Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Anden Afdeling)

15. september 2015 *

»Landbrug — fælles markedsordning — frugt- og grøntsagssektoren — national finansiel støtte tildelt producentorganisationer — Kommissionens gennemførelsesafgørelse vedrørende Unionens refusion af national finansiel støtte, som Ungarn har tildelt sine producentorganisationer — artikel 103e i forordning (EF) nr. 1234/2007 — artikel 97 i forordning (EF) nr. 1580/2007«

I sag T-346/12,

Ungarn, først ved M. Fehér og K. Szíjjártó, derefter ved M. Fehér, som befuldmægtigede,

sagsøger,

mod

Europa-Kommissionen ved B. Béres, N. Donnelly og B. Schima, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af Kommissionens afgørelse C(2012) 3324 af 25. maj 2012 vedrørende national finansiel støtte ydet til producentorganisationer,

har

RETTEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, M.E. Martins Ribeiro, og dommerne S. Gervasoni og L. Madise (refererende dommer),

justitssekretær: fuldmægtig K. Andová,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 11. november 2014,

afsagt følgende

* Processprog: ungarsk.

Dom

Retsforskrifter

Fusionsmarkedsordningsforordningen

1 Rådets forordning (EF) nr. 1234/2007 af 22. oktober 2007 om en fælles markedsordning for landbrugsprodukter og om særlige bestemmelser for visse landbrugsprodukter (fusionsmarkedsordningen) (EUT L 299, s. 1) opstiller de generelle principper for national finansiel støtte såvel for så vidt angår støttens tildeling som Europa-Kommissionens refusion deraf.

2 Fusionsmarkedsordningsforordningens artikel 103b bemyndiger producentorganisationerne til at oprette driftsfonde, der finansieres som følger:

»1. Frugt- og grøntsagsproducentorganisationer kan oprette en driftsfond. Fonden finansieres af:

a) finansielle bidrag fra medlemmerne eller producentorganisationen selv

b) finansiel støtte fra [Den Europæiske Union] til producentorganisationer.

[…]«

3 Fusionsmarkedsordningsforordningens artikel 103d indeholder bestemmelser for »finansiel støtte fra [Unionen]« og bestemmer:

»1. Den finansielle støtte fra [Unionen] er lig med de finansielle bidrag, jf. artikel 103b, stk. 1, litra a), som reelt er betalt, idet den dog begrænses til 50% af de udgifter, der reelt er afholdt.

2. Den finansielle støtte fra [Unionen] kan højst udgøre 4,1% af værdien af hver producentorganisations afsatte produktion.

Denne procentdel kan dog forhøjes til 4,6% af værdien af den afsatte produktion, forudsat at det beløb, der overstiger 4,1% af værdien af den afsatte produktion, udelukkende anvendes til kriseforebyggelses- og krisestyringsforanstaltninger.

[…]«

4 Fusionsmarkedsordningsforordningens artikel 103e indeholder bestemmelser for »national finansiel støtte«, som er den eneste genstand for tvisten.

5 Før bestemmelsen blev ændret ved artikel 4, punkt 29, i Rådets forordning (EF) nr. 72/2009 af 19. januar 2009 om ændringer af den fælles landbrugspolitik ved ændring af forordning (EF) nr. 247/2006, (EF) nr. 320/2006, (EF) nr. 1405/2006, fusionsmarkedsordningsforordningen (EF) nr. 3/2008 og (EF) nr. 479/2008 samt om ophævelse af forordning (EØF) nr. 1883/78, (EØF) nr. 1254/89, (EØF) nr. 2247/89, (EØF) nr. 2055/93, (EF) nr. 1868/94, (EF) nr. 2596/97, (EF) nr. 1182/2005 og (EF) nr. 315/2007 (EUT 2009 L 30, s. 1), bestemte fusionsmarkedsordningsforordningens artikel 103e, som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 361/2008 af 14. april 2008 (EUT L 121, s. 1), som følger:

»1. I de områder af medlemsstaterne, hvor frugt- og grøntsagsproducenterne i sektoren for frugt og grøntsager kun er organiseret i ringe grad, kan medlemsstaterne efter behørigt begrundet anmodning af Kommissionen få adgang til at yde producentorganisationerne en national finansiel støtte, som ikke

må overstige 80% af de finansielle bidrag, der er omhandlet i artikel 103b, stk. 1, litra a). Denne støtte skal lægges til driftsfonden. I de områder af medlemsstater, hvor under 15% af frugt- og grøntsagsproduktionens værdi afsættes gennem producentorganisationer, og hvor frugt- og grøntsagsproduktionen udgør mindst 15% af den samlede landbrugsproduktion, kan den støtte, der er nævnt i første afsnit, efter anmodning fra vedkommende medlemsstat refunderes af [Unionen].

2. Uanset artikel 180 i denne forordning finder traktatens artikel 87, 88 og 89 ikke anvendelse på national finansiel støtte, som er godkendt i henhold til stk. 1.«

6 Forordning nr. 72/2009 overførte ovennævnte stk. 2 om anvendelsen af artikel 87 EF, 88 EF og 89 EF til en ny artikel 180 med følgende ordlyd:

»Traktatens artikel 87, 88 og 89 finder anvendelse på produktionen af og handelen med de produkter, der er nævnt i artikel 1, stk. 3, litra a) til k), og litra m) til u), og artikel 1, stk. 3, i denne forordning.

Traktatens artikel 87, 88 og 89 finder dog ikke anvendelse på betalinger, som medlemsstaterne i overensstemmelse med denne forordning foretager i henhold til denne forordnings artikel 44, 45, 46, 47, 48, 102, 102a, 103, 103a, 103b, 103e, 103ga, 104, 105 og 182.«

7 20. betragtning til forordning nr. 72/2009 begrunder dette valg som følger:

»Af hensyn til retssikkerheden og af forenklingshensyn bør der foretages en afklaring og harmonisering af bestemmelserne om, at traktatens artikel 87, 88 og 89 ikke finder anvendelse på de betalinger, som medlemsstaterne foretager i henhold til forordning (EF) nr. 1234/2007 […]. I den forbindelse bør statsstøttereglerne ikke gælde for de af nævnte forordningers bestemmelser, som under visse omstændigheder ville eller kunne falde ind under begrebet statsstøtte som omhandlet i traktatens artikel 87, stk. 1. I de pågældende bestemmelser er betingelserne for at yde støtte fastsat således, at der undgås fordrejning af konkurrencevilkårene.«

8 Fusionsmarkedsordningsforordningens artikel 103g indeholder bestemmelser om godkendelse af driftsprogrammer:

»1. Udkast til driftsprogrammer forelægges for de kompetente nationale myndigheder, som godkender eller afviser dem eller anmoder om at få dem ændret i henhold til denne underafdeling.

2. Producentorganisationerne sender medlemsstaten et overslag over driftsfonden for hvert år og fremlægger passende dokumentation herfor baseret på skøn over driftsprogrammet, udgifterne for det igangværende år og eventuelt udgifter for tidligere år samt, i givet fald, på de anslåede produktionsmængder for det følgende år.

3. Medlemsstaten sender producentorganisationen eller sammenslutningen af producentorganisationer overslag over den finansielle støtte fra [Unionen] inden for de fastsatte lofter, jf. artikel 103d.

[…]«

9 Fusionsmarkedsordningsforordningens artikel 103h bestemmer:

»Kommissionen fastsætter detaljerede gennemførelsesregler til denne afdeling, især:

[…]

b) regler for refusion af den støtte, der er omhandlet i artikel 103e, stk. 1, og refusionsandelen

[…]«

Forordning nr. 1580/2007

10 Kommissionens forordning (EF) nr. 1580/2007 af 21. december 2007 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 2200/96, (EF) nr. 2201/96 og (EF) nr. 1182/2007 vedrørende frugt og grøntsager (EUT L 350, s. 1) fastsætter gennemførelsesbestemmelserne til fusionsmarkedsordningsforordningen vedrørende sektoren for frugt og grøntsager og foreskriver navnlig fremgangsmåderne for Kommissionens delvise refusion af den nationale finansielle støtte.

11 Artikel 56 i forordning nr. 1580/2007 foreskriver, at producentorganisationerne skal give den omhandlede medlemsstat meddelelse om deres overslag vedrørende driftsfondenes størrelse:

»Producentorganisationerne meddeler de anslåede beløb for [Unionens] bidrag, medlemmernes bidrag samt producentorganisationens eget bidrag til driftsfondene for det følgende år til medlemsstaterne senest den 15. september sammen med driftsprogrammerne eller anmodningerne om godkendelse af ændringer.

