FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT J. MAZÁK fremsat den 24. marts 2011 [1]

1. I den foreliggende sag har Fővárosi Bíróság (Budapest byret) (Ungarn) forelagt Domstolen en række spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 22 i Rådets forordning (EF) nr. 1257/1999 (herefter »forordningen om udvikling af landdistrikterne«) [2] og artikel 68 i Kommissionens forordning (EF) nr. 817/2004 [3]. Sagen vedrører en landbrugsproducent, der har anlagt sag mod Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal (kontoret for landbrug og udvikling af landdistrikter, herefter »Hivatal«) som følge af dette kontors afslag på at tildele ham den femårige landbrugsmiljøstøtte, efter at en kontrol havde afsløret, at de oplysninger, som han havde afgivet i støtteansøgningen, var urigtige.

2. Den forelæggende ret ønsker oplyst, om artikel 22 i forordning nr. 1257/1999 og artikel 68 i forordning nr. 817/2004 skal fortolkes således, at den ungarske integrerede identifikations- og registreringsordning for kvæg (Egységes Nyilvántartási és Azonosítási Rendszer, herefter »ENAR«) i forbindelse med de kontroller, der skal udføres i henhold til sidstnævnte bestemmelse, også gælder i forhold til landbrugsmiljøstøtte som omhandlet i artikel 22, hvis tildeling er betinget af en vis belægningsgrad, selv om støtten ikke er beregnet til dyr, og om ENAR kan udgøre det eneste redskab til efterprøvning af, om betingelserne for berettigelse til en sådan støtte er opfyldt. Endvidere ønsker den forelæggende ret oplyst, hvilke oplysningsforpligtelser der påhviler den nationale myndighed i forhold til landbrugerne vedrørende betingelserne for at modtage støtte.

I — EF-lovgivning (nu »EU«-lovgivning)

3. Artikel 66, stk. 1 og 4, i forordning nr. 817/2004 bestemmer, at i ansøgninger om støtte til udvikling af landdistrikterne, som vedrører arealer eller dyr, og som indgives særskilt fra støtteansøgninger i henhold til artikel 6 i forordning (EF) nr. 2419/2001,

1 — Originalsprog: engelsk.

2 — Forordning af 17.5.1999 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL) og om ændring og ophævelse af visse forordninger (EFT L 160, s. 80), som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 1783/2003 af 29.9.2003 (EUT L 270, s. 70).

3 — Forordning af 29.4.2004 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1257/1999 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL) (EUT L 153, s. 30).

skal alle de arealer og dyr på bedriften angives, som kontrollen af den pågældende foranstaltning vedrører, herunder dem, som ikke er omfattet af nogen støtteansøgning, og at arealer og dyr skal identificeres i henhold til artikel 18 og 20 i Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003 [4].

I alle relevante tilfælde gør medlemsstaterne brug af det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem, der er indført ved forordning (EF) nr. 1782/2003.

[…]«

4. Artikel 67 i forordning nr. 817/2004 bestemmer:

5. I henhold til artikel 17 i forordning nr. 1782/2003 skal hver medlemsstat oprette et integreret forvaltnings- og kontrolsystem.

»1. Førstegangsansøgninger under en ordning og efterfølgende ansøgninger om betaling skal kontrolleres på en sådan måde, at det effektivt sikres, at betingelserne for ydelse af støtte er overholdt.

6. Artikel 18, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003 bestemmer, at det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem skal omfatte følgende elementer: »(a) en elektronisk database; (b) et system til identificering af landbrugsparceller; (c) et system til identificering og registrering af betalingsrettigheder som omhandlet i forordningens artikel 21; (d) støtteansøgninger; e) et integreret kontrolsystem; og (f) et enkeltsystem til registrering af identiteten af hver landbruger, der indgiver en støtteansøgning«.

