Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

17. december 2020*

»Præjudiciel forelæggelse – fælles landbrugspolitik – forordning (EU) nr. 1307/2013 – regler for direkte betalinger til landbrugere under støtteordninger – grundbetalingsordning – artikel 24, stk. 2, første punktum – begrebet »støtteberettiget hektar »til rådighed« for landbrugeren« – en tredjemands ulovlige udnyttelse af det pågældende areal – artikel 32, stk. 2, litra b), nr. ii) – ansøgning om aktivering af betalingsrettigheder for et areal med skovrejsning – begrebet »areal, der i 2008 gav ret til betalinger« – enkeltbetalingsordning eller generel arealbetalingsordning«

I sag C-216/19,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Verwaltungsgericht Berlin (forvaltningsdomstolen i Berlin, Tyskland), ved afgørelse af 28. februar 2019, indgået til Domstolen den 11. marts 2019, i sagen

WQ

mod

Land Berlin,

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, L. Bay Larsen (refererende dommer), og dommerne C. Toader og M. Safjan,

generaladvokat: P. Pikamäe,

justitssekretær: fuldmægtig M. Krausenböck,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 25. juni 2020,

efter at der er afgivet indlæg af:

– WQ, som selvmøder,

– den tyske regering ved J. Möller og D. Klebs, som befuldmægtigede,

– den spanske regering ved S. Centeno Huerta, J. Ruiz Sánchez og A. Rubio González, som befuldmægtigede,

* Processprog: tysk.

– den franske regering ved C. Mosser, som befuldmægtiget,

– den nederlandske regering ved M.K. Bulterman, J. Langer og J.M. Hoogveld, som befuldmægtigede,

– Europa-Kommissionen ved B. Hofstötter og A. Sauka, 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 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1307/2013 af 17. december 2013 om fastsættelse af regler for direkte betalinger til landbrugere under støtteordninger inden for rammerne af den fælles landsbrugspolitik og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 637/2008 og Rådet forordning (EF) nr. 73/2009 (EUT 2013, L 347, s. 608, berigtiget i EUT 2016, L 130, s. 23).

2 Denne anmodning er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem WQ og Land Berlin (delstaten Berlin, Tyskland) vedrørende de regler, der finder anvendelse på en dobbelt ansøgning om tildeling af betalingsrettigheder for det samme areal, der er berettiget til landbrugsstøtte som fastsat inden for rammerne af den fælles landbrugspolitiks støtteordninger, og de regler, der finder anvendelse på begrebet »støtteberettiget hektar« med henblik på tildeling af betalingsrettigheder for et areal med skovrejsning.

Retsforskrifter

Forordning (EU) nr. 1257/1999

3 Artikel 31 i Rådets forordning (EF) nr. 1257/1999 af 17. maj 1999 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL) (EFT 1999, L 160, s. 80) bestemte i stk. 1, første afsnit, som følger:

»Der ydes støtte til skovrejsning på landbrugsjord, forudsat at tilplantningen er tilpasset de lokale forhold og er forenelig med miljøet.«

Forordning (EU) nr. 1782/2003

4 Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003 af 29. september 2003 om fastlæggelse af fælles regler for den fælles landbrugspolitiks ordninger for direkte støtte og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere og om ændring af forordning (EØF) 2019/93, (EF) nr. 1452/2001, (EF) nr. 1453/2001, (EF) nr. 1454/2001, (EF) nr. 1868/94, (EF) nr. 1251/1999, (EF) nr. 1254/1999, (EF) nr. 1673/2000, (EØF) nr. 2358/71 og (EF) nr. 2529/2001 (EUT 2003, L 270, s. 1), som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 479/2008 af 29. april 2008 (EUT 2008, L 148, s. 1), bestemte i artikel 2, litra a), som følger:

»I denne forordning forstås ved:

»landbruger«: en fysisk eller juridisk person eller en sammenslutning af fysiske eller juridiske personer – uanset hvilken retlig status sammenslutningen og dens medlemmer har i henhold til national ret – hvis bedrift befinder sig på [Det Europæiske] Fællesskab[s] område som defineret i […] artikel 299 [EF], og som udøver en landbrugsaktivitet.«

5 Denne forordnings artikel 22 med overskriften »Støtteansøgninger«, der var indeholdt i forordningens afsnit II med overskriften »Almindelige bestemmelser«, fastsatte som følger:

»1. For de direkte betalinger omfattet af det integrerede system indgiver landbrugeren hvert år en ansøgning, der skal indeholde følgende oplysninger, for så vidt som de er relevante:

– alle bedriftens landbrugsparceller

[…]

– betalingsrettighedernes antal og beløb

– andre oplysninger fastsat i denne forordning eller af den pågældende medlemsstat.

2. Medlemsstaten kan beslutte, at støtteansøgningen kun skal omfatte de ændringer, der er indtrådt siden indgivelsen af støtteansøgningen det foregående år. Medlemsstaten udsender fortrykte skemaer baseret på arealerne fastlagt det foregående år og leverer grafisk materiale, der angiver de pågældende arealers beliggenhed og, hvis det er relevant, oliventræernes placering.