Medlemsstaterne kan fastsætte en senere dato end den 15. september.

Driftsfondenes anslåede beløb beregnes på grundlag af driftsprogrammerne og værdien af den afsatte produktion. Beregningen opdeles på udgifter til kriseforebyggelses- og krisestyringsforanstaltninger samt andre foranstaltninger.«

12 Artikel 64 i forordning nr. 1580/2007 foreskriver fremlæggelse af driftsprogrammerne og bestemmer:

»Producentorganisatione[rne] forelægger driftsprogrammerne til godkendelse for de kompetente myndigheder i den medlemsstat, hvor producentorganisationen er etableret, senest den 15. september året før det år, hvor de skal gennemføres. Medlemsstaterne kan dog udsætte datoen.«

13 Artikel 65 i forordning nr. 1580/2007 indeholder bestemmelser om de nationale myndigheders godkendelse af driftsprogrammer:

»1. Medlemsstaternes myndigheder:

a) godkender fondsbeløb og programmer, der opfylder betingelserne i forordning (EF) nr. 1182/2007 og i dette kapitel

b) godkender programmer på den betingelse, at producentorganisationen accepterer visse ændringer, eller

c) afviser programmer eller dele af programmer.

2. Medlemsstaternes myndigheder træffer beslutning om programmerne og fondene senest den 15. december i det år, hvor de blev forelagt.

Medlemsstaterne underretter producentorganisationerne om beslutningerne senest den 15. december.

Den kompetente nationale myndighed kan dog efter behørig begrundelse udskyde fristen for at træffe en beslutning om driftsprogrammer og driftsfonde til senest den førstkommende 20. januar efter anmodningens indgivelse. I godkendelsesbeslutningen kan det fastsættes, at udgifter kan være finansieringsberettigede fra den 1. januar i året efter anmodningen.«

14 Artikel 1, punkt 8, i Kommissionens forordning (EF) nr. 1327/2008 af 19. december 2008 om ændring af forordning nr. 1580/2007 (EUT L 345, s. 24) indfører imidlertid særlige bestemmelser vedrørende 2009. Disse bestemmelser har følgende ordlyd:

»8) I artikel 152 tilføjes følgende stk. 9 og 10:

»9. Uanset artikel 65, stk. 2, tredje afsnit, i denne forordning kan medlemsstater dog efter behørig begrundelse træffe en beslutning om driftsprogrammerne og driftsfondene for 2009 senest den 1. marts 2009. I godkendelsesbeslutningen kan det fastsættes, at udgifter er finansieringsberettigede fra den 1. januar 2009.«

[...]«

15 Artikel 99 i forordning nr. 1580/2007 indeholder bestemmelser om meddelelse af oplysninger, som kræves af medlemsstaterne i forbindelse med driftsprogrammerne. Denne bestemmelses stk. 2 foreskriver nærmere, at »[m]edlemsstaterne […] senest den 31. januar [meddeler] Kommissionen den samlede størrelse af den driftsfond, der er godkendt for samtlige driftsprogrammer i indeværende år«, at »[d]riftsfondens samlede størrelse og den samlede [EU-finansiering] af denne driftsfond [klart] skal fremgå […] af denne meddelelse«, og at »[b]eløbene [endvidere] fordeles […] på kriseforebyggelses- og krisestyringsforanstaltninger og andre foranstaltninger«.

16 Artikel 67 i forordning nr. 1580/2007 indeholder bestemmelser om ændringer af driftsprogrammer i årets løb:

»1. Medlemsstaterne kan på betingelser, de fastsætter, give tilladelse til ændringer af driftsprogrammer i årets løb.

2. Medlemsstaternes myndigheder kan give producentorganisationerne tilladelse til i årets løb:

a) kun delvis at gennemføre deres driftsprogrammer

b) at ændre indholdet af driftsprogrammet, herunder om nødvendigt at forlænge dets varighed til i alt højst fem år

c) at øge beløbet for driftsfonden med højst 25% og sænke det med en procentdel, der fastsættes af medlemsstaten, af det oprindeligt godkendte beløb, hvis de overordnede formål med driftsprogrammet fastholdes. Medlemsstaterne kan øge denne procentdel i tilfælde af sammenlægning af producentorganisationer som anført i artikel 31, stk. 1, og i tilfælde af anvendelse af artikel 94a.«

3. Medlemsstaterne fastsætter, på hvilke betingelser driftsprogrammet kan ændres i årets løb uden medlemsstaternes forhåndsgodkendelse. Ændringer er kun støtteberettigede, hvis producentorganisationen straks meddeler dem til myndighederne.«

17 Kapitel IV i afsnit III i forordning nr. 1580/2007 indeholder bl.a. de følgende konkrete bestemmelser vedrørende national finansiel støtte.

18 Artikel 93 i forordning nr. 1580/2007 indeholder en præcisering af den i fusionsmarkedsordningsforordningens artikel 103e opstillede betingelse vedrørende den »ringe« organiseringsgrad for producenterne i et givet område, som begrunder tildeling af en national finansiel støtte:

»Med henblik på [fusionsmarkedsordningsforordningens artikel 103e] anses organiseringsgraden for producenterne i et område af en medlemsstat for at være ringe, hvis under 20% af værdien af den gennemsnitlige frugt- og grøntsagsproduktion i de seneste tre år, for hvilke der foreligger oplysninger, er blevet afsat gennem producentorganisationer, sammenslutninger af producentorganisationer og producentsammenslutninger.«

19 Artikel 94 i forordning nr. 1580/2007, som ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 590/2008 af 23. juni 2008 om ændring af forordning nr. 1580/2007 og om fravigelse af forordning (EF) nr. 1580/2007 (EUT L 163, s. 24), fastsætter betingelserne for Kommissionens tilladelse til betaling af national finansiel støtte:

»1. Medlemsstaterne anmoder i henhold til artikel 11, stk. 1, første afsnit, i forordning (EF) nr. 1182/2007 Kommissionen om tilladelse til at yde national finansiel støtte til driftsprogrammer, der skal iværksættes senest den 31. januar i det pågældende kalenderår.

Anmodningen vedlægges dokumentation for, at producenterne i det omhandlede område ifølge definitionen i artikel 93 i denne forordning er organiseret i ringe grad, samt nærmere oplysninger om de pågældende producentorganisationer, den pågældende støtte og andelen af de finansielle bidrag, der ydes i henhold til [fusionsmarkedsordningsforordningens artikel 103b, stk. 1, litra a)].

2. Kommissionen godkender eller afviser anmodningen senest tre måneder efter indgivelsen. Svarer Kommissionen ikke inden for denne periode, anses anmodningen for at være godkendt.«

20 Artikel 94a i forordning nr. 1580/2007, som indføjet ved forordning nr. 590/2008, bestemmer:

»En producentorganisation, der ønsker at ansøge om national finansiel støtte, skal om nødvendigt ændre sit driftsprogram efter artikel 67.«

21 Artikel 96 i forordning nr. 1580/2007 fastsætter den maksimale nationale finansielle støtte, der kan refunderes af Den Europæiske Union:

»[Unionen] kan refundere 60% af den nationale finansielle støtte, der ydes til producentorganisationen.«

22 Artikel 97 i forordning nr. 1580/2007, som ændret ved forordning nr. 590/2008, indeholder bestemmelser om refusionsproceduren for den nationale finansielle støtte og foreskriver:

»1. Medlemsstaterne anmoder [Unionen] om refusion af den godkendte nationale finansielle støtte, der reelt er udbetalt til producentorganisationerne, inden den 1. januar i det andet år efter det år, hvor programmet [er] iværksat.

Anmodningen vedlægges dokumentation for, at betingelserne i artikel 11, stk. 1, andet afsnit, i forordning (EF) nr. 1182/2007 er blevet overholdt i tre af de fire foregående år, og nærmere oplysninger om de omhandlede producentorganisationer, den støtte, der reelt er betalt, og en beskrivelse af driftsfonden fordelt på samlet beløb, bidrag fra [Unionen], medlemsstaten (national finansiel støtte) og producentorganisationer og medlemmer.

