordes under år 2010 av villkoren för ingivande av handlingar såsom intyget i fråga, erinrar domstolen om att det enligt denna princip krävs att en reglering som innebär negativa konsekvenser i förhållande till enskilda ska vara klar och exakt och att den enskilde kan förutse hur den kommer att tillämpas (beslut Dél-Zempléni Nektár Leader Nonprofit, C-24/13, EU:C:2014:40, punkt 32 och där angiven rättspraxis).

48 Domstolen har redan slagit fast att en enskild inte kan ha berättigade förväntningar på att det inte kommer att göras någon som helst lagändring, utan att det enda som kan ifrågasättas är hur en sådan ändring tillämpas. Rättssäkerhetsprincipen innebär i detta sammanhang framför allt att lagstiftaren ska beakta aktörernas särskilda situation och i förekommande fall anpassa tillämpningen av de nya rättsliga bestämmelserna härefter (beslut Dél-Zempléni Nektár Leader Nonprofit, C-24/13, EU:C:2014:40, punkt 33 och där angiven rättspraxis).

49 I förevarande fall ankommer det på den hänskjutande domstolen att pröva huruvida övergångsbestämmelserna avseende den nya nationella lagstiftningen gjorde det möjligt för de berörda aktörerna att på rimliga villkor anpassa sig efter kraven i denna och särskilt, för Gergely Szemerey, att erhålla och inge intyget i fråga inom den frist som föreskrivs i denna nationella lagstiftning i dess ändrade lydelse.

50 I detta hänseende ska den hänskjutande domstolen bland annat pröva huruvida kravet på ett intyg för sällsynta växtarter, såsom jordbruksmyndigheten har gjort gällande, inte är nytt och huruvida den nya lagstiftningen inte föreskriver något tvingande sista datum för att ansöka om intyget vid behöriga myndigheter och, i förekommande fall, ta hänsyn till dessa omständigheter i sin bedömning.

51 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den första och den andra frågan besvaras på följande sätt. Artikel 23 i förordning nr 1122/2009, jämförd med förordningarna nr 1698/2005 och 1975/2006, ska tolkas så, att den inte utgör hinder för en nationell lagstiftning, såsom den som är i fråga i det nationella målet, vilken kräver att den som ansöker om stöd för miljövänligt jordbruk till den behöriga myndigheten samtidigt med stödansökan ger in ett intyg avseende den sällsynta växtarten som ger sökanden rätt till utbetalning av detta stöd, under förutsättning att denna lagstiftning gjort det möjligt för de berörda aktörerna att på rimliga villkor anpassa sig efter kraven i denna, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva.

Frågorna 3–5

52 Den hänskjutande domstolen har ställt frågorna 3–5, vilka ska prövas i ett sammanhang, för att få klarhet i huruvida artikel 58 tredje stycket i förordning nr 1122/2009 ska tolkas på så sätt att den sanktion som föreskrivs i denna bestämmelse är tillämplig på den som ansöker om ett stöd för miljövänligt jordbruk och som underlåter att till sin stödansökan bifoga en sådan handling som intyget i fråga.

53 Domstolen påpekar inledningsvis att parterna i det nationella målet har olika uppfattningar när det gäller anledningen till att intyget i fråga inte ingavs av Gergely Szemerey inom den tidsfrist som föreskrivs i den nationella lagstiftningen. Gergely Szemerey anser att denna situation uppstod på grund av force majeure som hindrade honom från att så växtarten i fråga och således erhålla intyget i tid. Jordbruksmyndigheten har däremot gjort gällande att intyget hade kunnat erhållas före sådden av denna art och sålunda inges i tid.

54 Det står emellertid klart att Gergely Szemereys underlåtenhet medförde att en sanktion meddelades på grundval av artikel 58 tredje stycket i förordning nr 1122/2009 rörande minskning och uteslutning vid ”för hög deklaration” som görs med avseende på ansökningar inom stödsystemet för arealstöd. Domstolen konstaterar att den underlåtenhet som Gergely Szemerey påstås ha gjort sig skyldig till inte rör ett åtagande avseende storleken på det skifte som deklarerats i stödansökan, utan skyldigheten att inom fristerna ge in intyget i fråga, vilket visar att villkoren för beviljande av ett stöd var uppfyllda.