[…]«

6 Den pågældende forordnings artikel 23 med overskriften »Efterprøvning af støtteberettigelsesbetingelser« bestemte i stk. 1 og 2:

»1. Medlemsstaterne foretager en administrativ kontrol af støtteansøgningerne, herunder en efterprøvning af det støtteberettigede areal og de tilsvarende betalingsrettigheder.

2. Den administrative kontrol suppleres med et system for kontrol på stedet for at efterprøve støtteberettigelsen. […]«

7 Samme forordnings artikel 25 med overskriften »Kontrol af krydsoverensstemmelse« bestemte i stk. 1 følgende:

»Medlemsstaterne foretager kontrol på stedet for at efterprøve, om landbrugeren overholder forpligtelserne omhandlet i kapitel 1.«

8 Artikel 33 i forordning nr. 1782/2003 med overskriften »Støtteberettigelse«, der var indeholdt i kapitel 1 i forordningens afsnit III, bestemte i stk. 1:

»Landbrugerne har adgang til enkeltbetalingsordningen, hvis de

a) har opnået en betaling i den i artikel 38 nævnte referenceperiode under mindst én af de i bilag VI nævnte støtteordninger, eller

b) har fået overdraget hele eller en del af bedriften ved arv eller forskud på arv fra en landbruger, der opfyldte betingelserne i litra a), eller

c) har opnået en betalingsrettighed fra den nationale reserve eller ved overdragelse.«

9 Denne forordnings artikel 34 med overskriften »Ansøgning« præciserede i stk. 3 som følger:

»Med undtagelse af force majeure og usædvanlige omstændigheder i henhold til artikel 40, stk. 4, tildeles de landbrugere, der er omhandlet i artikel 33, stk. 1, litra a) og b), og andre landbrugere, som opnår betalingsrettigheder fra den nationale reserve, ikke nogen rettigheder, hvis de ikke ansøger om at blive omfattet af enkeltbetalingsordningen senest den 15. maj i det første år, hvor enkeltbetalingsordningen anvendes.

[…]«

10 Den nævnte forordnings artikel 44 med overskriften »Anvendelse af betalingsrettigheder« bestemte som følger:

»1. Enhver betalingsrettighed ledsaget af en støtteberettiget hektar giver ret til betaling af det ved betalingsrettigheden fastsatte beløb.

2. Ved »støtteberettiget hektar« forstås ethvert landbrugsareal på bedriften undtagen arealer med skov eller arealer, som anvendes til ikke-landbrugsaktiviteter.

3. Landbrugeren afgiver en erklæring vedrørende de parceller, der svarer til den støtteberettigede hektar, som ledsager en betalingsrettighed. Medmindre der er tale om force majeure eller usædvanlige omstændigheder, skal disse parceller være til landbrugerens rådighed på den dato, som medlemsstaterne har fastsat, og som ikke må ligge efter den dato, som medlemsstaterne har fastsat for ændring af støtteansøgningen.

[…]«

11 Samme forordnings artikel 54 med overskriften »Anvendelse af udtagningsrettigheder« bestemte som følger:

»1. Enhver udtagningsrettighed ledsaget af en hektar, der er berettiget til en udtagningsrettighed, giver ret til betaling af det beløb, der er fastsat i udtagningsrettigheden.

2. Uanset artikel 44, stk. 2, forstås ved »hektar berettiget til en udtagningsrettighed« ethvert landbrugsareal på bedriften, der er udlagt som agerjord, bortset fra arealer, der på datoen for ansøgningerne om arealstøtte for 2003 var arealer med permanente afgrøder eller skov, eller som anvendtes til ikke-landbrugsaktiviteter eller som permanente græsarealer. […]

Som følge af en ansøgning indgivet efter den 28. juni 1995 kan følgende arealer imidlertid regnes for udtaget:

[…]

– arealer, der er tilplantet med skov i henhold til artikel 31 i forordning [nr. 1257/1999].

[…]«

Forordning (EU) nr. 1306/2013

12 Artikel 58 i 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. 1200/2005 og (EF) nr. 485/2008 (EUT 2013, L 347, s. 549) bestemmer i stk. 2:

»Medlemsstaterne indfører effektive forvaltnings- og kontrolsystemer, der kan sikre, at lovgivningen om Unionens støtteordninger overholdes med henblik på at minimere risikoen for, at [Den Europæiske Union] påføres økonomisk skade.«

13 Denne forordnings artikel 59, stk. 1, bestemmer følgende:

»Medmindre andet er fastsat, skal det system, som medlemsstaterne indfører i overensstemmelse med artikel 58, stk. 2, omfatte systematisk administrativ kontrol af alle støtteansøgninger og betalingsanmodninger. Systemet skal suppleres af kontrol på stedet.«

14 Nævnte forordnings artikel 63, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Konstateres det, at en støttemodtager ikke opfylder kriterierne for støtteberettigelse, forpligtelserne eller andre forpligtelser vedrørende betingelserne for tildeling af støtte som fastsat i sektorlovgivningen for landbrug, tilbagetrækkes støtten helt eller delvis, og i givet fald de tilsvarende betalingsrettigheder som omhandlet i artikel 21 i forordning [nr. 1307/2013] tildeles ikke eller trækkes tilbage, når det er relevant.«