2. Kommissionen træffer beslutning om at godkende eller afvise anmodningen.

3. Hvis [Unionen] er indforstået med at refundere støtten, anmeldes de refusionsberettigede udgifter til Kommissionen efter proceduren i artikel 5 i Kommissionens forordning (EF) nr. 883/2006.«

Gennemførelsesforordning nr. 543/2011

23 Den 7. juni 2001 vedtog Kommissionen gennemførelsesforordning (EU) nr. 543/2011 om nærmere bestemmelser for anvendelsen af fusionsmarkedsordningsforordningen for så vidt angår frugt og grøntsager og forarbejdede frugter og grøntsager (EUT L 157, s. 1).

24 Denne forordning ophævede forordning nr. 1580/2007. Den fastsætter ligesom forordning nr. 1580/2007 gennemførelsesbestemmelser til fusionsmarkedsordningsforordningen for frugt og grøntsager.

25 Gennemførelsesforordning nr. 543/2011 baserer i lighed med forordning nr. 1580/2007 beregningsgrundlaget for EU's refusion på »den godkendte støtte, der reelt er udbetalt« (artikel 95, stk. 1, i gennemførelsesforordning nr. 543/2011 og artikel 97, stk. 1, i forordning nr. 1580/2007). Forordningens artikel 95, stk. 2, præciserer, at »[a]nmodningen [om refusion] afvises, hvis den anmodende medlemsstat ikke har overholdt reglerne for tilladelse til at yde national finansiel støtte eller refusion heraf«.

Sagens baggrund

26 Den 15. september 2008 indgav de producentorganisationer, der ønskede at modtage ungarsk finansiel støtte, anmodninger om godkendelse af deres driftsprogrammer til Vidékfejletési Minisztérium (det ungarske ministerium for udvikling af landdistrikterne, herefter »VM«).

27 Den 15. november 2008 meddelte de deres overslag over de driftsfonde, der skulle finansiere driftsprogrammerne. Disse programmer og disse overslag blev på nationalt niveau godkendt mellem midten af januar og begyndelsen af marts 2009.

28 Ved skrivelse af 30. januar 2009 indgav VM i overensstemmelse med artikel 94 i forordning nr. 1580/2007 en anmodning til Kommissionen om tilladelse til at yde national finansiel støtte til 29 producentorganisationer, som havde iværksat driftsprogrammer, der var blevet godkendt i 2009. VM anførte, at det maksimale anslåede beløb for den nationale finansielle støtte samlet udgjorde 3 487 518 EUR.

29 Ved skrivelse af 11. marts 2009 fremsendte VM rettelser til sin tidligere skrivelse af 30. januar 2009. VM anførte, at ministeriet udelukkende var i besiddelse af overslag vedrørende driftsfondene pr. 30. januar 2009, mens det nu rådede over oplysninger vedrørende beløb, der var endeligt godkendte på grundlag af den godkendelse, der i mellemtiden var blevet givet til driftsprogrammerne og -fondene. VM foretog i denne skrivelse ændringer med hensyn til de områder, som skulle modtage støtten, og områderne Øst og Vest blev angivet som nye modtagere af den nationale finansielle støtte. VM meddelte, at ministeriet havde til hensigt at betale national finansiel støtte til 27 producentorganisationer i region Øst og til 3 producentorganisationer i region Vest. Det gentog, ligesom anført i dets tidligere skrivelse, at det maksimale anslåede beløb for den nationale finansielle støtte, der skulle udbetales, samlet ikke ville udgøre mere end 3 487 518 EUR. VM foretog en opdeling af disse beløb i et bilag til skrivelsen, idet ministeriet dels angav det godkendte beløb for producentorganisationens medlemmers finansielle bidrag, dels det godkendte beløb for driftsfondene. Ministeriet redegjorde for disse tal, idet det i sin skrivelse anførte: »Vi vedlægger detaljerede oplysninger vedrørende driftsfondene som bilag. Vi har godkendt de beløb, som det var foreskrevet kunne finansieres med udgangspunkt i en eventuel national støtte i forbindelse med producentorganisationernes finansielle bidrag.«

30 Efter denne skrivelse af 11. marts 2009 tog Kommissionen telefonisk kontakt med de ungarske myndigheder for at få mere præcise oplysninger om det meddelte nationale finansielle støttebeløb, idet den anmodede om en opdeling af støtten på de enkelte producentorganisationer.

31 Ved e-mail af 12. marts 2009 fremsendte VM disse oplysninger (herefter »de meddelte støttebeløb«). VM anførte, at der kun var tale om overslag for så vidt angik den nationale finansielle støtte, der skulle udbetales under forudsætning af, at der var 3,5 mio. EUR til rådighed på statsbudgettet til at finansiere disse foranstaltninger. VM præciserede i den henseende, at der ikke på dette stadie var blevet truffet nogen beslutning vedrørende statsbudgettet for national finansiel støtte.

32 Ved skrivelse af 3. april 2009 (herefter »tilladelsesskrivelsen«) lod Kommissionen VM vide, at producenternes organisationsgrad i de omhandlede områder (region Øst og region Vest) kunne karakteriseres som ringe, at den påtænkte statsstøtte ikke overskred 80% af medlemmernes bidrag eller bidragene fra de producentorganisationer, der var anført i anmodningen om tilladelse til tildeling af national finansiel støtte, og at Kommissionen ikke havde andre bemærkninger at fremsætte, idet anmodningen om tilladelse til at yde national finansiel støtte til de omhandlede producentorganisationer var behørigt begrundet.

33 Ved skrivelse af 7. december 2010 indgav VM en anmodning til Kommissionen om delvis EU-refusion af den nationale finansielle støtte, der faktisk var blevet udbetalt i region Øst i 2009. VM anførte i sin anmodning, at ministeriet i 2009 havde udbetalt en national finansiel støtte på 891 847 925 ungarske forint (HUF) (dvs. 3,2 mio. EUR) til producenterne i region Øst, og anmodede om EU-refusion af 60% af dette beløb (dvs. 535 108 755 HUF eller 1,9 mio. EUR).

34 Ved skrivelse af 27. juni 2011 anmodede Kommissionen VM om at tilsende Kommissionen yderligere oplysninger, idet den vedlagde skrivelsen seks tabeller, der skulle udfyldes med bl.a. oplysninger opdelt efter producentorganisation, der gengav forskellene mellem de nationale finansielle støttebeløb, som blev meddelt Kommissionen i anmodningen om tilladelse, og de nationale finansielle støttebeløb, der faktisk blev udbetalt.

35 Den 30. juni 2011 fremendte VM de ønskede oplysninger via e-mail.

36 Ved e-mail af 21. november 2011 stillede Kommissionen VM spørgsmål om årsagerne til forskellen mellem på den ene side det nationale finansielle støttebeløb angivet i anmodningen om tilladelse af 2009, og på den anden side det faktisk udbetalte nationale finansielle støttebeløb, idet det første var mindre end det faktisk udbetalte beløb for et vist antal producentorganisationer.

37 Ved e-mail af 29. november 2011 fremsendte VM et svar vedrørende dette punkt, idet ministeriet anførte, at forskellen mellem de meddelte nationale finansielle støttebeløb og de faktisk udbetalte nationale finansielle støttebeløb var en følge af den omstændighed, at de oplysninger, der blev indgivet i anmodningen om tilladelse, var baseret på overslag fremsendt af producentorganisationerne i november 2008. VM fremhævede, at producentorganisationerne havde mulighed for at foretage ændringer i deres driftsprogrammer i løbet af året, bl.a. i tilfælde af, at deres faktiske indtægter oversteg overslagene. VM forklarede i den henseende, at niveauet for medlemmernes bidrag til driftsfondene i de fleste tilfælde udgjorde en fastsat procentdel af indtægterne, og at medlemmernes faktiske bidrag derfor kunne afvige fra de anslåede bidrag, som producentorganisationerne havde meddelt til VM året før. VM anførte således, at godkendelsen og udbetalingen af den nationale finansielle støtte blev foretaget under hensyntagen til disse faktiske bidrag og til den grænse på 80%, som fandt anvendelse under alle omstændigheder.

