Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Syvende Afdeling)

18. april 2024*

»Præjudiciel forelæggelse – landbrug – fælles landbrugspolitik – ordninger for direkte støtte til landbrugere – forordning (EF) nr. 1122/2009 – generel arealbetalingsordning – artikel 58 – nedsættelser og udelukkelser i tilfælde af anmeldelse af for stort areal – bøde i tilfælde af for stor arealanmeldelse, der overstiger 50% af det fastslåede areal – modregning af sanktionsbeløbet i løbet af de tre kalenderår, der følger efter kalenderåret for konstateringen – begrebet »konstatering« – kontrolrapport, hvori der konstateres uregelmæssigheder i den pågældende støtteansøgning«

I sag C-79/23 [Kaszamás] [i],

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Fővárosi Törvényszék (retten i første instans i Budapest, Ungarn) ved afgørelse af 24. januar 2023, indgået til Domstolen den 14. februar 2023, i sagen

FJ

mod

Agrárminiszter,

har

DOMSTOLEN (Syvende Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, F. Biltgen, og dommerne N. Wahl og M.L. Arastey Sahún (refererende dommer),

generaladvokat: N. Emiliou,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

– den ungarske regering ved Zs. Biró-Tóth og M.Z. Fehér, som befuldmægtigede,

* Processprog: ungarsk.

[i] – Den foreliggende sags navn er et vedtaget navn. Det svarer ikke til nogen af sagens parters rigtige navne.

– Europa-Kommissionen ved J. Aquilina og V. Bottka, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 35 i Kommissionens forordning (EF) nr. 1290/2005 af 21. juni 2005 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EUT 2005, L 209, s. 1) og af artikel 58, stk. 3, 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 (EUT 2009, L 316, s. 65), som ændret ved Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 1368/2011 af 21. december 2011 (EUT 2011, L 341, s. 33) (herefter »forordning nr. 1122/2009«).

2 Denne anmodning er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem FJ og Agrárminiszter (landbrugsministeren, Ungarn) vedrørende en forskudsbetaling, som FJ blev tildelt efter den generelle arealbetalingsordning for 2020, hvilket år blev anvendt med henblik på modregning af den sanktion, der blev pålagt FJ som følge af en overanmeldelse af arealer efter denne ordning for 2013.

Retsforskrifter

EU-retten

Forordning nr. 1290/2005

3 Artikel 1 i forordning nr. 1290/2005 bestemte:

»Denne forordning fastsætter de særlige betingelser og regler for finansieringen af udgifter inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik, herunder udgifter vedrørende udvikling af landdistrikterne.«

4 Denne forordnings artikel 2, stk. 1, fastsatte følgende:

»For at gøre det muligt at nå de mål, der tilsigtes ved den fælles landbrugspolitik, og som er fastslået i traktaten, og for at sikre finansieringen af de forskellige foranstaltninger, der henhører under denne politik, herunder foranstaltninger vedrørende udvikling af landdistrikterne, oprettes:

a) en europæisk garantifond for landbruget, i det følgende benævnt EGFL

b) en europæisk landbrugsfond for udvikling af landdistrikterne, i det følgende benævnt ELFUL.«

5 Den nævnte forordnings afsnit IV med overskriften »Regnskabsafslutning og [Europa-]Kommissionens overvågning« indeholdt kapitel 2 om »[u]regelmæssigheder«, hvoraf fremgik den samme forordnings artikel 32-35.

6 Artikel 32 i forordning nr. 1290/2005 med særlige bestemmelser vedrørende EGFL bestemte følgende i stk. 5, første afsnit:

»Hvis inddrivelsen ikke har fundet sted inden for en frist på fire år efter datoen for den første administrative eller retslige konstatering eller på otte år, hvis inddrivelsen er genstand for søgsmål ved de nationale domstole, bæres de finansielle konsekvenser af den manglende inddrivelse af den pågældende medlemsstat med 50% og af fællesskabsbudgettet med 50%.«

7 Artikel 33 i denne forordning med særlige bestemmelser vedrørende ELFUL bestemte følgende i stk. 8, første afsnit:

»Hvis inddrivelsen ikke har fundet sted før afslutningen af et program for udvikling af landdistrikterne, bæres de finansielle konsekvenser af den manglende inddrivelse af den pågældende medlemsstat med 50% og af fællesskabsbudgettet med 50% og bogføres enten inden for en frist på fire år efter det første led i en administrativ eller retslig konstatering eller på otte år, hvis inddrivelsen er genstand for søgsmål ved de nationale domstole eller ved afslutningen af programmet, hvis disse frister udløber før afslutningen heraf.«

8 Den nævnte forordnings artikel 35 lød således:

»Ved »den første administrative eller retslige konstatering« forstås i dette kapitel den første skriftlige vurdering fra en kompetent administrativ eller retslig myndigheds side, ved hvilken det på grundlag af konkrete forhold konkluderes, at der er begået en uregelmæssighed, uden at dette dog berører muligheden for, at denne konklusion senere enten kan revideres eller trækkes tilbage som følge af udviklingen i den administrative eller retslige procedure.«

9 Forordning nr. 1290/2005, som er tidsmæssigt relevant for så vidt angår de faktiske omstændigheder i hovedsagen, blev ophævet ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1306/2013 af 17. december 2013 om finansiering, forvaltning og overvågning af den fælles landbrugspolitik og om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 352/78, (EF) nr. 165/94, (EF) nr. 2799/98, (EF) nr. 814/2000, (EF) nr. 1290/2005 og (EF) nr. 485/2008 (EUT 2013, L 347, s. 549, berigtiget i EUT 2016, L 130, s. 6).