Alt efter støtteforanstaltningens art fastlægger medlemsstaterne, hvilke systemer og hjælpemidler der skal anvendes ved kontrollen, og de fastlægger tillige, hvem der skal kontrolleres.

7. Nævnte forordnings artikel 18, stk. 2, bestemmer, at ved anvendelse af artikel 67-71 »skal det integrerede system omfatte et system til identifikation og registrering af dyr, som er oprettet i overensstemmelse med direktiv 92/102/EØF […] og forordning (EF) nr. 1760/2000«.

8. I henhold til artikel 19, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003 skal der i den elektroniske database for hver landbrugsbedrift registreres oplysningerne fra støtteansøgningerne, og

4 — Henholdsvis Kommissionens forordning af 11.12.2001 om gennemførelsesbestemmelser for det integrerede system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger, der indførtes ved Rådets forordning (EØF) nr. 3508/92 (EFT L 327, s. 11) og forordning af 29.9.2003 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) nr. 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 L 270, s. 1, som berigtiget i EUT L 94, s. 70).

databasen skal bl.a. muliggøre, at der straks hos medlemsstatens kompetente myndighed kan foretages direkte søgning på oplysningerne for kalender- og/eller produktionsårene fra 2000. Nævnte forordnings artikel 19, stk. 2, bestemmer, at »[m]edlemsstaterne kan oprette decentrale databaser, forudsat at baserne og de administrative procedurer for registrering af og adgang til dataene udformes ensartet i hele medlemsstaten og er indbyrdes kompatible, så der kan foretages krydskontrol«.

9. Artikel 16, stk. 3, andet afsnit, i Kommissionens forordning (EF) nr. 796/2004 [5] bestemmer, at »[m]edlemsstaterne […] navnlig [kan] indføre procedurer, ifølge hvilke data i den elektroniske database for kvæg kan benyttes i forbindelse med støtteansøgningen, forudsat at den elektroniske database for kvæg giver den sikkerhed og er iværksat i et sådant omfang, som er påkrævet for en korrekt forvaltning af de pågældende støtteordninger. Sådanne procedurer kan omfatte en ordning, ifølge hvilken landbrugeren kan ansøge om støtte for alle de dyr, der på grundlag af oplysningerne i den elektroniske database for kvæg på en af medlemsstaten fastsat dato berettiger til støtte. I så fald træffer medlemsstaterne de nødvendige foranstaltninger for at sikre:

a) at begyndelses- og slutdatoerne for de relevante perioder, hvor dyr skal holdes på bedriften, i overensstemmelse med den pågældende støtteordning er blevet klart fastlagt, og at landbrugeren er bekendt hermed

b) at landbrugeren er bekendt med, at alle dyr, for hvilke det konstateres, at de ikke er korrekt identificeret og registreret ifølge ordningen for identifikation og registrering af kvæg, vil blive betragtet som dyr, der er anmeldt til støtte, og for hvilke der er konstateret uregelmæssigheder som omhandlet i artikel 59.[…]«.

10. I henhold til artikel 3 i forordning (EF) nr. 1760/2000 [6] skal ordningen for identifikation og registrering af kvæg bl.a. omfatte følgende: (a) øremærker til identifikation af de enkelte dyr og (b) elektroniske databaser. Nævnte forordnings artikel 5 bestemmer, at »[m]edlemsstaternes kompetente

5 — Forordning af 21.4.2004 om gennemførelsesbestemmelser vedrørende krydsoverensstemmelse, graduering og det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem som omhandlet i Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003 (EUT L 141, s. 18). I henhold til nævnte forordnings artikel 80 skal henvisninger til forordning (EØF) nr. 2419/2001 forstås som henvisninger til forordning nr. 796/2004, og forordning nr. 2419/2001 ophæves.

6 — Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 17.7.2000 om indførelse af en ordning for identifikation og registrering af kvæg og om mærkning af oksekød og oksekødsprodukter og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 820/97 (EFT L 204, s. 1).

myndigheder opretter en elektronisk database i henhold til artikel 14 og 18 i direktiv 64/432/EØF« [7].