38 Ved skrivelse af 9. marts 2012 meddelte Kommissionen, at den havde til hensigt at foretage delvis refusion af de beløb, der var blevet udbetalt som national finansiel støtte, for de beløb, der var blevet meddelt af Ungarn pr. producentorganisation i medlemsstatens anmodning om tilladelse, som Kommissionen havde godkendt ved skrivelse af 3. april 2009. Kommissionen præciserede, at den

tildelte nationale finansielle støtte ud over disse beløb ikke var omfattet af den undtagelse fra anvendelsen af bestemmelserne om statsstøtte, som er indeholdt i fusionsmarkedsordningsforordningens artikel 180. Kommissionen konkluderede deraf, at de beløb, der var blevet betalt til producentorganisationerne ud over de beløb, der var blevet meddelt Kommissionen og godkendt af denne for hver enkelt producentorganisation, muligvis kunne anses for at være illegal støtte, hvis forenelighed med det indre marked skulle analyseres i lyset af artikel 107 TEUF og 108 TEUF. Kommissionen anførte i den henseende, at den kunne kræve tilbagebetaling af ulovlig støtte.

39 Ved skrivelse af 16. april 2012 meddelte VM, at ministeriet var uenigt i Kommissionens afgørelse om at fastsætte niveauet for den refusionsberettigede støtte på grundlag af de nationale støttebeløb, der var blevet meddelt i anmodningen om tilladelse. VM henviste til den omstændighed, at producentorganisationerne havde mulighed for at foretage ændringer i driftsprogrammerne for det igangværende år og i medlemmernes bidragsbeløb. Som følge heraf kunne den faktiske størrelse af de finansielle bidrag være forskelligt fra det, som medlemsstaten på grundlag af producentorganisationernes overslag havde meddelt Kommissionen i anmodningen om tilladelse. VM anførte, at fusionsmarkedsordningsforordningen ikke knyttede tildelingen af national finansiel støtte til det støttebeløb, der blev meddelt på grundlag af de oplysninger, producentorganisationerne indsendte, men derimod til loftet på 80% af medlemmernes eller producentorganisationernes finansielle bidrag. Denne begrænsning var imidlertid, henset til tilladelsesskrivelsens indhold, ikke blevet overskredet, idet skrivelsen havde godkendt tildelingen af den nationale finansielle støtte og ikke et præcist nationalt finansielt støttebeløb (idet støttebeløbet i øvrigt ikke var anført i afgørelsen). VM anmodede Kommissionen om at genoverveje sin stillingtagen og dels give ministeriet medhold i dets anmodning om delvis refusion af den faktisk udbetalte støtte ud over den meddelte støtte, dels fritage [Ungarn] fra en undersøgelse af den ydede støttes forenelighed med reglerne om statsstøtte.

40 Den 20. april 2012 afholdt Kommissionen en konsultation af sagkyndige i Bruxelles (Belgien).

41 Den 25. maj 2012 vedtog Kommissionen i overensstemmelse med udtalelse fra Komitéen for den Fælles Markedsordning for Landbrugsprodukter afgørelse C(2012) 3324 om national finansiel støtte ydet til producentorganisationerne (herefter »den anfægtede afgørelse«).

42 Kommissionen anførte, idet den bl.a. henviste til fusionsmarkedsordningsforordningens artikel 103e i den anfægtede afgørelse, som følger

— i 13. betragtning, at »anmodningen i overensstemmelse med artikel 95, stk. 2, i gennemførelsesforordning nr. 543/2011 skal forkastes, når bestemmelserne om godkendelse og refusion af den nationale finansielle støtte ikke har været overholdt«

— i 14. betragtning, at »de nationale finansielle støttebeløb udbetalt af Ungarn til visse producentorganisationer for driftsprogrammer iværksat i 2009 var højere end de beløb, der var anført i anmodningen om godkendelse og godkendt af Kommissionen«, at »disse beløb for den del, der overstiger de af Kommissionen godkendte beløb, ikke kan refunderes«, og at »anmodningen om refusion derimod kan antages for så vidt angår de beløb, der er udbetalt til producentorganisationer op til det beløb, der blev angivet i anmodningen om refusion«

— i 15. betragtning, at »den nationale finansielle støtte, Ungarn har tildelt sine producentorganisationer, [derfor] bør […] delvist refunderes op til 60% af de beløb, der blev meddelt for hvert driftsprogram iværksat i 2009 i anmodningen om godkendelse«.

43 Kommissionen konkluderede i den anfægtede afgørelses artikel 1:

»I overensstemmelse med artikel 103e, stk. 1, i forordning (EF) nr. 1234/2007 refunderer Unionen den af Ungarn faktisk udbetalte nationale finansielle støtte til producentorganisationerne for driftsprogrammer iværksat i 2009 med et beløb på 1 190 927 EUR.«

44 Afgørelsen blev modtaget den 29. maj 2012 af Ungarns permanente repræsentation ved Den Europæiske Union.

Retsforhandlinger og parternes påstande

45 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 1. august 2012 har Ungarn anlagt den nærværende sag.

46 Ungarn har nedlagt følgende påstande:

— Den anfægtede afgørelse annulleres.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

47 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Ungarn tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Retlige bemærkninger

48 Ungarn har i det væsentlige gjort to anbringender gældende vedrørende for det første en ultra vires anvendelse af fusionsmarkedsordningsforordningens artikel 103e og artikel 97 i forordning nr. 1580/2007 og for det andet et fejlagtigt skøn ved anvendelsen af artikel 97 i forordning nr. 1580/2007.

Det første anbringende om en ultra vires anvendelse af fusionsmarkedsordningsforordningens artikel 103e og artikel 97 i forordning nr. 1580/2007

49 Ungarns første anbringende består af to led.

50 Ungarn har med det første led gjort gældende, at Kommissionen ikke uden et retligt grundlag, der bemyndiger den dertil, kunne fastsætte et loft for refusionen af den nationale finansielle støtte, der svarer til det meddelte nationale finansielle støttebeløb for hver enkelt producentorganisation.

51 Ungarn har med det andet led tilføjet, at Kommissionen tilsidesatte de bestemmelser, der tillader, at der ved EU-refusionen tages hensyn til udviklingen i den nationale finansielle støtte i løbet af regnskabsåret, da den begrænsede sin refusion til de støttebeløb, der var blevet meddelt.

Om det første anbringendes første led vedrørende manglende retligt grundlag, der tillod Kommissionen at begrænse EU-refusionen til de meddelte støttebeløb

52 Ungarn har principalt anført, at Kommissionens afgørelse om at knytte dens refusionsbeløb til de meddelte støttebeløb ikke beror på noget retligt grundlag.

53 Ungarn har for det første påberåbt sig fusionsmarkedsordningsforordningens artikel 103e. Ungarn har i den henseende anført, at denne tekst indskrænker sig til som det eneste loft for det nationale finansielle støttebeløb at foreskrive, at det ikke må overstige 80% af de finansielle bidrag fra

medlemmerne eller producentorganisationerne selv til driftsfondene. Denne artikel foreskriver således ikke noget loft knyttet til de ved godkendelsesproceduren for støtten meddelte støttebeløb inden for denne grænse på 80%.

54 Ungarn har endvidere anført, at Kommissionen ved sin tilladelse til tildeling af national finansiel støtte i henhold til fusionsmarkedsordningsforordningens artikel 103e skal indskrænke sig til at undersøge, om de i fusionsmarkedsordningsforordningens artikel 103e opstillede betingelser er opfyldte, navnlig for det første den omstændighed, at organisationsniveauet for producenterne er ringe i det omhandlede område, og for det andet, at den nationale finansielle støtte, der ønskes godkendt, ikke overstiger 80% af medlemmernes eller producentorganisationernes egne finansielle bidrag til driftsfondene. Hvis disse betingelser er opfyldte, skal Kommissionen give tilladelse til tildelingen af den nationale finansielle støtte. Denne tilladelse indebærer imidlertid ikke en fastsættelse af et eller flere nøjagtige beløb, men vedrører kun tildelingen af støtten.

55 Ungarn har for det andet tilføjet, at denne fortolkning støttes af artikel 94, stk. 2, i forordning nr. 1580/2007, ifølge hvilken Kommissionen kun har som eneste mulighed »[at godkende eller afvise] anmodningen« om tilladelse til at betale den nationale finansielle støtte, uden at denne artikel giver Kommissionen mulighed for at fastsætte en øvre grænse for beløbet. Ungarn har i den henseende anført, at medlemsstaterne i henhold til denne artikels stk. 1 anmoder om tilladelse til at yde national finansiel støtte og ikke om en tilladelse vedrørende et faktisk støttebeløb.