Forordning nr. 885/2006

10 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 2006, L 171, s. 90), som ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 1034/2008 af 21. oktober 2008 (EUT 2008, L 279, s. 13 (herefter »forordning nr. 885/2006«), bestemte følgende:

»Uanset eventuelle andre nationale håndhævelsesforanstaltninger modregner medlemsstaterne en eventuel fortsat udestående gæld for en modtager, der er fastslået i overensstemmelse med den nationale lovgivning, i en eventuel fremtidig betaling, som skal foretages af det betalingsorgan, der er ansvarlig for inddrivelsen af gæld fra den samme modtager.«

11 Denne forordning, der finder tidsmæssig anvendelse på de faktiske omstændigheder i tvisten i hovedsagen, blev ophævet ved Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 907/2014 af 11. marts 2014 om supplerende regler til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1306/2013 for så vidt angår betalingsorganer og andre organer, finansiel forvaltning, regnskabsafslutning, sikkerhedsstillelse og brug af euroen (EUT 2014, L 255, s. 18).

Forordning nr. 1122/2009

12 Således som det fremgår af dens titel, fastsatte forordning nr. 1122/2009 bl.a. gennemførelsesbestemmelser til 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 2009, L 30, s. 16), 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 forordning nr. 73/2009.

13 73., 90., 92. og 101. betragtning til forordning nr. 1122/2009 havde følgende ordlyd:

»(73) Der bør fastsættes nærmere regler for udarbejdelse af detaljerede og specifikke kontrolrapporter om krydsoverensstemmelse. De specialiserede kontrollører på dette område bør anføre eventuelle konstaterede forhold og angive, hvor alvorlige de er, så betalingsorganet kan fastsætte de relevante nedsættelser eller eventuelt træffe beslutning om udelukkelse fra direkte betalinger.

[...]

(90) Oplysninger om resultaterne af krydsoverensstemmelseskontrol bør stilles til rådighed for alle betalingsorganer, der er ansvarlige for forvaltning af de forskellige betalinger omfattet af krydsoverensstemmelseskravene, så der kan foretages relevante nedsættelser i de tilfælde, hvor konstateringerne berettiger det.

[...]

(92) Hvad krydsoverensstemmelsesforpligtelserne angår, bør det ud over at nedsættelser og udelukkelser differentieres under hensyntagen til proportionalitetsprincippet, fastsættes, at gentagne overtrædelser af den samme krydsoverensstemmelsesforpligtelse fra et givet tidspunkt skal behandles som en forsætlig misligholdelse, efter at landbrugeren er blevet advaret herom.

[...]

(101) For at sikre ensartet anvendelse af princippet om god tro i hele EF, bør det i forbindelse med tilbagebetaling af uretmæssigt udbetalte beløb fastlægges, på hvilke betingelser dette princip kan påberåbes, uden at dette berører behandlingen af de pågældende udgifter i forbindelse med regnskabsafslutningen i henhold til Rådets forordning [nr. 1290/2005].«

14 Artikel 2 i forordning nr. 1122/2009 med overskriften »Definitioner« fastsatte følgende i stk. 2:

»[...] forstås følgende ved:

[...]

[10)] »uregelmæssigheder«: enhver form for overtrædelse af de bestemmelser, der gælder for ydelsen af den pågældende støtte

[...]

[12)] »arealrelaterede støtteordninger«: [...] alle de støtteordninger, der er fastlagt i afsnit IV og V i forordning [nr. 73/2009] [...]

[...]

[23)] »fastslået areal«: det areal, for hvilket alle de fastsatte støttebetingelser er opfyldt; [...]

[...]

[31)] »krydsoverensstemmelse«: overholdelse af de lovbestemte forvaltningskrav og betingelserne for god landbrugs- og miljømæssig stand i henhold til artikel 5 og 6 i forordning [nr. 73/2009]

[...]«

15 Afsnit III i del II til forordning nr. 1122/2009 med overskriften »Kontrol« indeholdt et kapitel II om »[k]ontrol vedrørende støttekriterierne«. I dette kapitels afdeling II med overskriften »Kontrol på stedet« fremgik denne forordnings artikel 32 med overskriften »Kontrolrapport«, hvoraf følgende fremgik:

»1. For hver kontrol på stedet, der foretages i henhold til denne afdeling, skal der udarbejdes en kontrolrapport, som gør det muligt at efterprøve de nærmere enkeltheder i forbindelse med den foretagne kontrol. [...]