II — Faktiske omstændigheder og de forelagte spørgsmål

11. Den 26. november 2004 indgav Károly Nagy en ansøgning om landbrugsmiljøstøtte for en periode på fem år. I henhold til artikel 32, stk. 2, i dekret nr. 150/2004 (X.12.) (herefter »dekret nr. 150/2004«) udstedt af det ungarske ministerium for landbrug og landdistriktsudvikling (herefter »ministeriet«) er det et krav for at opnå støtte, at der er mindst 0,2 stykker kvæg pr. hektar for så vidt angår anvendelsen af græsarealerne.

12. Károly Nagy erklærede i sin støtteansøgning, at han havde 12 stykker kvæg, og henholdsvis den 10. august 2005 og den 6. oktober 2006 modtog han støtte for perioden 2004/2005 og perioden 2005/2006. Imidlertid fremgik det af kontrollen på stedet udført den 18. oktober 2006 samt af krydskontroller udført ved hjælp af ENAR-registeret, at Károly Nagy på tidspunktet for udfyldelse af sin støtteansøgning ikke havde de i ansøgningen anførte 12 stykker kvæg.

13. Ved beslutning nr. 2030946187 af 15. december 2006 afgjorde Hivatal, at Károly Nagy ikke opfyldte betingelserne for støtteberettigelse i henhold til artikel 32, stk. 2, i dekret nr. 150/2004, eftersom de udførte kontroller viste, at det antal kvæg, som var anført i ansøgningen, ikke var korrekt. Følgelig blev Károly Nagy udelukket fra at modtage den femårige landbrugsmiljøstøtte og blev pålagt at tilbagebetale den støtte, som allerede var blevet udbetalt (5 230 EUR).

14. Károly Nagy indgav en administrativ klage over nævnte beslutning til ministeriet, der som anden instans stadfæstede Hivatals beslutning den 10. august 2007 i medfør af artikel 32, stk. 2, i dekret nr. 150/2004. Károly Nagy anlagde sag ved den forelæggende ret til prøvelse af ministeriets beslutning, idet han gjorde gældende, at han på tidspunktet for ansøgningen havde de i henhold til ovennævnte bestemmelser krævede stykker kvæg, men at han ikke havde kendskab til ENAR, endsige at registrering i nævnte system var en nødvendig betingelse for at modtage støtten. Han var ikke blevet informeret herom.

15. På denne baggrund har den forelæggende ret besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende spørgsmål:

»1) Kan artikel 22 i forordning [(EF)] nr. 1257/1999 og artikel 68 i forordning

7 — Direktiv af 26.6.1964 om veterinærpolitimæssige problemer ved handel inden for Fællesskabet med kvæg og svin (EFT 1963-1964, s. 154).

[(EF)] nr. 817/2004 fortolkes således, at den kontrol med oplysningerne i ENAR-databasen [integreret system til identificering og registrering], der skal udføres i henhold til artikel 68 i forordning nr. 817/2004, omfatter arealbetalinger, som er betinget af en vis belægningsgrad, såfremt der foreligger konkrete programmer for græsarealer med hensyn til den landbrugsmiljøstøtte, der er omhandlet i førstnævnte artikel?

2) Kan de to ovennævnte bestemmelser fortolkes således, at krydskontroller af det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem ligeledes skal udføres i tilfælde, hvor støtten er underlagt en betingelse om belægningsgraden, men der ikke er tale om en husdyrpræmie?

3) Kan de nævnte bestemmelser fortolkes således, at den kompetente myndighed ved vurdering af arealbetalingen uafhængigt af ENAR kan eller skal kontrollere, om støttebetingelserne er opfyldt?