56 Ungarn har for det tredje deraf konkluderet, at EU-refusionen ikke kan relatere til de meddelte støttebeløb. Det påhviler Kommissionen, når først den nationale finansielle støtte er tildelt, at refundere de »faktisk udbetalte« beløb som omhandlet i artikel 97, stk. 1, i forordning nr. 1580/2007 inden for grænsen af 60% af den nationale finansielle støtte.

57 Ungarn har for det fjerde i replikken subsidiært tilføjet, at artikel 94 i den ungarske sprogversion af forordning nr. 1580/2007, som var gældende på det tidspunkt, hvor anmodningen om refusion blev indgivet, foreskrev meddelelse af den nationale finansielle støttes andel (i forhold til loftet på 80%), men ikke af dens størrelse, hvilket bekræfter, at EU-refusion er forbundet med overholdelse af loftet på 80% og ikke med det beløb, der meddeles for den påtænkte støtte.

58 I henhold til fast retspraksis skal der ved fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke blot tages hensyn til ordlyden, men også til den sammenhæng, hvori bestemmelsen indgår, og de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af (jf. dom af 7.6.2005, VEMW m.fl., C-17/03, Sml., EU:C:2005:362, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis, og af 26.10.2010, Tyskland mod Kommissionen, T-236/07, Sml., EU:T:2010:451, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis). Der skal således tages hensyn til målsætningen for EU-reglerne for at anlægge en fortolkning af dem, som sikrer deres fulde effektive virkning (dom af 13.7.2004, Kommissionen mod Rådet, C-27/04, Sml., EU:C:2004:436, præmis 74).

59 Som følge deraf skal det med henblik på at besvare Ungarns argument om, at den anfægtede afgørelse ikke beror på et retligt grundlag, i overensstemmelse med den i præmis 58 ovenfor nævnte retspraksis undersøges dels, om ordlyden af fusionsmarkedsordningsforordningens artikel 103e og af artikel 94 og 97 i forordning nr. 1580/2007 kunne tildele Kommissionen en ret til at begrænse refusionen til de støttebeløb, der er blevet meddelt, dels, om den fortolkning, Ungarn har anlagt af de ovennævnte tekster, er forenelig med deres formål og de mål, som de forfølger.

60 Fusionsmarkedsordningsforordningens artikel 103e giver Kommissionen en skønsmargen til at give medlemsstaterne tilladelse til at udbetale national finansiel støtte til støtteberettigede producentorganisationer. Bestemmelsen fastsætter i den henseende, at »medlemsstaterne efter behørigt begrundet anmodning af Kommissionen [kan] få adgang til at yde producentorganisationerne en national finansiel støtte«.

61 Denne skønsmargen ved tildelingen af støtte, som indikeres ved anvendelsen af verbet »kunne«, genfindes på niveauet for EU-refusionen, som er genstand for denne sag. Fusionsmarkedsordningsforordningens artikel 103e bestemmer således, at »[støtten] efter anmodning fra vedkommende medlemsstat [kan] refunderes af [Unionen]«.

62 Hvad angår fremgangsmåden ved EU-refusion har Rådet for Den Europæiske Union i overensstemmelse med fusionsmarkedsordningsforordningens artikel 103h bemyndiget Kommissionen til at fastsætte »regler for refusion«.

63 Kommissionen har for frugt og grøntsager fastsat disse regler i forordning nr. 1580/2007, idet det i artikel 97, stk. 1, foreskrives, at »[m]edlemsstaterne anmoder [Unionen] om refusion af den godkendte nationale finansielle støtte, der reelt er udbetalt […]«.

64 Indholdet af begrebet »godkendt støtte« som omhandlet i artikel 97, stk. 1, i forordning nr. 1580/2007 er fastsat i forordningens artikel 94, stk. 1, andet afsnit, som indeholder bestemmelser om »tilladelse til at yde national finansiel støtte«. Denne artikel bestemmer, at »[a]nmodningen vedlægges dokumentation for [bl.a.] den pågældende støtte«.

65 Det fremgår således af ordlyden af artikel 94, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 1580/2007, og navnlig af anvendelsen af udtrykket »den pågældende støtte«, at den »godkendte støtte« nødvendigvis omfatter det meddelte nationale finansielle støttebeløb.

66 I den henseende vedrører tilladelsen til den nationale finansielle støtte i modsætning til det af Ungarn anførte de meddelte beløb for hver enkelt producentorganisation, der er berettiget til den nationale finansielle støtte, og ikke det samlede beløb for den nationale finansielle støtte (alle producentorganisationerne samlet). Således må støtten i henhold til fusionsmarkedsordningsforordningens artikel 103e ikke overstige 80% af de omhandlede producentorganisationers finansielle bidrag, hvilket indebærer, at støttebeløbet og overholdelsen af loftet på 80% i henhold til artikel 94, stk. 1, i forordning nr. 1580/2007 skal efterprøves producentorganisation for producentorganisation, og at Kommissionens tilladelse derfor omhandler støtten, således som den er angivet opdelt efter producentorganisation.

67 Det følger af det foregående, at Kommissionen rådede over et retligt grundlag for at begrænse EU-refusionen til de støttebeløb, der blev meddelt under godkendelsesproceduren i henhold til artikel 94 i forordning nr. 1580/2007, på grundlag af såvel fusionsmarkedsordningsforordningens artikel 103e som på grundlag af artikel 97, stk. 1, i forordning nr. 1580/2007.

68 Denne konklusion, der følger af en ordlydsfortolkning af bestemmelserne, afkræftes ikke af de af Ungarn påberåbte argumenter.

69 For det første kan fusionsmarkedsordningsforordningens artikel 103e ikke fortolkes således, at Kommissionen i det væsentlige skulle være forpligtet til at refundere enhver støtte, der er mindre end loftet på 80% af medlemmernes eller producentorganisationernes egne bidrag, uanset størrelsen af denne støtte, når producenternes organiseringsgrad i det omhandlede område er »ringe«.

70 Den af Ungarn foreslåede fortolkning om, at en medlemsstat på grundlag af fusionsmarkedsordningsforordningens artikel 103e er berettiget til ex post at udbetale et større beløb end det, der ex ante blev meddelt, og til efterfølgende at opnå refusion af det ikke-meddelte beløb, ville fratage godkendelsesproceduren for den nationale finansielle støtte dens effektive virkning (jf. analogt dom af 4.10.2001, Italien mod Kommissionen, C-403/99, Sml., EU:C:2001:507, præmis 28) og gøre den irrelevant (jf. analogt dom af 10.4.2014, Maatschap T. van Oosterom en A. van Oosterom-Boelhouwer, C-485/12, Sml., EU:C:2014:250, præmis 61). Det må i den henseende, som Kommissionen har gjort gældende, konstateres, at hvis EU-lovgiver havde ønsket at fritage medlemsstaterne fra en formel godkendelsesprocedure, som nødvendigvis indebærer en vurdering af

de meddelte beløb, havde lovgiver kunnet anvende en procedure svarende til den, der foreskrives i fusionsmarkedsordningsforordningens artikel 182, stk. 6, som under forbehold af, at visse forudgående betingelser opfyldes, bemyndiger medlemsstaterne til at udbetale statsstøtte til producenter, der ikke er medlemmer af en anerkendt organisation.

71 Endvidere er en sådan fortolkning ikke i overensstemmelse med formålet med undersøgelsen af den nationale finansielle støtte i forhold til statsstøttereglerne, for så vidt som den indebærer, at Kommissionen kan være forpligtet til at refundere beløb, som i det omfang, de er udbetalt ud over de meddelte beløb, ikke har kunnet godkendes og derfor ikke er omfattet af den tilladelse, der gives på grundlag af fusionsmarkedsordningsforordningens artikel 103e og artikel 97 i forordning nr. 1580/2007. Det bemærkes, at den i fusionsmarkedsordningsforordningens artikel 103e omhandlede nationale finansielle støtte nævnes i fusionsmarkedsordningsforordningens artikel 180 som en undtagelse til traktatens bestemmelser om statsstøtte, som set i sammenhæng med 20. betragtning til forordning nr. 72/2009 kun er tilladt, i det omfang »[betingelserne for at yde støtte er fastsat i] de pågældende bestemmelser […] således, at der undgås fordrejning af konkurrencevilkårene«, hvilket begrunder en streng fortolkning af muligheden for at tildele sådan støtte (jf. analogt dom af 27.2.1985, Italien mod Kommissionen, 56/83, Sml., EU:C:1985:85, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).