2. Landbrugeren skal have mulighed for at underskrive rapporten, så han derved kan bekræfte sin tilstedeværelse ved kontrollen og fremsætte sine bemærkninger. Hvis der konstateres uregelmæssigheder, udleveres der en kopi af kontrolrapporten til landbrugeren.

Hvis kontrollen på stedet foretages ved telemåling i overensstemmelse med artikel 35, kan medlemsstaterne beslutte ikke at give landbrugeren eller dennes repræsentant mulighed for at underskrive kontrolrapporten, hvis der ikke konstateres uregelmæssigheder ved telemålingskontrollen. Hvis der konstateres uregelmæssigheder som følge af sådan kontrol, skal der være mulighed for at underskrive kontrolrapporten, inden den ansvarlige myndighed drager sine konklusioner vedrørende eventuelle nedsættelser eller udelukkelser.«

16 Afsnit III i del II til forordning nr. 1122/2009 indeholdt derudover et kapitel III om »[k]ontrol af krydsoverensstemmelse«, hvis afdeling III med overskriften »Kontrol på stedet« indeholdt denne forordnings artikel 54. Følgende fremgik af denne artikel med overskriften »Kontrolrapport«:

»1. Enhver kontrol på stedet i henhold til dette kapitel skal være omfattet af en kontrolrapport, som udarbejdes af den ansvarlige myndighed eller under dennes ansvar [...]

Rapporten skal bestå af følgende dele:

[...]

b) en del, der særskilt oplyser om den kontrol, der er foretaget for hver af retsakterne og normerne, og som bl.a. indeholder følgende oplysninger:
   i) de krav og normer, som kontrollen på stedet vedrører
   ii) den udførte kontrols art og omfang
   iii) resultaterne
   iv) de retsakter og normer, i forbindelse med hvilke der er konstateret misligholdelser

[...]

2. Landbrugeren underrettes om eventuelle konstaterede misligholdelser senest tre måneder efter kontrollen på stedet.

[...]

3. [...]

Såfremt den ansvarlige kontrolmyndighed ikke er betalingsorganet, sendes rapporten til betalingsorganet eller koordineringsmyndigheden senest en måned efter færdiggørelsen.

[...]«

17 Afsnit IV i den nævnte forordnings del II med overskriften »Grundlag for beregning af støtte, nedsættelser og udelukkelser« indeholdt et kapitel II med overskriften »Konstateringer vedrørende kriterierne for støtteberettigelse«, hvori afdeling I vedrørte »[e]nkeltbetalingsordningen og andre arealrelaterede støtteordninger«. Den samme forordnings artikel 58, som fremgik af denne afdeling med overskriften »Nedsættelser og udelukkelser i tilfælde af anmeldelse af for stort areal« havde følgende ordlyd:

»Hvis det areal, der for en afgrødegruppe er anmeldt med henblik på at opnå støtte under en arealrelateret støtteordning, overstiger det areal, der er fastslået i henhold til artikel 57, beregnes støtten på grundlag af det fastslåede areal med fradrag af det dobbelte af den konstaterede forskel, hvis forskellen enten er på over 3% eller to hektar, men ikke udgør mere end 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 [nr. 885/2006]. 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.«

18 Afsnit IV i del II til forordning nr. 1122/2009 indeholdt derudover et kapitel III med overskriften »Konstateringer vedrørende krydsoverensstemmelse«. Denne forordnings artikel 70, der fremgik af dette kapitel med overskriften »Generelle principper og definitioner«, bestemte følgende i stk. 4:

»Misligholdelser anses for at være »fastslået«, hvis de er konstateret i forbindelse med en af de former for kontrol, der foretages i henhold til nærværende forordning, eller hvis kontrolmyndighederne eller eventuelt betalingsorganet på anden måde er blevet gjort bekendt hermed.«

19 Forordning nr. 1122/2009, der finder tidsmæssig anvendelse på de faktiske omstændigheder i tvisten i hovedsagen, for så vidt som denne forordning vedrører en ansøgning om støtte for 2013, blev ophævet med virkning fra 1. januar 2015 ved Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 640/2014 af 11. marts 2014 om supplerende regler til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1306/2013 for så vidt angår det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem, betingelserne for afslag eller tilbagetrækning af betalinger og administrative sanktioner vedrørende direkte betalinger, støtte til udvikling af landdistrikterne og krydsoverensstemmelse (EUT 2014, L 181, s. 48).

Ungarsk ret

20 § 60, stk. 1, i a mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről szóló 2007. évi XVII. törvény (lov XVII af 2007 om visse aspekter i forbindelse med proceduren for tildeling af støtte og andre foranstaltninger på området for landbrug, udvikling af landområder og fiskeri, herefter »støtteloven«) fastsætter følgende:

»Medmindre andet er fastsat i en fællesskabsretsakt, som finder direkte anvendelse, skal myndigheden for fremme af landbrug og udvikling af landområder indstille betalingen af den støtte, der tilkommer støttemodtageren, indtil det beløb, som denne skylder i forbindelse med støtteforanstaltninger, og gælden anses dermed for indfriet. Når det støttebeløb, som støttemodtageren har ret til, ikke dækker hele vedkommendes registrerede gæld, skal denne gæld indfris i den rækkefølge, hvori den forfalder.«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

21 FJ, en landbruger, indgav den 14. maj 2013 en ansøgning om støtte efter den generelle arealbetalingsordning for 2013 (herefter »støtteansøgningen for 2013«) til Magyar Államkincstár (den ungarske statskasse, herefter »myndigheden i første instans«).