55 Följaktligen konstaterar domstolen att denna underlåtenhet inte omfattas av artikel 58 i förordning nr 1122/2009, utan av artikel 23.1 andra och tredje styckena i denna förordning, eftersom denna sistnämnda bestämmelse, såsom påpekats i punkt 45 i förevarande dom, föreskriver särskilda sanktioner för sådan underlåtenhet.

56 I denna sistnämnda bestämmelse anges att utom vid force majeure och exceptionella omständigheter enligt artikel 75 i förordningen ska inlämnande av en sådan handling efter utgången av den tillämpliga tidsfristen medföra att det stödbelopp som ska betalas ut minskas med 1 procent per arbetsdag. Dessutom föreskrivs i denna bestämmelse att om förseningen överstiger 25 kalenderdagar, ska ansökan inte godtas.

57 Av detta följer att i en situation såsom den i det nationella målet – i vilken den som ansöker om stöd inte ingett intyget i fråga vare sig inom den frist om föreskrivs för ingivande av stödansökan eller inom den ytterligare frist på 25 dagar som föreskrivs för ett sent ingivande av en sådan ansökan och styrkande handlingar som bifogas ansökan – föreskrivs i artikel 23.1 tredje stycket i förordning nr 1122/2009 som enda sanktion att ansökan om utbetalning inte ska tas upp till prövning.

58 När det gäller frågan huruvida den underlåtenhet som Gergely Szemerey påstås ha gjort sig skyldig till beror på force majeure och att han därför kunde undslippa den sanktion som föreskrivs i artikel 23.1 tredje stycket i förordning nr 1122/2009 rör det sig om en prövning av faktiska omständigheter. Det ankommer därför på den hänskjutande domstolen att pröva huruvida underlåtenheten beror på onormala och oförutsebara omständigheter, utanför den berörde näringsidkarens kontroll, vars följder, trots iakttagandet av all vederbörlig omsorg, inte kunde ha undvikits (se, för ett liknande resonemang, dom Parras Medina, C-208/01, EU:C:2002:593, punkt 19 och där angiven rättspraxis).

59 Mot bakgrund av det ovan anförda ska frågorna 3–5 besvaras på följande sätt. Artikel 58 tredje stycket i förordning nr 1122/2009 ska tolkas så, att den sanktion som föreskrivs i denna bestämmelse inte är tillämplig på den som ansöker om ett stöd för miljövänligt jordbruk och underlåter att till stödansökan bifoga en sådan handling som intyget i fråga. Artikel 23.1 tredje stycket i denna förordning ska tolkas så, att en sådan underlåtenhet i princip leder till att ansökan om utbetalning av ett stöd för miljövänligt jordbruk inte ska tas upp till prövning.

Rättegångskostnader

60 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (fjärde avdelningen) följande:

1) **Artikel 23 i 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, jämförd med rådets förordning (EG) nr 1698/2005 av den 20 september 2005 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU), i dess lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 473/2009 av den 25 maj 2009, och med kommissionens förordning (EG) nr 1975/2006 av den 7 december 2006 om tillämpningsföreskrifter för förordning nr 1698/2005 i fråga om kontroller och tvärvillkor i samband med stöd för landsbygdsutveckling, i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EG) nr 484/2009 av den 9 juni 2009, ska tolkas så, att den inte utgör hinder för en nationell lagstiftning, såsom den som är i fråga i det nationella målet, vilken kräver att den som ansöker om stöd för miljövänligt jordbruk till den behöriga myndigheten samtidigt med stödansökan ger in ett intyg avseende den sällsynta växtarten som ger sökanden rätt till utbetalning av detta stöd, under förutsättning att denna lagstiftning gjort det möjligt för de berörda aktörerna att på rimliga villkor anpassa sig efter kraven i denna, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva.**

2) **Artikel 58 tredje stycket i förordning nr 1122/2009 ska tolkas så, att den sanktion som föreskrivs i denna bestämmelse inte är tillämplig på den som ansöker om ett stöd för miljövänligt jordbruk och underlåter att till stödansökan bifoga en sådan handling som**

intyget i fråga, som ger denne rätt till utbetalning av detta stöd. Artikel 23.1 tredje stycket i denna förordning ska tolkas så, att en sådan underlåtenhet i princip leder till att ansökan om utbetalning av ett stöd för miljövänligt jordbruk inte ska tas upp till prövning.

Underskrifter