72 Som følge deraf fratager den fortolkning, som Ungarn har gjort gældende, hvorefter Kommissionen er forpligtet til at refundere enhver støtte under loftet på 80% uafhængigt af støttens størrelse og uden at kunne udøve den skønsmargen, Kommissionen har i henhold til fusionsmarkedsordningsforordningens artikel 103e under godkendelsesfasen, ligeledes fusionsmarkedsordningsforordningens artikel 180, sammenholdt med 20. betragtning til forordning nr. 72/2008, og de formål, den forfølger inden for konkurrencepolitikken og navnlig kontrollen med statsstøtte, deres effektive virkning.

73 For det andet bemærkes det, for så vidt som Ungarn i replikken har henvist til affattelsen af artikel 94 i forordning nr. 1580/2007 i den ungarske sprogversion i den affattelse, der var gældende på tidspunktet for Ungarns anmodning om tilladelse til den nationale finansielle støtte, som støtte for medlemsstatens fortolkning, hvorefter EU-refusionen er knyttet til overholdelse af loftet på 80% og ikke til den meddelte størrelse af den påtænkte støtte, at det følger af Domstolens faste praksis, som Kommissionen har henvist til i sine skriftlige indlæg, at i tilfælde af uoverensstemmelse mellem de forskellige sprogversioner af en EU-retlig tekst skal den pågældende bestemmelse fortolkes på baggrund af den almindelige opbygning af og formålet med den ordning, som den er led i (jf. dom af 19.4.2007, Profisa, C-63/06, Sml., EU:C:2007:233, præmis 14 og den deri nævnte retspraksis, og af 15.12.2011, Møller, C-585/10, Sml., EU:C:2011:847, præmis 26 og den deri nævnte retspraksis).

74 Det fremgår ligeledes af retspraksis, at det på grund af nødvendigheden af en ensartet fortolkning af EU-retten er udelukket, at en bestemmelses ordlyd betragtes isoleret, og i tvivlstilfælde kræves det, at fortolkningen og anvendelsen sker i lyset af versionerne på de andre officielle sprog (jf. dom af 17.10.1996, Lubella, C-64/95, Sml., EU:C:1996:388, præmis 17 og den deri nævnte retspraksis, og af 31.1.2008, Federación de Cooperativas Agrarias de la Comunidad Valenciana mod OCVV – Nador Cott Protection (Nadorcott), T-95/06, Sml., EU:T:2008:25, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis).

75 I den foreliggende sag har Ungarn ikke gjort gældende, at versionerne på de andre officielle sprog ikke nævner forpligtelsen til at give meddelelse om størrelsen af den påtænkte støtte, hvilket i øvrigt heller ikke er tilfældet.

76 Det må i den henseende konstateres, at Ungarn, som Kommissionen har anført, i hele medlemsstatens korrespondance med Kommissionen i forbindelse med anmodningen om tilladelse til den nationale finansielle støtte har meddelt størrelsen af den påtænkte støtte.

77 Størrelsen af den påtænkte nationale finansielle støtte blev for det første meddelt samlet ved skrivelse af 30. januar 2009 og dernæst ved skrivelse af 11. marts 2009, inden den på Kommissionens udtrykkelige opfordring blev meddelt opdelt for hver enkelt producentorganisation den 12. marts 2009.

78 Ungarn kan således ikke med rimelighed gøre gældende, at artikel 94 i forordning nr. 1580/2007 i den ungarske sprogversion på tidspunktet for anmodningen om tilladelse til den nationale finansielle støtte, ikke kunne fortolkes således, at bestemmelsen krævede meddelelse af det nationale finansielle støttebeløb.

79 Det bemærkes under alle omstændigheder, at begrebet »összeg« [»beløb«] på ungarsk blev indsat i den ungarske version af forordning nr. 1580/2007 efter tilladelsesskrivelsen ved offentliggørelsen den 28. maj 2009 af Kommissionens forordning (EF) nr. 441/2009 af 27. maj 2009 om ændring af forordning (EF) nr. 1580/2007 (EUT L 129, s. 10).

80 Henset til det foregående er det således med rette, at Kommissionen fandt, at den rådede over er retligt grundlag for at begrænse EU-refusionen til de støttebeløb, der blev meddelt under godkendelsesproceduren for den nationale finansielle støtte.

81 Det må endelig konstateres, at Kommissionen i sine skriftlige indlæg har henvist til forordning nr. 1580/2007 og ikke til gennemførelsesforordning nr. 543/2011, selv om Kommissionen i den anfægtede afgørelse henviste til sidstnævnte forordning.

82 Gennemførelsesforordning nr. 543/2011 opstiller materielle regler for refusion i bl.a. forordningens artikel 95, som ikke kan finde anvendelse med tilbagevirkende kraft på den juridiske situation, der forelå på tidspunktet for anmodningen om refusion (jf. analogt dom af 12.11.1981, Meridionale Industria Salumi m.fl., 212/80-217/80, Sml., EU:C:1981:270, præmis 9).

83 Det må ligeledes fastslås, at gennemførelsesforordning nr. 543/2011 ikke foreskriver, at denne forordning skulle finde anvendelse med tilbagevirkende kraft på anmodninger om refusion, der er indgivet under den tidligere forordning (jf. analogt dom af 29.1.1985, Gesamthochschule Duisburg, 234/83, Sml., EU:C:1985:30, præmis 20, af 15.7.1993, GruSa Fleisch, C-34/92, Sml., EU:C:1993:317, præmis 22, og af 24.9.2002, Falck og Acciaierie di Bolzano mod Kommissionen, C-74/00 P og C-75/00 P, Sml., EU:C:2002:524, præmis 119).

84 Det er under disse omstændigheder med rette, at parterne i deres skriftlige indlæg har henvist til forordning nr. 1580/2007.

85 Det må i den henseende fastslås, at for så vidt som de to forordninger forfølger identiske mål og opstiller identiske regler for beregningsgrundlaget for EU-refusionen (jf. præmis 55 ovenfor), er den omstændighed, at Kommissionen i den anfægtede afgørelse henviste til gennemførelsesforordning nr. 543/2011 i stedet for forordning nr. 1580/2007, uden betydning for afgørelsens lovlighed, idet resultatet forbliver det samme, uanset hvilken forordning der finder anvendelse (jf. analogt dom af 5.6.1996, Günzler Aluminium mod Kommissionen, T-75/95, Sml., EU:T:1996:74, præmis 55, og af 27.2.1997, FFSA m.fl. mod Kommissionen, T-106/95, Sml., EU:T:1997:23, præmis 199).

86 Det første anbringendes første led om Kommissionens manglende retlige grundlag for at begrænse institutionens refusion til de beløb, der blev meddelt under godkendelsesproceduren, må således forkastes.

Om det første anbringendes andet led vedrørende tilsidesættelse af bestemmelser, der tillader hensyntagen til udviklingen i det nationale støttebeløb i løbet af regnskabsåret

– Om tilsidesættelse af artikel 67 og 94a i forordning nr. 1580/2007

87 Ungarn har gjort gældende, at artikel 67 og 94a i forordning nr. 1580/2007 giver mulighed for, at producentorganisationerne kan ændre beløbene for driftsfondene i løbet af året. Ifølge Ungarn kan Kommissionen således ikke fastsætte en endelig grænse for Kommissionens refusion, som er knyttet til de beløb, der blev meddelt inden for rammerne af godkendelsesproceduren, uden at tilsidesætte artikel 67 og 94a i forordning nr. 1580/2007.

88 Hvad for det første angår artikel 67 i forordning nr. 1580/2007, som bl.a. giver producentorganisationerne mulighed for at »øge beløbet for driftsfonden med højst 25% […] af det oprindeligt godkendte beløb«, må det fastslås, at denne bestemmelse ikke finder anvendelse på den nationale finansielle støtte, der omhandles i fusionsmarkedsordningsforordningens artikel 103e.

89 Som Kommissionen har gjort gældende, bestemmer fusionsmarkedsordningsforordningens artikel 103e således, at den nationale finansielle støtte »skal lægges til driftsfonden«, hvilket indebærer, at en senere forøgelse af driftsfonden som den i artikel 67 i forordning nr. 1580/2007 omhandlede ikke skal medføre en tilsvarende stigning i den nationale finansielle støtte.