4) I relation til fortolkningen af de nævnte bestemmelser spørges: Hvilken kontrolforpligtelse i de nævnte fællesskabsbestemmelser medfører, at de kompetente myndigheder skal foretage kontrol og krydskontrol? Kan kontrollen begrænses til en undersøgelse af de i ENAR indeholdte oplysninger?

5) Er en national myndighed i medfør af disse bestemmelser pålagt en forpligtelse til at oplyse om betingelserne for at opnå støtte (som f.eks. om registreringen i ENAR)? I bekræftende fald hvordan og i hvilket omfang?«

16. Károly Nagy, den ungarske regering og Kommissionen har afgivet skriftlige indlæg.

III — Bedømmelse

A — *Det første og det andet spørgsmål*

17. Med det første og det andet spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst,

om artikel 22 i forordning nr. 1257/1999, sammenholdt med artikel 68 i forordning nr. 817/2004, skal fortolkes således, at de kompetente myndigheder ved tildeling af støtte i henhold til førstnævnte bestemmelse og under opfyldelse af betingelsen om en vis belægningsgrad kan udføre krydskontrol i henhold til det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem og navnlig basere sig på data registreret under en national integreret identifikations- og registreringsordning som f.eks. ENAR.

18. Károly Nagy har gjort gældende, at ENAR-registeret ikke er relevant for arealbetalinger, der forudsætter opfyldelse af betingelsen om en vis belægningsgrad, idet denne støtte ikke er for dyr, og eftersom formålet med ydelse af arealbetalinger er forskellig fra formålet med ydelse af husdyrstøtte.

19. Den ungarske regering og Kommissionen har i det væsentlige gjort gældende, at den krydskontrol, der foretages ved hjælp af det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem, og i særdeleshed de kontroller, der foretages ved hjælp af oplysningerne i ENAR-registeret, også skal foretages, når støtten er betinget af en vis belægningsgrad — selv om støtten ikke ydes til husdyr.

20. Den ungarske regering har gjort gældende, at artikel 18, stk. 2, i forordning nr. 1782/2003 ikke gør anvendelse af systemer til identifikation og registrering af dyr obligatorisk — anvendelse af disse systemer er kun obligatorisk ved visse typer støtte, og den omtvistede støtte er ikke blandt disse typer. På den anden side støtter forordning nr. 817/2004 den antagelse, at ENAR skal anvendes selv i sådanne tilfælde. Ifølge den ungarske regering følger det heraf, at det er nødvendigt at anvende det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem — eller rettere sagt visse af dets elementer, herunder en national integreret identifikations- og registreringsordning for kvæg, såsom ENAR — når det er muligt.

21. Kommissionen har gjort gældende, at eftersom artikel 68 i forordning nr. 817/2004 bestemmer, at den administrative kontrol skal være udtømmende, gælder nævnte bestemmelse også for belægningsgraden. Som følge heraf er det passende at anvende bestemmelserne vedrørende det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem og navnlig bestemmelserne vedrørende nationale integrerede systemer til identifikation og registrering af kvæg, såsom ENAR, på støtte, der ydes i henhold til artikel 22 i forordning nr. 1257/1999, og som ikke er husdyrstøtte.

22. Først og fremmest skal det erindres, at Den Europæiske Union vedtog det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem i 1992 [8] med henblik på at øge effektiviteten af de direkte støtteordninger til landbrugere under

8 — Jf. Rådets forordning (EØF) nr. 3508/92 af 27.11.1992 om et integreret system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger (EFT L 355, s. 1). Nævnte forordning blev ophævet i medfør af forordning nr. 1782/2003, som præciserede, at den tidligere forordning fortsat finder anvendelse på ansøgninger om direkte støtte for kalenderårene før 2005.

den fælles landbrugspolitik [9]. Navnlig skulle medlemsstaterne etablere elektroniske registre, hvori der for de enkelte relevante landbrugsparceller, der er omfattet af et krav, registreres alle de oplysninger, der kræves for at foretage en krydsrevision af krav, herunder indehaverens identitet, datoen for oprettelse, datoen for sidste aktivering, rettighedens oprindelse og art samt jordens placering og nøjagtige mål. Det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem registrerer dog ikke oplysninger om driftsformen eller ejerskabet af jorden, fordi det er et styringsredskab beregnet til at lette udbetalingen af støtte til landbrugere. Ifølge Revisionsretten er »det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem, når det anvendes korrekt, et effektivt kontrolsystem til begrænsning af risikoen for fejl eller regelstridige udgifter« [10].