Forordning (EU) nr. 1307/2013

15 I anden betragtning til forordning nr. 1307/2013 er anført følgende:

»Et af de centrale mål for og ét af de centrale krav til reformen af den fælles landbrugspolitik er at mindske den administrative byrde. Dette bør der tages omfattende hensyn til ved udformningen af de relevante bestemmelser for ordningen for direkte støtte.«

16 Artikel 24 i forordning nr. 1307/2013 med overskriften »Første tildeling af betalingsrettigheder« bestemmer i stk. 1 og 2:

»1. Landbrugere, der er berettiget til direkte betalinger efter denne forordnings artikel 9, tildeles betalingsrettigheder, forudsat at:

a) de ansøger om tildeling heraf under grundbetalingsordningen senest den endelige dato for indgivelse af ansøgninger i 2015, der skal fastsættes i overensstemmelse med artikel 78, første afsnit, litra b), i forordning [nr. 1306/2013], undtagen i tilfælde af force majeure eller usædvanlige omstændigheder, og

[…]

2. Medmindre der er tale om force majeure eller usædvanlige omstændigheder, er antallet af betalingsrettigheder pr. landbruger i 2015 lig med antallet af støtteberettigede hektar, som landbrugeren anmelder i sin støtteansøgning i overensstemmelse med artikel 72, stk. 1, første afsnit, litra a), i forordning [nr. 1306/2013] for 2015, og som han råder over på en dato, som medlemsstaten fastsætter. Denne dato må ikke ligge efter den dato, som medlemsstaten har fastsat for ændring af en sådan støtteansøgning.«

17 Artikel 32 i forordning nr. 1307/2013 med overskriften »Aktivering af betalingsrettigheder« bestemmer i stk. 1 og 2 som følger:

»1. Der ydes støtte til landbrugere under grundbetalingsordningen ved anmeldelse, jf. artikel 33, stk. 1, når der er aktiveret en betalingsrettighed pr. støtteberettiget hektar i den medlemsstat, hvor den er blevet tildelt. Aktiverede betalingsrettigheder giver ret til årlig betaling af de beløb, der er fastsat deri […]

2. I dette afsnit forstås ved »støtteberettiget hektar«:

[…]

b) ethvert areal, der i 2008 gav ret til betalinger i henhold til enkeltbetalingsordningen eller den generelle arealbetalingsordning, der er fastsat i henholdsvis afsnit III og afsnit IVa, i forordning [nr. 1782/2003], og som

[…]

ii) i den periode, hvor den pågældende landbruger har den relevante forpligtelse, tilplantes med skov i henhold til artikel 31 i forordning [nr. 1257/1999] […]«

Delegeret forordning (EU) nr. 639/2014

18 I 16. betragtning til Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 639/2014 af 11. marts 2014 om supplerende regler til forordning nr. 1307/2013 og om ændring af bilag X til nævnte forordning (EUT 2014, L 181, s. 1) anføres følgende:

»I tråd med [Domstolens] retspraksis [som følge af dom af 14. oktober 2010, Landkreis Bad Dürkheim, C-61/09, (EU:C:2010:606, præmis 50 ff.)] bør betalingsrettigheder tildeles den person, der har beslutningstagende beføjelse og bærer fortjenesten og de finansielle risici, som er forbundet med landbrugsaktiviteten på de arealer, for hvilke tildelingen ansøges om. Det bør præciseres, at dette princip navnlig gælder, hvis der for en støtteberettiget hektar indgives ansøgning om tildeling af betalingsrettigheder gennem mere end én landbruger.«

19 Denne delegerede forordnings artikel 15 med overskriften »Fastsættelse af støtteberettigede hektar med henblik på artikel 24, stk. 2, og artikel 39, stk. 2, i forordning [nr. 1307/2013]«, bestemmer i stk. 2:

»Hvis to eller flere ansøgere indgiver ansøgning om tildeling af betalingsrettigheder for en støtteberettiget hektar, jf. stk. 1, baseres beslutningen om, hvem betalingsrettigheden skal tildeles, på kriteriet hvem har beføjelse til at træffe beslutninger om de landbrugsaktiviteter, der udøves på nævnte hektar, og hvem bærer fortjenesten og de finansielle risici, som er forbundet med disse aktiviteter.«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

20 I 2006 tildelte Amt für Landwirtschaft und Forsten (kontor for landbrug og skovbrug, Tyskland) WQ direkte betalinger i henhold til afsnit III i forordning nr. 1782/2003. Dette kontor tog imidlertid ikke med henblik på aktivering af betalingsrettighederne hensyn til den berettigedes arealer, der var tilplantet med skov, idet disse blev anset for udtagne arealer.

21 I forbindelse med de ansøgninger, som WQ efterfølgende indgav i henhold til forordning nr. 1782/2003, herunder den ansøgning, der blev indgivet for 2008, anmeldte WQ ikke længere disse arealer, der var tilplantet med skov, eftersom myndigheden ifølge WQ's udsagn i 2007 havde oplyst ham om, at disse arealer, der var tilplantet med skov, ikke var berettigede til den omhandlede støtte.