22 Efter flere kontroller på stedet i 2013 og 2014 gav myndigheden i første instans ved afgørelse af 30. september 2014 afslag på støtteansøgningen for 2013 og udelukkede FJ fra at modtage støtte med et beløb på 3 834 105 ungarske forint (HUF) (ca. 9 900 EUR).

23 Ved afgørelse af 23. juni 2016 annullerede landbrugsministeren i sin egenskab af myndighed i anden instans denne afgørelse som følge af en begrundelsesmangel og pålagde myndigheden i første instans at indlede en ny procedure.

24 Sidstnævnte myndighed traf en ny afgørelse om støtteansøgningen for 2013 ved afgørelse af 9. april 2018. Efter en klage fra FJ blev denne afgørelse imidlertid annulleret ved bekendtgørelse af 13. maj 2019 fra landbrugsministeren, der for anden gang pålagde den nævnte myndighed at indlede en ny procedure.

25 Ved afgørelse af 27. januar 2020 gav myndigheden i første instans igen afslag på støtteansøgningen for 2013 og udelukkede FJ fra at modtage støtte med et beløb på 4 253 460 HUF (ca. 11 000 EUR) på grundlag af artikel 58, stk. 3, i forordning nr. 1122/2009 om sanktioner i tilfælde af anmeldelse af for stort areal, der overstiger 50% af det fastslåede areal. FJ anfægtede ikke denne afgørelse.

26 Den 15. maj 2020 indgav FJ en ansøgning til denne myndighed som led i den generelle arealbetalingsordning for 2020.

27 Ved afgørelse af 20. oktober 2020 tildelte den nævnte myndighed FJ en forskudsbetaling på 235 564 HUF (ca. 600 EUR) i forbindelse med denne ansøgning.

28 Ved afgørelse af 21. oktober 2020 anordnede den samme myndighed imidlertid i henhold til støttelovens § 60, stk. 1, at hele forskudsbeløbet skulle tilbageholdes med henblik på modregning af det sanktionsbeløb, som var blevet pålagt FJ ved afgørelsen af 27. januar 2020.

29 Landbrugsministeren opretholdt denne afgørelse ved afgørelse af 23. februar 2021 med henvisning til, at modregningen af dette sanktionsbeløb ifølge artikel 58, stk. 3, i forordning nr. 1122/2009 og støttelovens § 60, stk. 1, kunne fuldbyrdes inden for en frist på tre kalenderår regnet fra afgørelsen af 27. januar 2020.

30 FJ har anlagt søgsmål til prøvelse af afgørelsen af 23. januar 2021 ved Fővárosi Törvényszék (retten i første instans i Budapest, Ungarn), som er den forelæggende ret. FJ har gjort gældende, at landbrugsministeren ved at sidestille året for konstateringen, som er omhandlet i artikel 58, stk. 3, i forordning nr. 1122/2009, med det år, hvor den endelige afgørelse om FJ's støtteansøgning blev vedtaget, ikke tog hensyn til artikel 35 i forordning nr. 1290/2005, der definerer begrebet »konstatering« i tilfælde af uregelmæssigheder begået inden for rammerne af finansieringen af den fælles landbrugspolitik.

31 FJ har gjort gældende, at året for konstateringen, henset til dette begreb »konstatering«, i den foreliggende sag svarer til 2013 eller 2014, hvis det ikke er 2013, i løbet af hvilke der blev udført kontroller på stedet, optaget rapport om disse kontroller, og den første afgørelse blev vedtaget på grundlag af disse kontroller. I overensstemmelse med artikel 58, stk. 3, i forordning nr. 1122/2009 bør det pågældende sanktionsbeløb, som ikke blev modregnet inden for de tre kalenderår, der fulgte efter 2014, derfor annulleres.

32 Landbrugsministeren har for den forelæggende ret fastholdt, at det, for så vidt som denne sanktion blev pålagt ved afgørelsen af 27. januar 2020, er året for denne afgørelse, der skal anses for at være året for konstateringen.