23. Særligt for så vidt angår sagen for den forelæggende ret fremgår det af sagens akter, at det, som den ungarske regering gjorde, faktisk var at følge Kommissionens henstilling — anført i skrivelse af 7. februar 2006 vedrørende resultaterne af en kontrol foretaget den 17. til 21. oktober 2005 i forbindelse med afslutningen af regnskaberne vedrørende udgifter til landdistriktudvikling finansieret eller medfinansieret af EUGFL og SAPARD [11]. I denne anbefaling opfordrede Kommissionen de ungarske myndigheder til »i husdyrdatabaserne at medtage krydskontrol af de erklærede husdyr for at sikre, at de relevante bestemmelser for hver foranstaltning, som for berettigelse er omfattet af en betingelse om en bestemt belægningsgrad, er overholdt«. Følgelig foretog de ungarske myndigheder med tilbagevirkende kraft krydskontrol vedrørende den første periode for programmer for miljøvenligt landbrug (2004/2005) — herunder krydskontrol af Károly Nagys sag — og besluttede at foretage krydskontrol med ENAR i alle fremtidige sager begyndende med dem, der vedrører den anden periode.

24. Under henvisning til den relevante lovgivning vil jeg anføre, at det i artikel 22, stk. 2, litra c), i forordning nr. 1257/1999 bestemmes, at landbrugsmiljøstøtten bl.a. skal

9 — Til illustration var der i 2005 tilsyneladende ikke mindre end 5 280 068 krav fra landbrugere (om støtte baseret på anmeldte arealer). De elementer, der skal undersøges, er imidlertid mere enkle, og kan kontrolleres effektivt ved brug af databaser suppleret med et begrænset udsnit af de kontroller, der foretages på stedet. Dette er grunden til, at Rådet besluttede at oprette det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem i 1992. Det fremgår, at 100 % af ansøgningerne skal kontrolleres via administrative kontroller, og kun 7 % af ansøgningerne blev kontrolleret på stedet (minimumsprocenten er 5 %). Jf. »IACS: A successful risk management system«, DG Agriculture, European Commission, 2007, http://ec.europa.eu/budget/library/documents/implement_control/conf_risk_1007/iacs_risk_en.pdf

10 — Ibidem, s. 5.

11 — »Støtte til førtiltrædelsesforanstaltninger for landbruget og udvikling af landdistrikterne« (»Sapard«) hjælper lande, der søger om EU-medlemskab, med at forberede sig på den fælles landbrugspolitik og andre foranstaltninger vedrørende landbrugsstrukturer og udvikling af landdistrikter.

fremme »bevarelse af truede miljømæssigt værdifulde landbrugsområder«.

25. I artikel 37, stk. 4, i forordning nr. 1257/1999 anføres, at medlemsstaterne kan fastsætte yderligere eller mere restriktive betingelser for ydelse af EU-støtte til udvikling af landdistrikterne, forudsat at der er sammenhæng mellem disse betingelser og de mål og krav, der er fastsat i denne forordning.

26. I den foreliggende sag blev det i den ungarske plan for udvikling af landdistrikter, som blev godkendt af Kommissionen [12], fastsat, at der som betingelse for fremsættelse af et krav om støtte for så vidt angår brug af græsarealer skal være minimum 0,2 dyr pr. hektar – for at bevare græsarealer, som er rig på flora og fauna.