22 Den 6. maj 2014 erhvervede WQ to arealer beliggende i Gräningen (Tyskland). Det fremgik af salgsaftalen, at disse arealer ikke var omfattet af nogen form for forpagtningsaftale. Den 19. december 2014 blev ejendomsretten til de nævnte arealer indført i tingbogen til fordel for WQ.

23 Den 8. maj 2015 indgav WQ en ansøgning om støtte for 2015. Denne ansøgning omfattede bl.a. parcellerne beliggende i Gräningen og en del af en parcel, der var beliggende i matrikelområdet Bernau (Tyskland). Den af WQ anførte anvendelse for så vidt angår disse parceller var »landbrugsland, der er holdt uden for produktion«.

24 Med hensyn til parcellerne beliggende i Gräningen blev det den 10. juli 2015 konstateret, at de omhandlede arealer blev dyrket af en tredjemand. Denne tredjemand indgav ligeledes en støtteansøgning for 2015, som blev afslået. Afgørelsen om afslag blev ikke anfægtet. For så vidt angår den parcel, der er beliggende i matrikelområdet Bernau, i hvilken forbindelse en tredjemand ligeledes har givet en ansøgning om støtte, er det sidstnævnte, der er blevet tildelt de betalingsrettigheder, der er forbundet hermed.

25 Ved afgørelse af 17. december 2015 fra Landesamt für Ländliche Entwicklung, Landwirtschaft und Flurneuordnung (den regionale myndighed for udvikling af landdistrikter, landbrug og jordsammenlægning, Tyskland) tildelte delstaten Berlin WQ betalingsrettigheder for 2015 i form af grundbetaling som omhandlet i artikel 24 i forordning nr. 1307/2013. For så vidt angik de parceller i matrikelområderne Gräningen og Bernau, som blev dyrket af tredjemand, og for hvilke der var indgivet dobbeltansøgning, samt de arealer, der var tilplantet med skov, gav delstaten Berlin imidlertid afslag på at tildele sådanne rettigheder, idet de sidstnævnte arealer blev betragtet som udtagne arealer.

26 WQ påklagede denne afgørelse og anmodede om tildeling af yderligere betalingsrettigheder. WQ var af den opfattelse, at det var med urette, at han ikke var blevet tildelt betalingsrettigheder for de parceller, der var beliggende i Gräningen og Bernau, samt for de arealer, der var tilplantet med skov, som han var ejer af.

27 Ved afgørelse af 15. september 2016 fra den regionale myndighed for udvikling af landdistrikter, landbrug og jordsammenlægning gav delstaten Berlin afslag på denne klage, idet den fastslog, at den savnede begrundelse, og at de omhandlede landbrugsarealer for så vidt angår de parceller, der var beliggende i Gräningen og Bernau, var blevet dyrket af en tredjemand, som ligeledes havde ansøgt om tildeling af betalingsrettigheder. Følgelig havde WQ reelt ikke »råde[t] over« disse parceller som omhandlet i artikel 24, stk. 2, i forordning nr. 1307/2013. For at WQ kunne anses for at have »råde[t] over« de nævnte parceller i denne bestemmelses forstand, skulle han faktisk have udnyttet dem. Med hensyn til de arealer, der var tilplantet med skov, konstaterede delstaten Berlin, at der ikke var indgivet ansøgning for 2008 af den berettigede, således som det krævedes efter lovgivningen.

28 Den 11. oktober 2016 anlagde WQ sag til prøvelse af denne afgørelse ved Verwaltungsgericht Berlin (forvaltningsdomstolen i Berlin, Tyskland). I stævningen gjorde WQ gældende, at tredjemands udnyttelse af disse parceller for så vidt angår de landbrugsparceller, der er beliggende i Gräningen og Bernau, var sket på ulovlig vis, og at han derfor havde »råde[t] over« de nævnte parceller som omhandlet i artikel 24, stk. 2, i forordning nr. 1307/2013. Med hensyn til de arealer, der var tilplantet med skov, anførte WQ, at artikel 32, stk. 2, litra b), nr. ii), i forordning nr. 1307/2013 alene krævede, at arealerne var støtteberettigede, idet indgivelsen af en ansøgning og en tidligere tildeling af støtte var uden betydning i denne henseende.

29 Verwaltungsgericht Berlin (forvaltningsdomstolen i Berlin) er for det første af den opfattelse, navnlig på grundlag af artikel 17, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, at ingen kan berøves sin ejendom alene som følge af, at en tredjemand fremsætter ugrundede krav. Den forelæggende ret stiller sig navnlig tvivlende over for den opfattelse, at ejeren ikke kan anses for at råde over landbrugsarealerne, såfremt en tredjemand udnytter disse arealer uden at være berettiget hertil. Den forelæggende ret har tilføjet, at det kan forholde sig anderledes for så vidt angår en brugsret, som tredjemand hævder er gyldig.

30 Den forelæggende ret er for det andet af den opfattelse, at et areals støtteberettigelse i henhold til artikel 32, stk. 2, litra b), i forordning nr. 1307/2013 forudsætter, at der rettidigt indgives ansøgning i henhold til forordning nr. 1782/2003. I denne henseende ønsker den forelæggende ret oplyst, om det er tilstrækkeligt, således som sagsøgeren har hævdet, at arealet blev anset for støtteberettiget i 2007 uafhængigt af, om der er eller ikke er indgivet ansøgning.