90 Denne forskel mellem de to støtteordninger afspejles i opbygningen af forordning nr. 1580/2007.

91 Afsnit III i forordning nr. 1580/2007 indeholder bl.a. dels et kapitel II med overskriften »Driftsfonde og driftsprogrammer«, hvori forefindes artikel 67, og som omfatter bestemmelser om Unionens finansielle støtte, dels et kapitel IV med overskriften »National finansiel støtte«, hvori forefindes artikel 96 og 97 om refusion af den nationale finansielle støtte.

92 For så vidt endvidere angår den af Ungarn påberåbte artikel 94a i forordning nr. 1580/2007, som bestemmer, at »[e]n producentorganisation, der ønsker at ansøge om national finansiel støtte, […] om nødvendigt [skal] ændre sit driftsprogram efter artikel 67«, må det fastslås, at denne bestemmelse heller ikke finder anvendelse i den foreliggende sag.

93 Det fremgår således af ordlyden af artikel 94a i forordning nr. 1580/2007, at denne artikel ikke vedrører den foreliggende problemstilling med et nationalt finansielt støttebeløb, der er blevet godkendt af Kommissionen og efterfølgende forøget, men indholdet af et driftsprogram, der er blevet ændret før dets godkendelse af den nationale myndighed.

94 Ungarns argument om, at der bør konstateres en tilsidesættelse af artikel 67 og 94a i forordning nr. 1580/2007, må således forkastes.

– Om tilsidesættelsen af fusionsmarkedsordningsforordningens artikel 103d og artikel 53 og 99 i forordning nr. 1580/2007

95 Ungarn har gjort gældende, at bestemmelserne om refusion af den nationale finansielle støtte skal fortolkes i lyset af bestemmelserne om Unionens finansielle støtte (navnlig fusionsmarkedsordningsforordningens artikel 103d og artikel 99 i forordning nr. 1580/2007), som tillader en tilpasning af støtten efter værdien af den afsatte produktion.

96 Fusionsmarkedsordningsforordningens artikel 103d foreskriver imidlertid i modsætning til fusionsmarkedsordningsforordningens artikel 103e ikke en godkendelsesprocedure for Unionens finansielle støtte for Kommissionen.

97 Endvidere bestemmer fusionsmarkedsordningsforordningens artikel 103d, at Unionens finansielle støtte er lig med de finansielle bidrag, »som reelt er betalt«, mens artikel 97, stk. 1, i forordning nr. 1580/2007 baserer EU-refusionen på den »godkendte« nationale finansielle støtte, »der reelt er udbetalt«.

98 Ungarns argument må således forkastes.

99 Det må, henset til det foregående anførte, sammenfattende fastslås, at de ovennævnte artikler, som vedrører den nationale finansielle støtte eller Unionens finansielle støtte, ikke er til hinder for, at Kommissionen kun tillader den af Ungarn begærede refusion for de beløb, der blev meddelt og reelt udbetalt til producentorganisationerne.

100 Det første anbringendes andet led vedrørende tilsidesættelse af bestemmelser, der tillader hensyntagen til udviklingen i støttebeløbet i løbet af regnskabsåret, må dermed forkastes, således at det første anbringende derfor må forkastes i sin helhed.

Det andet anbringende om et fejlskøn ved anvendelsen af artikel 97 i forordning nr. 1580/2007

101 Ungarn har gjort gældende, at selv hvis det antages, at Kommissionen kunne begrænse Kommissionens refusion til de meddelte støttebeløb, kunne den i henhold til artikel 97, stk. 1, i forordning nr. 1580/2007 ikke gøre dette uden at foretage en forhåndsgodkendelse af disse beløb i tilladelsesskrivelsen, hvilken Kommissionen ikke gjorde i den foreliggende sag.

102 Til støtte for dette anbringende har Ungarn for det første fremført, at i modsætning til den praksis, der kan konstateres i Kommissionens senere afgørelser for produktionsårene 2010 og 2011, hvor Kommissionen henviste til den samlede størrelse af den tildelte støtte, henviste Kommissionen ikke udtrykkeligt til noget støttebeløb i tilladelsesskrivelsen.

103 For det andet har Ungarn anført, at tilladelsesskrivelsen ikke antog form af en implicit godkendelsesafgørelse som omhandlet i artikel 94, stk. 2, i forordning nr. 1580/2007, som alene i kraft af gensidighed kunne have tilladt en implicit godkendelse af de meddelte støttebeløb.

104 Ungarn har for det tredje anført, at Kommissionen ikke kunne godkende støttebeløbene på grundlag af oplysninger, der blev meddelt som simple overslag.

105 For det fjerde har Ungarn anført, at hvis Kommissionen kunne fastsætte et loft for refusionen af den nationale finansielle støtte med udgangspunkt i støttebeløb, som ikke var omhandlet i tilladelsesafgørelsen, ville dette »give anledning til bekymring for retssikkerhedsprincippet«.

106 Det bemærkes, at Kommissionen i 14. betragtning til den anfægtede afgørelse anførte, at »de nationale finansielle støttebeløb udbetalt af Ungarn til visse producentorganisationer for driftsprogrammer iværksat i 2009 var højere end de beløb, der var anført i anmodningen om godkendelse og godkendt af Kommissionen«. Den konkluderede på den baggrund, at »disse beløb for den del, der overstiger de af Kommissionen godkendte beløb, ikke [kunne] refunderes« i modsætning til de beløb, der blev udbetalt til producentorganisationer op til det beløb, der blev angivet i anmodningen om refusion. På grundlag af fusionsmarkedsordningsforordningens artikel 103e besluttede Kommissionen at begrænse sin refusion til disse sidstnævnte beløb.

107 Det fremgår således af den anfægtede afgørelse, at Kommissionen begrænsede de refusionsberettigede beløb til beløb, der var blevet meddelt under godkendelsesproceduren, idet den fandt, at beløb udbetalt ud over de meddelte støttebeløb ikke udgjorde »godkendte« beløb som omhandlet i artikel 97, stk. 1, i forordning nr. 1580/2007.

108 Det må således i den foreliggende sag afgøres, om det var med rette, at Kommissionen kunne begrænse de beløb, der var refusionsberettigede, idet den fandt, at de beløb, der blev udbetalt ud over de meddelte beløb, ikke var »godkendt« i tilladelsesskrivelsen i overensstemmelse med artikel 97, stk. 1, i forordning nr. 1580/2007, henset bl.a. til, at de meddelte støttebeløb ikke udtrykkeligt var nævnt i denne skrivelse, og at denne ikke, i det mindste ikke udtrykkeligt, henviste til en »godkendelse« af beløbene.

109 Det må i den henseende for det første fastslås, at ingen bestemmelse i fusionsmarkedsordningsforordningen eller i forordning nr. 1580/2007 forpligter Kommissionen til at henvise specifikt til det meddelte støttebeløb i tilladelsesafgørelsen. Det fremgår derudover af fusionsmarkedsordningsforordningens artikel 103h, at Kommissionen fuldt ud er kompetent til at fastsætte »gennemførelsesregler for refusionen«. Der er således ingen bestemmelse, der i fraværet af en forpligtelse i denne retning udtrykkelig forpligter Kommissionen til at nævne de meddelte støttebeløb i tilladelsesskrivelsen.

110 Det fremgår for det andet, som det anføres i præmis 94-97 ovenfor, af artikel 97, stk. 1, i forordning nr. 1580/2007, at beregningsgrundlaget for EU-refusion af den nationale finansielle støtte er »den godkendte nationale finansielle støtte, der reelt er udbetalt«. Den »godkendte« nationale finansielle støtte omfatter nødvendigvis støttens beløb opdelt efter producentorganisation og meddelt med henblik på tilladelse til støtten i henhold til artikel 94, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 1580/2007. Fraværet af en udtrykkelig henvisning til de meddelte støttebeløb i tilladelsesafgørelsen kan således ikke medføre, at der ikke er nogen grænse for de støttebeløb, som det er tilladt at udbetale inden for loftet på 80%, for så vidt som tilladelsen til udbetaling af støtten i henhold til artikel 94, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 1580/2007 er baseret på en hensyntagen til disse beløb.