27. Det kan derfor konstateres, at denne betingelse således er i overensstemmelse med den betingelse, der er fastsat i artikel 37, stk. 4, i forordning nr. 1257/1999, der er nævnt ovenfor.

28. Den ungarske regering har med rette anført, at artikel 68 i forordning nr. 817/2004 utvetydigt bestemmer, at den administrative kontrol skal være udtømmende og omfatte krydskontrol, »bl.a. med data fra det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem«, hvor dette er relevant (i den tyske udgave »unter anderem in allen geeigneten Fällen« og i den franske udgave »entre autres, dans tous les cas appropriés«).

29. Dette punkt er endvidere fremhævet i betragtning 38 i præamblen til forordning nr. 817/2004, som bestemmer, at »[a]dministrative bestemmelser bør muliggøre en bedre forvaltning, overvågning og kontrol af støtten til udvikling af landdistrikterne«, og at »[m]ed henblik på forenkling bør det integrerede system for forvaltning og kontrol […], der er fastsat i […] forordning (EF) nr. 1782/2003 […], så vidt muligt anvendes«.

30. Det følger af det ovenstående, at artikel 68 i forordning nr. 817/2004 også omhandler betingelsen om en vis belægningsgrad, for så vidt som denne er en retlig betingelse, der er fastsat i Ungarn. For så vidt angår denne betingelse er det derfor hensigtsmæssigt også at anvende bestemmelserne vedrørende husdyrstøtte.

31. I denne forbindelse bestemmer artikel 66, stk. 4, i forordning nr. 817/2004, at arealer og

12 — Den 26.8.2004 godkendte Kommissionen ved beslutning K (2004) 3235 den ungarske plan for udvikling af landdistrikter. I henhold til artikel 44, stk. 2, i forordning nr. 1257/1999 skal Kommissionen vurdere, om de foreslåede planer er i overensstemmelse med denne forordning.

dyr skal identificeres i henhold til artikel 18 og 20 i forordning (EF) nr. 1782/2003.

32. Eftersom den nationale lovgivning som betingelse for tildeling af den pågældende støtte stiller krav om en vis belægningsgrad, er det muligt og hensigtsmæssigt for den kompetente myndighed at krydskontrollere oplysningerne i støtteansøgningen — og dermed kontrollere, at betingelsen om en vis belægningsgrad er opfyldt — på grundlag af det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem [13] og ENAR, som er den integrerede identifikations- og registreringsordning for kvæg, som er oprettet i henhold til forordning nr. 1760/2000, og som er omhandlet i artikel 18, stk. 2, i forordning nr. 1782/2003. Med andre ord er det passende for den kompetente myndighed at kontrollere, om ENAR-registeret bekræfter det antal dyr, som er anført i støtteansøgningen.

B — *Det tredje og det fjerde spørgsmål*

33. Med det tredje og det fjerde spørgsmål, som det er hensigtsmæssigt at behandle samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om de kompetente myndigheder ved kontrol af, om en landbruger er berettiget til landbrugsmiljøstøtte i henhold til artikel 22 i forordning nr. 1257/1999, sammenholdt med artikel 68 i forordning nr. 817/2004, kan nøjes med at kontrollere dataene i den nationale integrerede identifikations- og registreringsordning for kvæg (som f.eks. ENAR), eller om de nævnte bestemmelser derimod pålægger de kompetente myndigheder at foretage andre kontroller. Såfremt der skal foretages andre kontroller, ønsker den forelæggende ret oplyst, hvilken type kontroller der skal foretages.

34. I denne forbindelse har Károly Nagy gjort gældende, at han på ansøgningstidspunktet opfyldte alle de relevante betingelser, og at EU-lovgiver ikke kunne have haft til hensigt, for så vidt angår arealbetalinger, at ENAR-registeret skulle være det eneste redskab til at bekræfte antallet af dyr på hans bedrift.