31 På denne baggrund har Verwaltungsgericht Berlin (forvaltningsdomstolen i Berlin) besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Råder ejeren af støtteberettigede hektar over disse som omhandlet i artikel 24, stk. 2, første punktum, i forordning nr. 1307/2013 […], såfremt ingen tredjemand har en brugsret, herunder særligt en brugsret, som er afledt af ejerens ret, til de støtteberettigede hektar, eller råder tredjemand eller ingen over arealet, såfremt tredjemand faktisk udøver landbrugsaktiviteter på arealet, uden at denne har en brugsret?

2) Skal »ethvert areal, der i 2008 gav ret til betalinger i henhold til enkeltbetalingsordningen eller den generelle arealbetalingsordning, der er fastsat i henholdsvis afsnit III og afsnit IVa, i forordning [nr. 1782/2003]« i artikel 32, stk. 2, litra b), i forordning nr. 1307/2013 fortolkes således, at arealet i 2008 skal have opfyldt de betingelser, som henholdsvis afsnit III og IVa i forordning [nr. 1782/2003] krævede for, at der bestod en ret til betalinger i henhold til enkeltbetalingsordningen eller den generelle arealbetalingsordning?

3) Såfremt [det andet spørgsmål] besvares benægtende: Skal »ethvert areal, der i 2008 gav ret til betalinger i henhold til enkeltbetalingsordningen eller den generelle arealbetalingsordning, der er fastsat i henholdsvis afsnit III og afsnit IVa, i forordning [nr. 1782/2003]«, i artikel 32, stk. 2, litra b), i forordning nr. 1307/2013 fortolkes således, at det, for at et areal med skovrejsning i henhold til artikel 31 i forordning [nr. 1257/1999] kan kvalificeres som støtteberettiget hektar som omhandlet i artikel 32, stk. 2, litra b), nr. ii), i forordning [nr. 1307/2013], er påkrævet, at der med arealet skal være anvendt en jordudtagnings- eller en anden betalingsret som omhandlet i artikel 44, stk. 1, eller artikel 54, stk. 1, i forordning [nr. 1782/2003]?

4) Såfremt [det tredje spørgsmål] besvares benægtende: Skal »ethvert areal, der i 2008 gav ret til betalinger i henhold til enkeltbetalingsordningen eller den generelle arealbetalingsordning, der er fastsat i henholdsvis afsnit III og afsnit IVa, i forordning [nr. 1782/2003]«, i artikel 32, stk. 2, litra b), i forordning nr. 1307/2013 fortolkes således, at det, for at et areal med skovrejsning i henhold til artikel 31 i forordning [nr. 1257/1999] kan kvalificeres som støtteberettiget hektar som omhandlet i artikel 32, stk. 2, litra b) nr. ii), i forordning [nr. 1307/2013], er påkrævet, at landbrugeren i 2008 skal have indgivet en ansøgning i henhold til artikel 22, stk. 1, […] eller artikel 34, stk. 1, i forordning [nr. 1782/2003] og skal have opfyldt de øvrige betingelser for en direkte betaling i henhold til afsnit[…] III eller IVa?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

32 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om det, når en støtteansøgning indgives af både ejeren af landbrugsarealer og en tredjemand, der faktisk anvender de pågældende arealer uden at være i besiddelse af nogen form for brugsret herover, forholder sig således, at en af disse ansøgere eller ingen af dem »råder over« de støtteberettigede hektar, der svarer til disse arealer, som omhandlet i artikel 24, stk. 2, første punktum, i forordning nr. 1307/2013.

33 I denne forbindelse bestemmer artikel 24, stk. 2, første punktum, i forordning nr. 1307/2013, at medmindre der er tale om force majeure eller usædvanlige omstændigheder, er antallet af betalingsrettigheder pr. landbruger i 2015 lig med antallet af støtteberettigede hektar, som landbrugeren anmelder i sin støtteansøgning for 2015, og som han råder over på en dato, som medlemsstaten fastsætter.

34 Idet det bemærkes, at udtrykket »råder over« ikke er defineret i denne bestemmelse, skal det tilføjes, at hverken artikel 24 i forordning nr. 1307/2013 eller nogen anden bestemmelse i EU-retten kræver, at der til støtte for en ansøgning om tildeling af betalingsrettigheder fremlægges dokumentation for ejendomsret eller for brugsret med henblik på at godtgøre, at ansøgeren råder over de anmeldte støtteberettigede hektar.

35 Domstolen har herved allerede fastslået, at medlemsstaterne har en skønsmargin for så vidt angår de dokumenter og beviser, som skal kræves af en støtteansøger vedrørende de arealer, der er genstand for dennes ansøgning. Medlemsstaternes udøvelse af deres skøn vedrørende de beviser, der skal fremlægges til støtte for en støtteansøgning, særligt hvad angår muligheden for at forpligte en støtteansøger til at fremlægge gyldig dokumentation for dennes ret til at anvende de arealer, der er genstand for ansøgningen, skal imidlertid overholde de formål, der forfølges med de pågældende EU-retlige bestemmelser og de almindelige EU-retlige principper, særligt proportionalitetsprincippet (dom af 24.6.2010, Pontini m.fl., C-375/08, EU:C:2010:365, præmis 82 og 86).