33 I denne henseende er den forelæggende ret indledningsvis i tvivl om, hvorvidt begrebet »konstatering« som omhandlet i artikel 58, stk. 3, i forordning nr. 1122/2009, der ikke er defineret i denne forordning, skal fortolkes under hensyntagen til begrebet »konstatering« som omhandlet i artikel 35 i forordning nr. 1290/2005. Denne ret har anført, at denne artikel 35 indledes med udtrykket »i dette kapitel«, således at den kun kan anvendes i kombination med de øvrige bestemmelser i kapitel 2 i afsnit IV i denne forordning om uregelmæssigheder. Den

forelæggende ret udelukker dog ikke, at begrebet »konstatering« som omhandlet i den nævnte artikel 35 ligeledes kan gælde for modregning af den sanktion, som er fastsat i artikel 58, stk. 3, i forordning nr. 1122/2009, eftersom den henviser til artikel 5b i forordning nr. 885/2006, og denne forordning fastsætter gennemførelsesbestemmelser til forordning nr. 1290/2005.

34 Den forelæggende ret er dernæst af den opfattelse, at der på grundlag af omstændighederne i hovedsagen er tre mulige fortolkninger af begrebet »konstatering« som omhandlet i artikel 35 i forordning nr. 1290/2005.

35 Ifølge den første fortolkning, som støttes af landbrugsministeren, er konstateringen den afgørelse, som endeligt afslutter støtteansøgningsproceduren. Denne fortolkning er i overensstemmelse med formålet med en sådan afgørelse, hvorved myndigheden fastlægger de faktiske omstændigheder og kvalificerer dem retligt. Den forelæggende ret ønsker ikke desto mindre oplyst, om den nævnte fortolkning er i overensstemmelse med EU-lovgivers hensigt, som fremgår af 92. og 101. betragtning til forordning nr. 1122/2009 om at sikre overholdelsen af proportionalitetsprincippet, princippet om differentiering samt princippet om god tro i forbindelse med nedsættelse af og udelukkelse fra støtte, bl.a. når myndigheden som i det foreliggende tilfælde vedtager den endelige afgørelse om støtteansøgningen syv år efter den blev indgivet, og efter at to tidligere afgørelser om denne ansøgning blev annulleret på grund af ulovlighed.

36 Ifølge den anden fortolkning er konstateringen den kontrol på stedet, der udføres af den kompetente myndighed. Denne kontrol kan således betragtes som denne myndigheds første skriftlige vurdering, idet den på grundlag af konkrete faktiske omstændigheder konkluderer, at der foreligger en uregelmæssighed. Den forelæggende ret har bemærket, at for så vidt angår denne fortolkning opstår i det tilfælde, hvor den nævnte myndighed foretager flere kontroller på stedet, spørgsmålet om, hvorvidt konstateringen svarer til den første eller den sidste af disse kontroller.

37 Ifølge den tredje fortolkning er konstateringen den første afgørelse, der træffes af den kompetente myndighed i forbindelse med støtteansøgningsproceduren. Der er i denne sag tale om afgørelsen af 30. september 2014. Denne fortolkning støttes af selve ordlyden af artikel 35 i forordning nr. 1290/2005, som henviser til »den første [...] konstatering« og præciserer, at dette ikke berører muligheden for, at denne konstatering senere kan revideres eller trækkes tilbage.

38 Selv hvis definitionen af begrebet »konstatering« i artikel 35 i forordning nr. 1290/2005 ikke måtte finde anvendelse med henblik på fortolkningen af artikel 58, stk. 3, i forordning nr. 1122/2009, ønsker den forelæggende ret endelig oplyst, hvilket år der i den foreliggende sag skal anses for at være året for konstateringen.

39 På denne baggrund har Fővárosi Törvényszék (retten i første instans i Budapest) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Finder begrebet »konstatering« som defineret i artikel 35 i [forordning nr. 1290/2005] om finansiering af den fælles landbrugspolitik anvendelse ved fortolkningen og anvendelsen af artikel 58, stk. 3, i [forordning nr. 1122/2009]?

2) Såfremt det foregående præjudicielle spørgsmål besvares bekræftende, skal begrebet »konstatering« som defineret i artikel 35 i forordning nr. 1290/2005 da fortolkes således, at som kalenderåret for den første administrative eller retslige konstatering betragtes det kalenderår, hvor den myndighed, der behandler den administrative procedure, som er indledt på grundlag af ansøgningen,

   – foretager den første handling med henblik på indsamling af beviser, hvorunder den konstaterer, at der foreligger en uregelmæssighed, hvilket i den foreliggende sag er året for udarbejdelsen af den rapport, der indeholdt konklusionerne fra kontrollen på stedet, eller

   – træffer den første materielle afgørelse på grundlag af denne handling med henblik på indsamling af beviser, eller

   – som led i proceduren vedtager den afsluttende og endelige afgørelse om udelukkelse?

3) Har det betydning for besvarelsen af det foregående præjudicielle spørgsmål, at den skriftlige vurdering, som udgør konstateringen, efterfølgende kan trækkes tilbage eller revideres som følge af den berørte persons ret til at indgive klage som fastsat i lovgivningen, og ikke som følge af ændringer af den administrative eller retslige procedure?