35. Jeg mener i lighed med den ungarske regering og Kommissionen, at de kompetente myndigheder, hvor dette er relevant, kan basere sig udelukkende på de data, der fremkommer ved krydskontroller udført via ENAR-registeret.

36. Det fremgår af sagens akter, at Károly Nagy er »bruger af dyr« i henhold til artikel 2, litra q), i forordning nr. 2419/2001. I henhold til artikel 7 i forordning nr. 1760/2000 skal

13 — Jf. artikel 18 i forordning nr. 1782/2003.

alle brugere give de kompetente myndigheder oplysning om antallet af dyr på bedriften [14].

37. Endvidere henvises der i artikel 67, stk. 1, tredje afsnit, i forordning nr. 817/2004 — og indirekte i forordningens artikel 66, stk. 1 og 4 — til det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem, der bl.a. har til formål at identificere det aktuelle antal dyr på bedriften. Systemet fungerer navnlig ved hjælp af en elektronisk database og henviser bl.a. til ordningen for identifikation og registrering af kvæg oprettet i henhold til forordning nr. 1760/2000.

38. I denne forbindelse understregede Domstolen i dommen i sagen Maatschap Schonewille-Prins [15], at tildelingen af en slagtepræmie også var betinget af, at brugerne af de pågældende dyr overholdt de relevante EU-regler om identifikation og registrering af kvæg.

39. For så vidt angår denne identifikations- og registreringsordning bestemmes i artikel 16, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 796/2004 — som Kommissionen med rette har påpeget — at medlemsstaterne under visse betingelser kan angive, i hvilke støtteansøgninger der kan anvendes data fra den elektroniske database for kvæg, samt under hvilke betingelser der kan ansøges om støtte for alle de dyr, der på grundlag af oplysningerne i den elektroniske database på en af medlemsstaten fastsat dato var berettiget til støtte. Endvidere bestemmer nævnte forordnings artikel 57, stk. 4, litra b), at hvis de konstaterede uregelmæssigheder vedrører ukorrekte indførelser i registeret, skal der foretages endnu en kontrol for at afgøre, om tilstedeværelsen af de pågældende dyr kan betragtes som »ikke fastslået«. I alle andre tilfælde skal den første konstatering anses for at være gyldig, dvs. inklusive tilfælde, hvor der ikke foreligger data.

40. Det kan tilføjes, at i relation til ordningen for identifikation og registrering af dyr blev det bemærket i Revisionsrettens særberetning nr. 6/2004, at den integrerede identifikations- og registreringsordning for kvæg blev indført i 1992 netop for at forhindre uberettigede udbetalinger at denne ordning er blevet et vigtigt element i det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem, og at den spiller en vigtig rolle i det administrative system til kontrol af støtten til udvikling af landdistrikterne. I særberetning nr. 6/2004 anføres, at hvordan databasen fungerer, og hvor pålidelig den i sidste ende er, afhænger af brugerne, som skal

14 — I dom af 24.5.2007, sag C-45/05, Maatschap Schonewille-Prins, Sml. I, s. 3997, præmis 36, bemærkede Domstolen, at »denne bestemmelse er affattet præceptivt og giver en detaljeret beskrivelse af rækkevidden af indberetningsforpligtelsen for personer, der holder dyr, og definerer præcist den frist, der påhviler disse personer, til at overholde forpligtelsen«.

15 — Nævnt ovenfor i fodnote 14, præmis 48.

sørge for, at alle relevante data er indlæst, og at dataene hurtigt bliver ajourført [16]. Ifølge beretningen skal det elektroniske register over kvæg — et centralt element i identifikations- og registreringsordningen — anvendes på en målrettet måde for at træffe afgørelse vedrørende støtteansøgningernes lovlighed.