36 Medlemsstaterne har således ret til at formode, at den landbruger, der har indgivet ansøgningen om tildeling af betalingsrettigheder, »råder over« de støtteberettigede hektar, som denne ansøgning vedrører, som omhandlet i denne bestemmelse.

37 En sådan tilgang er i overensstemmelse med et af de centrale krav i den ved forordning nr. 1307/2013 gennemførte reform af den fælles landbrugspolitik, der er beskrevet i anden betragtning til denne forordning, og som er at mindske den administrative byrde.

38 Når dette er sagt, kompenseres medlemsstaternes skønsmargin for så vidt angår de beviser, der skal fremlægges til støtte for en ansøgning om tildeling af betalingsrettigheder, således som den nederlandske regering har anført i sit indlæg, ved, at medlemsstaterne indfører en ordning med systematisk administrativ kontrol af alle støtteansøgninger og betalingsanmodninger i overensstemmelse med artikel 58, stk. 2, i forordning nr. 1306/2013, sammenholdt med forordningens artikel 59, stk. 1, med henblik på at finde uretmæssige ansøgninger. Det følger i øvrigt af denne forordnings artikel 63, stk. 3, at hvis der foretages uretmæssige betalinger som led i tildelingen af støtte, skal det uretmæssigt udbetalte støttebeløb inddrives.

39 Selv om medlemsstaterne således har ret til at formode, at den landbruger, der har indgivet ansøgningen om tildeling af betalingsrettigheder, råder over de støtteberettigede hektar, som ansøgningen vedrører, har de pligt til at indføre en systematisk kontrol af ansøgningerne om tildeling af betalingsrettigheder og de tilsvarende betalingsanmodninger med henblik på at forebygge og i givet fald korrigere begåede uregelmæssigheder og inddrive uretmæssigt udbetalte beløb.

40 I tilfælde af indgivelse af to eller flere ansøgninger om konkurrerende betalingsrettigheder, således som det er sket i hovedsagen, opstår der imidlertid tvivl om formodningen om, at den landbruger, der har indgivet ansøgningen, råder over de støtteberettigede hektar, som denne ansøgning vedrører.

41 I et sådant tilfælde er medlemsstaternes kompetente myndigheder forpligtet til at kontrollere, hvilken af de to ansøgere der råder over de støtteberettigede hektar.

42 Det er korrekt, at det af artikel 15, stk. 2, i delegeret forordning nr. 639/2014 fremgår, at hvis to eller flere ansøgere indgiver ansøgning om tildeling af betalingsrettigheder for en støtteberettiget hektar, baseres beslutningen om, hvem betalingsrettigheden skal tildeles, på kriteriet hvem har beføjelse til at træffe beslutninger om de landbrugsaktiviteter, der udøves på nævnte hektar, og hvem bærer fortjenesten og de finansielle risici, som er forbundet med disse aktiviteter.

43 Det skal imidlertid fastslås, således som det fremgår af 16. betragtning til denne delegerede forordning, at disse kriterier følger af præmis 50 ff. i dom af 14. oktober 2010, Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606). Denne dom blev imidlertid afsagt i forbindelse med en faktisk situation, der var kendetegnet ved, at der bestod retlige forhold og forbindelser mellem forskellige personer, som kunne gøre krav på at have de omhandlede forskellige arealer til rådighed.

44 Det fremgår imidlertid af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at det første spørgsmål er baseret på en anden type situation end den, der gav anledning til dommen i sagen Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606). I den foreliggende sag har tredjemand ifølge den forelæggende ret ikke påberåbt sig noget retsgrundlag med hensyn til de omhandlede landbrugsarealer. Det følger heraf, at der under sådanne omstændigheder ikke er anledning til at anvende de kriterier, der er fastsat i artikel 15, stk. 2, i delegeret forordning nr. 639/2014.

45 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 24, stk. 2, første punktum, i forordning nr. 1307/2013 skal fortolkes således, at det i det tilfælde, hvor en støtteansøgning indgives af både ejeren af landbrugsarealer og en tredjemand, der uden retligt grundlag faktisk anvender disse arealer alene, er ejeren af disse arealer, som »råder over« de støtteberettigede hektar, der svarer til de sidstnævnte arealer som omhandlet i denne bestemmelse.

Det andet til det fjerde spørgsmål

46 Med det andet til det fjerde spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om udtrykket »ethvert areal, der i 2008 gav ret til betalinger i henhold til enkeltbetalingsordningen eller den generelle arealbetalingsordning, der er fastsat i henholdsvis afsnit III og afsnit IVa, i forordning [nr. 1782/2003]« i artikel 32, stk. 2, litra b), i forordning nr. 1307/2013 blot forudsætter, at det omhandlede areal med skovrejsning formelt skal opfylde betingelserne i afsnit III og IVa i forordning nr. 1782/2003, eller om en udtagningsret eller en anden betalingsrettighed i forbindelse med dette areal som omhandlet i artikel 44, stk. 1, eller i artikel 54, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003 også skal have været anvendt, og/eller om en ansøgning indgivet på grundlag af artikel 22, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003 skal have været indgivet i 2008, og om de andre betingelser for at kunne være berettiget til en direkte betaling i medfør af afsnit III eller afsnit IVa skal have været opfyldt i dette år.