111 Det bemærkes for det tredje, at Kommissionen først gav tilladelse til den meddelte støtte efter at have anmodet om og ved e-mail af 12. marts 2009 at have modtaget oplysning om støttebeløbet opdelt efter producentorganisation (jf. analogt dom af 16.12.2010, Kahla Thüringen Porzellan mod Kommissionen, C-537/08 P, Sml., EU:C:2010:769, præmis 45). Det nationale finansielle støttebeløb opdelt efter producentorganisation, som Kommissionen lagde til grund ved fastsættelsen af refusionen, blev således godkendt af Kommissionen i forbindelse med tilladelsesproceduren, når der henses til indholdet af Ungarns meddelelse (jf. analogt kendelse af 22.3.2012, Italien mod Kommissionen, C-200/11 P, EU:C:2012:165, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis).

112 For det fjerde nævnes »det omhandlede støttebeløb« udtrykkeligt i tilladelsesskrivelsen, som et af de forhold, der i henhold til artikel 94, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 1580/2007 blev taget i betragtning som grundlag for skrivelsen, og det anføres, at støtten er »behørigt begrundet«. Ungarn kan således ikke med rimelighed se bort fra, at de meddelte støttebeløb var genstand for Kommissionens godkendelse som omhandlet i artikel 97, stk. 1, i forordning nr. 1580/2007 og tjente som grundlag for Kommissionens refusion.

113 Under disse omstændigheder og af de ovenfor anførte grunde vedrørende bl.a. opbygningen af artikel 97 i forordning nr. 1580/2007, indholdet af Ungarns meddelelse og indholdet af tilladelsesskrivelsen, kan det ikke foreholdes Kommissionen, at den har anlagt et fejlskøn, der kan medføre den anfægtede afgørelses annullation. Tilladelsesskrivelsen må således af de i præmis 109-112 ovenfor anførte grunde anses for at have godkendt de meddelte støttebeløb, dvs. beløbet opdelt efter producentorganisation, som Kommissionen anmodede om og modtog ved e-mail af 12. marts 2009, og ikke de derudover udbetalte beløb.

114 Denne konklusion afkræftes ikke af de argumenter, som Ungarn har påberåbt sig.

115 For det første er den omstændighed, at Kommissionen i sine efterfølgende godkendelsesafgørelser ændrede sin praksis, idet den specificerede det samlede meddelte nationale finansielle støttebeløb, uden betydning. Det bemærkes i den henseende, at det beløb, der blev taget i betragtning som refusionsberettiget beløb, var det nationale finansielle støttebeløb opdelt efter de modtagende producentorganisationer (jf. præmis 97 ovenfor).

116 For det andet er det som svar på Ungarns argument om, at tilladelsesskrivelsen ikke havde form af en implicit godkendelsesafgørelse som omhandlet i artikel 94, stk. 2, i forordning nr. 1580/2007, som alene i kraft af gensidighed kunne medføre en implicit godkendelse af de meddelte støttebeløb, tilstrækkeligt at fastslå, at hvis Kommissionens manglende svar kunne medføre implicit godkendelse af støttebeløbene som omhandlet i artikel 94, stk. 2, i forordning nr. 1580/2007, følger det a fortiori, at dette også gælder for en tilladelsesskrivelse, hvori der udtrykkeligt henvises til det »omhandlede støttebeløb« og anmodningens »behørigt begrundede« karakter. Det bemærkes i øvrigt, at artikel 94, stk. 2, i forordning nr. 1580/2007, som Ungarn har påberåbt sig, bestemmer, at »Kommissionen godkender eller afviser anmodningen«, hvilket viser, at godkendelsen af støtten nødvendigvis og dermed implicit vedrører anmodningens indhold, som nødvendigvis omfatter det støttebeløb, der anmodes om, og som omhandles i samme artikels stk. 1.

117 Hvad for det tredje angår den skønnede karakter af de beløb, Ungarn fremlagde, som ikke gjorde det muligt for Kommissionen at foretage en godkendelse af disse beløb, fremgår det, at fremsendelsen af overslag følger af selve godkendelsesprocedurens karakter, idet den nationale finansielle støtte er afhængig af bidragene fra driftsfondenes medlemmer. Disse bidrag afhænger imidlertid af deres landbrugsproduktion, som ikke kendes ved afslutningen af regnskabsåret. Som følge deraf kan de meddelte beløbs skønnede karakter ikke hindre Kommissionen i at nægte refusion af beløb udbetalt ud over de meddelte beløb, for så vidt som disse overslag skal være behørigt begrundede som omhandlet i fusionsmarkedsordningsforordningens artikel 103e. Meddelelsen af beløb af skønnet karakter hindrer således ikke Kommissionen i at anvende disse beløb som grundlag for godkendelsen af den meddelte støtte og som et centralt element for Kommissionens indvilligelse i at give denne tilladelse.

118 For det fjerde er Ungarns argument om, at hvis Kommissionen kunne fastsætte et loft for refusionen af den nationale finansielle støtte med udgangspunkt i støttebeløb, der ikke var omhandlet i tilladelsesskrivelsen, ville dette »give anledning til bekymring for retssikkerhedsprincippet«, ikke støttet af noget faktisk eller retligt forhold.

119 Ungarn har bl.a. ikke præciseret, hvem der ville være offer for den angivelige tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet (medlemsstaten eller de støtteberettigede producentorganisationer).

120 I mangel af en præcisering i den henseende må det antages, at den angivelige tilsidesættelse i første række vedrører Ungarn, som er part i den foreliggende tvist.

121 Som Kommissionen har fremhævet, kan retssikkerhedsprincippet på ingen måde være krænket af den omstændighed, at de beløb, der blev taget i betragtning af Kommissionen i tilladelsesskrivelsen, udgjorde grundlaget for godkendelsen af den nationale finansielle støtte og derefter for beregningsgrundlaget for refusionen, idet disse beløb blev videregivet af de ungarske myndigheder selv. Ungarn kunne således ikke med rimelighed se bort fra, at de beløb, opdelt efter producentorganisation, som blev meddelt efter Kommissionens udtrykkelige anmodning, udgjorde grundlaget for tilladelsen (jf. præmis 112 ovenfor).

122 Fraværet af en udtrykkelig henvisning i tilladelsesskrivelsen til de maksimale beløb, som Ungarn havde meddelt, kan derfor ikke fortolkes således, at Kommissionen afstod fra at lade sin tilladelse til og refusion af den nationale finansielle støtte fokusere på de meddelte støttebeløb.

123 Under disse omstændigheder må det andet anbringende om et fejlskøn ved anvendelsen af artikel 97 i forordning nr. 1580/2007 forkastes.

124 Da ingen af de to anbringender er begrundede, bør Kommissionen frifindes i det hele.

Sagens omkostninger

125 Ifølge Rettens procesreglements artikel 134, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Ungarn har tabt sagen, bør det pålægges denne medlemsstat at bære sine egne omkostninger og at betale Kommissionens omkostninger i overensstemmelse med dennes påstand herom.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Anden Afdeling):

1) Europa-Kommissionen frifindes.

2) Ungarn bærer sine egne omkostninger og betaler Kommissionens omkostninger.

Martins Ribeiro Gervasoni Madise

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 15. september 2015.

Underskrifter

Indhold

Retsforskrifter 2

Fusionsmarkedsordningsforordningen 2

Forordning nr. 1580/2007 4

Gennemførelsesforordning nr. 543/2011 7

Sagens baggrund 7

Retsforhandlinger og parternes påstande 10

Retlige bemærkninger 10

Det første anbringende om en ultra vires anvendelse af fusionsmarkedsordningsforordningens artikel 103e og artikel 97 i forordning nr. 1580/2007 10

Om det første anbringendes første led vedrørende manglende retligt grundlag, der tillod Kommissionen at begrænse EU-refusionen til de meddelte støttebeløb 10

Om det første anbringendes andet led vedrørende tilsidesættelse af bestemmelser, der tillader hensyntagen til udviklingen i det nationale støttebeløb i løbet af regnskabsåret 15

– Om tilsidesættelse af artikel 67 og 94a i forordning nr. 1580/2007 15

– Om tilsidesættelsen af fusionsmarkedsordningsforordningens artikel 103d og artikel 53 og 99 i forordning nr. 1580/2007 15

Det andet anbringende om et fejlskøn ved anvendelsen af artikel 97 i forordning nr. 1580/2007 16

Sagens omkostninger 19