4) Såfremt kalenderåret for konstateringen er året for den første handling med henblik på indsamling af beviser, og denne handling, som i den foreliggende sag, bestod i en kontrol på stedet, der blev gennemført ved forskellige lejligheder, skal begrebet »første handling« med henblik på indsamling af beviser i henhold til artikel 35 i forordning nr. 1290/2005 da fortolkes således, at dette begreb svarer til myndighedens første kontrol på stedet, eller således, at det svarer til myndighedens sidste kontrol på stedet, hvor der også blev taget hensyn til den berørte persons bemærkninger og de af vedkommende forelagte beviser?

5) Såfremt det første præjudicielle spørgsmål besvares benægtende, ændrer dette da indholdet, som defineret ovenfor, af begrebet konstatering, som skal tages i betragtning med henblik på artikel 58, stk. 3, i forordning nr. 1122/2009?«

Om de præjudicielle spørgsmål

40 Den forelæggende ret ønsker med de fem spørgsmål, der skal behandles samlet, nærmere bestemt oplyst, om begrebet »konstatering« som omhandlet i artikel 58, stk. 3, i forordning nr. 1122/2009 skal fortolkes således – eventuelt i lyset af begrebet »konstatering« som omhandlet i artikel 35 i forordning nr. 1290/2005 – at det i det tilfælde, hvor en landbruger har været omfattet af en kontrol på stedet, omhandler den kontrolrapport, som udarbejdes efter denne kontrol, og hvori det konstateres, at der foreligger uregelmæssigheder i den pågældende støtteansøgning, den første materielle afgørelse, der træffes på grundlag af denne rapport, eller den endelige afgørelse om udelukkelse fra støttemodtagelse.

41 Det skal for det første bemærkes dels, at den forelæggende rets forespørgsler om muligheden for at tage hensyn til artikel 35 i forordning nr. 1290/2005 med henblik på fortolkningen af artikel 58, stk. 3, i forordning nr. 1122/2009 navnlig kan forklares med, at disse to bestemmelser i den ungarske sprogversion af disse forordninger anvender ét og samme udtryk, nemlig »ténymegállapítás«. Selv om visse sprogversioner heraf ligeledes anvender ét og samme udtryk, som f.eks. den tyske version (»Feststellung«) og den engelske version (»finding«), eller i det

mindste lignende udtryk, som f.eks. den franske version (henholdsvis »acte de constat« og »constatation«), anvender andre sprogversioner af de nævnte bestemmelser således forskellige begreber, som f.eks. den spanske version (henholdsvis »acto de comprobación« og »se haya descubierto la irregularidad«), den kroatiske version (henholdsvis »nalaz« og »kada je utvrđen«), den italienske version (henholdsvis »verbale« og »accertamento«) eller den portugisiske version (henholdsvis »auto« og »a diferença seja constatada«).

42 Dels bemærkes, at selv om disse to forordninger henhører under den fælles landbrugspolitik, er forordning nr. 1290/2005 almengyldig, fordi den i overensstemmelse med denne forordnings artikel 1 og artikel 2, stk. 1, fastsætter de konkrete betingelser og regler for finansieringen af udgifter inden for rammerne af denne politik og opretter de to fonde til finansiering af disse udgifter, nemlig EGFL og ELFUL, hvorimod forordning nr. 1122/2009 mere specifikt omhandler en gennemførelse af forordning nr. 73/2009 for så vidt angår visse aspekter af ordningerne for direkte støtte til landbrugerne.

43 Nærmere bestemt fremgår artikel 35 i forordning nr. 1290/2005 af kapitel 2 i afsnit IV i denne forordning, der bl.a. har til formål at fastlægge fordelingen af den finansielle byrde mellem medlemsstaterne og Den Europæiske Union i tilfælde af manglende modregning af udgifter efter uregelmæssigheder begået af støttemodtagerne.

44 Med henblik herpå fastsætter artikel 35 en definition af administrativ eller retslig konstatering, idet den udtrykkeligt begrænser den til »i dette kapitel«, dvs. dette kapitel 2, som indeholder den nævnte forordnings artikel 32-35, hvilket synes at udelukke, at artikel 35 er relevant for fortolkningen af andre bestemmelser.

45 Artikel 58 i forordning nr. 1122/2009 vedrører ikke den finansielle byrde for medlemsstaterne og Den Europæiske Union, men de sanktioner, der kan pålægges landbrugere, som har anmeldt for store arealer.

46 På denne baggrund skal det fastslås, at artikel 35 i forordning nr. 1290/2005 ikke er relevant med henblik på fortolkningen af artikel 58, stk. 3, i forordning nr. 1122/2009.

47 For det andet fremgår det af fast retspraksis, at der ved fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke blot skal tages hensyn til dennes ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, og til de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af (dom af 27.1.2021, De Ruiter, C-361/19, EU:C:2021:71, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis).

48 Det skal i denne forbindelse i første række bemærkes, at artikel 58 i forordning nr. 1122/2009, som det fremgår af overskriften, fastsætter nedsættelser og udelukkelser i tilfælde af anmeldelse af for stort areal. Anmeldelse af for stort areal omhandler de tilfælde, hvor en landbruger, som for en afgrødegruppe har ansøgt om støtte under en arealrelateret støtteordning – der navnlig, således som det fremgår af denne forordnings artikel 2, stk. 1, nr. 12), omfatter den i hovedsagen omhandlede generelle arealbetalingsordning, som er fastsat i afsnit V i forordning nr. 73/2009 – i støtteansøgningen angiver et areal, der overstiger »det fastslåede areal«. Dette er defineret i artikel 2, stk. 2, nr. 23), i forordning nr. 1122/2009 som det areal, for hvilket alle de fastsatte støttebetingelser er opfyldt.