47 Det bemærkes indledningsvis, at det andet til det fjerde spørgsmål er rejst i forbindelse med en ansøgning om første tildeling af betalingsrettigheder for et areal med skovrejsning, der er indgivet i henhold til artikel 24, stk. 2, i forordning nr. 1307/2013. Denne bestemmelse fastsætter, at antallet af betalingsrettigheder, der tildeles pr. landbruger i 2015, er lig med det antal støtteberettigede hektar, som landbrugeren anmelder i sin støtteansøgning for 2015.

48 Begrebet støtteberettiget hektar er bl.a. defineret i artikel 32, stk. 2, litra b), nr. ii), i forordning nr. 1307/2013, der bestemmer, at ethvert areal, der tilplantes med skov i henhold til EU-retten eller i henhold til en national ordning, som har givet ret til betalinger i 2008 i henhold til enkeltbetalingsordningen eller den generelle arealbetalingsordning, fortsat opfylder betingelserne, hvis forpligtelsen til skovrejsning er overholdt.

49 I denne henseende skal det undersøges, om udtrykket »som har givet ret til betalinger i 2008« i denne bestemmelse skal fortolkes således, at det betyder »har givet anledning til« eller »har givet ret til« sådanne betalinger.

50 Henset til den omstændighed, at en komparativ analyse af de forskellige sprogversioner af den nævnte bestemmelse ikke gør det muligt at afgøre dette fortolkningsspørgsmål, skal der henvises til de bestemmelser, der var i kraft på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen, og navnlig til forordning nr. 1782/2003, som gennemførte enkeltbetalingsordningen og den generelle arealbetalingsordning på denne dato.

51 Det skal indledningsvis bemærkes, at det i henhold til artikel 33 i forordning nr. 1782/2003 kun var landbrugere som defineret i denne forordnings artikel 2, der havde adgang til enkeltbetalingsordningen.

52 I henhold til artikel 34, stk. 3, i forordning nr. 1782/2003, sammenholdt med denne forordnings artikel 57, skulle de landbrugere, der var omhandlet i denne forordnings artikel 33, stk. 1, litra a), senest den 15. maj i det første år, hvor denne ordning fandt anvendelse, indgive en ansøgning om deltagelse i enkeltbetalingsordningen, idet de ellers ikke ville blive tildelt betalingsrettigheder eller udtagningsrettigheder.

53 Tildelingen af en betalingsrettighed eller en udtagningsrettighed i henhold til enkeltbetalingsordningen eller den generelle arealbetalingsordning, der blev gennemført ved forordning nr. 1782/2003, var således betinget af, at en person, der var landbruger, indgav en ansøgning om deltagelse i en af disse ordninger. Det må derfor konkluderes, at den omstændighed alene, at der findes et landbrugsareal, ikke i sig selv, når der ikke foreligger en ansøgning om deltagelse i en af de nævnte ordninger, som er indgivet af en landbruger, kan udgøre grundlaget for en ret til betaling eller en udtagningsret i henhold til en af de samme ordninger.

54 Endelig var den omstændighed, at der var blevet tildelt betalingsrettigheder eller udtagningsrettigheder for et bestemt areal, ikke i sig selv ensbetydende med, at dette areal havde givet ret til betalinger. I henhold til artikel 44, stk. 1, og artikel 54, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003 skulle disse betalingsrettigheder nemlig stadig anvendes med henblik på at give ret til betaling af det beløb, der var fastsat ved betalingsrettigheden eller udtagningsrettigheden.

55 Hvad nærmere bestemt angår udtagningsrettigheder vedrørende betaling for arealer, der er tilplantet med skov, i hvilken forbindelse der var fastsat visse undtagelsesbestemmelser i artikel 53-56 i forordning nr. 1782/2003, skal det bemærkes, at det af artikel 54, stk. 2, andet afsnit, andet led, i forordning nr. 1782/2003 fremgik, at arealer, der var tilplantet med skov i henhold til artikel 31 i forordning nr. 1257/1999, blev anset for udtagne arealer, når der var indgivet en ansøgning efter den 28. juni 1995.

56 Det bemærkes, at hverken artikel 44 i forordning nr. 1782/2003 eller dennes artikel 54 præciserede begrebet »brug« af en betalingsrettighed eller en udtagningsret. Disse to artikler bestemte alene i stk. 1, at betalingsrettigheder eller udtagningsrettigheder, der var knyttet til en støtteberettiget hektar, »[gav] ret til betaling«, dvs. i det foreliggende tilfælde ret til betaling af det ved den pågældende rettighed fastsatte beløb.

57 Med henblik på at anvende de betalingsrettigheder eller udtagningsrettigheder, der var knyttet til en støtteberettiget hektar, skulle der for de parceller, der svarede til den støtteberettigede hektar, som ledsagede en betalingsrettighed eller en udtagningsrettighed, i henhold til artikel 44, stk. 3, i forordning nr. 1782/2003, sammenholdt med denne forordnings artikel 57, afgives en erklæring. Denne erklæring skulle afgives i forbindelse med en ansøgning om direkte betalinger indgivet i henhold til denne forordnings artikel 22.