49 I henhold til denne forordnings artikel 58, stk. 3, udelukkes landbrugeren, hvis forskellen mellem det anmeldte areal i støtteansøgningen og det fastslåede areal er på over 50% af sidstnævnte fastslåede areal, fra at modtage støtte på indtil et beløb, der er lig med det beløb, som svarer til

denne forskel. Det pågældende beløb modregnes i overensstemmelse med artikel 5b i forordning nr. 885/2006, dvs. ved at det fratrækkes en eventuel fremtidig betaling til landbrugeren. Hvis beløbet ikke kan modregnes fuldt ud i overensstemmelse med denne sidstnævnte artikel i løbet af de tre kalenderår, der følger efter kalenderåret for konstateringen, annulleres restbeløbet.

50 Ordlyden af denne artikel 58 gør det således ikke i sig selv muligt klart og utvetydigt at fastlægge, hvordan begrebet »konstatering« i denne artikel skal forstås.

51 Hvad i anden række angår den sammenhæng, hvori artikel 58 i forordning nr. 1122/2009 indgår, bemærkes, at ordene »konstatering«, »konstatere« »konstaterede« fremgår flere steder i denne forordning.

52 I denne forbindelse er den nævnte forordnings artikel 32, som vedrører kontrol på stedet vedrørende kriterierne for støtteberettigelse – dvs. de betingelser der er fastsat i denne sidstnævnte forordning, som kræves for at modtage støtte, således som det fremgår af artikel 21 i forordning nr. 73/2009 – særlig relevant for fortolkningen ud fra sammenhængen af artikel 58 i forordning nr. 1122/2009, for så vidt som denne sidstnævnte artikel angår konstateringerne vedrørende disse kriterier, således som det følger af nærværende doms præmis 17.

53 Indledningsvis fremgår det af denne forordnings artikel 32, at der for hver kontrol på stedet vedrørende støttekriterierne skal udarbejdes en kontrolrapport, som gør det muligt at efterprøve de nærmere enkeltheder i forbindelse med den foretagne kontrol. Dernæst skal landbrugeren have mulighed for at underskrive denne rapport, og hvis der konstateres uregelmæssigheder, udleveres der en kopi heraf. Endelig skal landbrugeren, hvis kontrollen på stedet foretages ved telemåling, og der konstateres uregelmæssigheder, have mulighed for at underskrive kontrolrapporten, inden den ansvarlige myndighed drager sine konklusioner vedrørende eventuelle nedsættelser eller udelukkelser.

54 Det følger således klart af denne artikel 32, dels at uregelmæssighederne konstateres i kontrolrapporten, dels at den kompetente myndighed for at træffe afgørelse om eventuelle nedsættelser og udelukkelser gør dette på grundlag af de i denne rapport foretagne konstateringer.

55 Det følger heraf, at begrebet »konstatering« som omhandlet i forordning nr. 1122/2009, særligt denne forordnings artikel 58, stk. 3, svarer til de konstaterede uregelmæssigheder i forbindelse med en kontrol på stedet, således som de fremgår af den ved denne lejlighed udarbejdede kontrolrapport.

56 Denne fortolkning bekræftes af artikel 54 i forordning nr. 1122/2009 om de kontrolrapporter, der skal udarbejdes af den kompetente myndighed i forbindelse med enhver kontrol på stedet om krydsoverensstemmelse – nemlig, således som det fremgår af denne forordnings artikel 2, stk. 2, nr. 31), de lovbestemte forvaltningskrav og betingelserne for god landbrugs- og miljømæssig stand i overensstemmelse med artikel 5 og 6 i forordning nr. 73/2009 – sammenholdt med 73. og 90. betragtning til forordning nr. 1122/2009. Denne artikel 54 fastsætter således bl.a. dels, at disse rapporter bl.a. skal indeholde de konstateringer, der blev foretaget i forbindelse med en sådan kontrol, dels at de nævnte rapporter, såfremt den ansvarlige kontrolmyndighed ikke er betalingsorganet, sendes til det sidstnævnte betalingsorgan. Som det fremgår af denne forordnings 73. og 90. betragtning, giver konstateringerne i kontrolrapporterne således det nævnte betalingsorgan mulighed for at fastsætte de relevante nedsættelser og udelukkelser.

57 I øvrigt bestemmer artikel 70, stk. 4, i forordning nr. 1122/2009 om nedsættelser og udelukkelser i forbindelse med krydsoverensstemmelse, at misligholdelser anses for at være »fastslået«, hvis de er konstateret i forbindelse med en af de former for kontrol, der foretages i henhold til denne forordning, eller hvis kontrolmyndighederne eller eventuelt betalingsorganet på anden måde er blevet gjort bekendt hermed. Denne bestemmelse bekræfter således ikke alene, at konstateringer som hovedregel følger direkte af de kontroller, der udføres i overensstemmelse med den nævnte forordning, men også at uregelmæssigheder, der svarer til misligholdelser, som en myndighed blot er blevet gjort bekendt med på en hvilken som helst måde, kan betragtes som konstateret. Det fremgår således, at begrebet »konstatering« som omhandlet i den samme forordning har en uformel karakter, og at det derfor ikke nødvendigvis skal komme til udtryk i en materiel administrativ afgørelse, der er vedtaget på grundlag af en kontrolrapport.

58 I tredje række støttes fortolkningen i nærværende doms præmis 55 af de formål, der forfølges med artikel 58, stk. 3, i forordning nr. 1122/2009.

59 Der skal i denne forbindelse henvises til retssikkerhedsprincippet, som Domstolen tager hensyn til på området for støtte, der udbetales til landbrugerne (jf. i denne retning dom af 27.1.2021, De Ruiter, C-361/19, EU:C:2021:71, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis), navnlig når det drejer som bestemmelser vedrørende administrative sanktioner, således som det er tilfældet med reglerne om udelukkelse fra støttemodtagelse (jf. i denne retning dom af 4.5.2006, Haug, C-286/05, EU:C:2006:296, præmis 22). Artikel 58, stk. 3, i forordning nr. 1122/2009 har således netop til formål at sikre retssikkerheden for landbrugerne, for så vidt som det fastsætter en frist for anvendelsen af en administrativ sanktion.

60 Retssikkerhedsprincippet kræver, at EU-lovgivningen giver de berørte mulighed for at få et nøjagtigt kendskab til omfanget af de forpligtelser, der derved pålægges dem, og at de ikke er i tvivl om deres rettigheder og forpligtelser og kan handle derefter (dom af 25.7.2018, Teglgaard og Fløjstrupgård, C-239/17, EU:C:2018:597, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis).

61 At lade begrebet »konstatering« som omhandlet i artikel 58, stk. 3, i forordning nr. 1122/2009 være afhængigt af tilfældigheder i den nationale administrative – og i givet fald retslige – procedure, kan gøre det vanskeligt for en landbruger at forudsige de finansielle følger for den pågældende i det tilfælde, hvor vedkommende beslutter sig for at indgive en ny ansøgning om støtte, og denne støtte er genstand for hel eller delvis tilbageholdelse som følge af uregelmæssigheder, der er konstateret tre kalenderår tidligere, hvilket de faktiske forhold i hovedsagen viser.

62 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at der på grund af annullation to gange af afgørelserne truffet af myndigheden i første instans gik mere end syv år mellem det tidspunkt, hvor den første kontrol på stedet i forbindelse med den pågældende støtteansøgning blev udført i juni 2013, og det tidspunkt, hvor de nationale myndigheder i oktober 2020 modregnede sanktionen for anmeldelse af for stort areal.

63 I det foreliggende tilfælde skal det således fastslås, at året for konstateringen som omhandlet i artikel 58, stk. 3, i forordning nr. 1122/2009 svarer til kalenderåret for udarbejdelsen af den kontrolrapport, der blev afgivet i forbindelse med en kontrol på stedet, og hvori det konstateres, at der foreligger uregelmæssigheder i den pågældende støtteansøgning.

64 For så vidt som der i hovedsagen blev udført flere kontroller på stedet i 2013 og 2014, skal det præciseres, at det tilkommer den nationale ret, som er enekompetent til at vurdere de faktiske omstændigheder, at afgøre, hvilke af disse kontroller gav mulighed for at danne endeligt grundlag for den sanktion, der senere blev vedtaget af de nationale myndigheder som følge af de uregelmæssigheder, der var blevet konstateret, dvs. udelukkelse fra at modtage støtte med til et beløb, der beregnes i overensstemmelse med artikel 58, stk. 3, i forordning nr. 1122/2009.

65 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal de forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 58, stk. 3, i forordning nr. 1122/2009 skal fortolkes således, at begrebet »konstatering« som omhandlet i denne bestemmelse i det tilfælde, hvor en landbruger har været omfattet af en kontrol på stedet, omhandler den kontrolrapport, som udarbejdes efter denne kontrol, og hvori det konstateres, at der foreligger uregelmæssigheder i den pågældende støtteansøgning.

Sagsomkostninger

66 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 sagsomkostningerne. Bortset fra de 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 (Syvende Afdeling) for ret:

Artikel 58, stk. 3, 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, som ændret ved Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 1368/2011 af 21. december 2011,

skal fortolkes således,

at begrebet »konstatering« som omhandlet i denne bestemmelse i det tilfælde, hvor en landbruger har været omfattet af en kontrol på stedet, omhandler den kontrolrapport, som udarbejdes efter denne kontrol, og hvori det konstateres, at der foreligger uregelmæssigheder i den pågældende støtteansøgning.

Underskrifter