58 Ud over at præcisere, at oplysningerne skulle vedlægges støtteansøgningen, bestemte artikel 22, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003, at landbrugeren hvert år skulle indgive en ansøgning om direkte betalinger. I henhold til denne forordnings artikel 23 skulle denne ansøgning gøres til genstand for en administrativ kontrol af støtteberettigelsen og i visse tilfælde en kontrol på stedet i henhold til den nævnte forordnings artikel 25.

59 Det bemærkes i denne forbindelse, at Domstolen har fremhævet den betydning, som indgivelsen af en ansøgning om årlige betalinger har, navnlig med henblik på at sikre en effektiv kontrol af, om betingelserne for ydelse af støtte er opfyldt (jf. i denne retning dom af 7.2.2013, Pusts, C-454/11, EU:C:2013:64, præmis 33).

60 For at kunne vurdere, om et areal, der tilplantes med skov, »i 2008 gav ret til betalinger i henhold til enkeltbetalingsordningen«, er det således nødvendigt, at en ansøgning om direkte betalinger blev indgivet med hensyn til dette areal i 2008 i overensstemmelse med artikel 22 i forordning nr. 1782/2003, hvilket således medfører en anvendelse af de betalingsrettigheder og udtagningsrettigheder, der er nævnt i denne forordnings artikel 44 og 54. Denne ansøgning skulle gøres til genstand for en administrativ kontrol af støtteberettigelsen i henhold til den nævnte forordnings artikel 23 og i givet fald en kontrol på stedet i henhold til samme forordnings artikel 25.

61 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det andet til det fjerde forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 32, stk. 2, litra b), nr. ii), i forordning nr. 1307/2013, navnlig udtrykket »ethvert areal, der i 2008 gav ret til betalinger i henhold til enkeltbetalingsordningen eller den generelle arealbetalingsordning, der er fastsat i henholdsvis afsnit III og afsnit IVa, i forordning nr. 1782/2003« skal fortolkes således, at det i forbindelse med en ansøgning om aktivering af udtagningsrettigheder for et areal med skovrejsning er påkrævet, at det pågældende areal i 2008 skal have været genstand for en støtteansøgning i henhold til artikel 22 i forordning nr. 1782/2003, og at der efterfølgende skal have været foretaget en kontrol af støtteberettigelsen i henhold til denne forordnings artikel 23 samt i givet fald en kontrol på stedet i henhold til den nævnte forordnings artikel 25. Alle de øvrige betingelser, der i samme forordnings afsnit III og IVa er fastsat for at modtage en direkte betaling, skal desuden være opfyldt.

Sagsomkostninger

62 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 (Sjette Afdeling) for ret:

1) **Artikel 24, stk. 2, første punktum, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1307/2013 af 17. december 2013 om fastsættelse af regler for direkte betalinger til landbrugere under støtteordninger inden for rammerne af den fælles landsbrugspolitik og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 637/2008 og Rådet forordning (EF) nr. 73/2009 skal fortolkes således, at det i det tilfælde, hvor en støtteansøgning indgives af både ejeren af**

landbrugsarealer og en tredjemand, der uden retligt grundlag faktisk anvender disse arealer, alene er ejeren af disse arealer, som »råder over« de støtteberettigede hektar, der svarer til de sidstnævnte arealer, som omhandlet i denne bestemmelse.

2) **Artikel 32, stk. 2, litra b), nr. ii), i forordning nr. 1307/2013, navnlig udtrykket »ethvert areal, der i 2008 gav ret til betalinger i henhold til enkeltbetalingsordningen eller den generelle arealbetalingsordning, der er fastsat i henholdsvis afsnit III og afsnit IVa, i forordning (EF) nr. 1782/2003« [af 29. september 2003 om fastlæggelse af fælles regler for den fælles landbrugspolitiks ordninger for direkte støtte og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere og om ændring af forordning (EØF) 2019/93, (EF) nr. 1452/2001, (EF) nr. 1453/2001, (EF) nr. 1454/2001, (EF) nr. 1868/94, (EF) nr. 1251/1999, (EF) nr. 1254/1999, (EF) nr. 1673/2000, (EØF) nr. 2358/71 og (EF) nr. 2529/2001, som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 479/2008 af 29. april 2008], skal fortolkes således, at det i forbindelse med en ansøgning om aktivering af udtagningsrettigheder for et areal med skovrejsning er påkrævet, at det pågældende areal i 2008 skal have været genstand for en støtteansøgning i henhold til artikel 22 i forordning nr. 1782/2003, som ændret ved forordning nr. 479/2008, og at der efterfølgende skal have været foretaget en kontrol af støtteberettigelsen i henhold til denne forordnings artikel 23 samt i givet fald en kontrol på stedet i henhold til den nævnte forordnings artikel 25. Alle de øvrige betingelser, der i samme forordnings afsnit III og IVa er fastsat for at modtage en direkte betaling, skal desuden være opfyldt.**

Underskrifter