41. De bestemmelser i forordning nr. 817/2004, som den forelæggende ret ønsker fortolket, bekræfter den vigtige rolle, som ENAR-registeret spiller i den administrative kontrol af støtten til udvikling af landdistrikter. Som nævnt ovenfor fremhæves det i betragtning 38 til denne forordning, at »administrative bestemmelser bør muliggøre en bedre forvaltning, overvågning og kontrol af støtten til udvikling af landdistrikterne«, og at »det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem [...] bør anvendes så vidt muligt«.

42. Artikel 67 i forordning nr. 817/2004 bestemmer, at førstegangsansøgninger under en ordning og efterfølgende ansøgninger om betaling skal kontrolleres på en sådan måde, at det effektivt sikres, at betingelserne for ydelse af støtte er overholdt. Artikel 68 bestemmer, at »den administrative kontrol skal være udtømmende og omfatte krydskontrol, bl.a. med data fra det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem, hvor dette er relevant. Kontrollen skal vedrøre arealer og husdyr, der er omfattet af en støtteforanstaltning, så der undgås uberettigede støtteudbetalinger. […].«

43. Som den ungarske regering med rette har bemærket, følger det af det ovenstående, at dataene i ENAR-registeret ikke kun skal være pålidelige, men også fuldstændige med henblik på at vurdere, om betingelserne for støtteberettigelse er opfyldt. Faktisk understregede Domstolen i dommen i sagen Maatschap Schonewille-Prins, at det er »nødvendigt, at systemet til identifikation og registrering af kvæg til enhver tid er fuldstændig korrekt og pålideligt, navnlig så de kompetente myndigheder hurtigt kan lokalisere, hvor et dyr stammer fra i tilfælde af en epizooti, og straks træffe de nødvendige forholdsregler for at undgå enhver risiko for den offentlige sundhed« [17].

44. Det er derfor muligt at tiltræde argumentet om, at ENAR-registeret — som et element i et komplekst system — attesterer, om betingelserne for støtteberettigelse er opfyldt, det være sig i forhold til antallet af kvæg eller belægningsgrad. Heraf følger, at Hivatal faktisk

16 — Særberetning nr. 6/2004 om indførelsen af ordningen for identifikation og registrering af kvæg i EU, med Kommissionens svar (artikel 248, stk. 4, andet afsnit, EF) (EUT C 29, s. 1), punkt 57.

17 — Nævnt ovenfor i fodnote 14, præmis 41.

var berettiget til — så snart den udelukkende på grundlag af ENAR havde fastslået, at Károly Nagy ikke havde det antal kvæg, som han havde anmeldt i støtteansøgningen — ikke at gøre brug af andre former for dokumentation.

45. Det følger af ovenstående betragtninger, at de kompetente myndigheder i henhold til artikel 16, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 796/2004 kan afslå støtte udelukkende på grundlag af data, som stammer fra en kryds-kontrol med ENAR-registeret, forudsat at disse myndigheder har opfyldt deres forpligtelse til at give oplysninger i denne henseende under proceduren.

C — *Det femte spørgsmål*

46. Med det femte spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om artikel 22 i forordning nr. 1257/1999, sammenholdt med artikel 68 i forordning nr. 817/2004, pålægger de nationale myndigheder en forpligtelse til at give oplysninger om betingelserne for landbrugsmiljøstøtte i henhold til artikel 22. Hvis der eksisterer en sådan forpligtelse, ønsker den forelæggende ret at få oplyst arten og omfanget af denne forpligtelse.

47. Károly Nagy har gjort gældende, at han på det tidspunkt, hvor han indgav sin støtteansøgning, ikke var bekendt med, at han var forpligtet til at indberette antallet af kvæg på hans bedrift til ENAR. Endvidere havde ingen meddelt ham — hverken mundtligt eller skriftligt, i form af en notifikation, oplysninger, bekendtgørelse eller instruktion — at en sådan formalitet var påkrævet, og at det i virkeligheden var en grundlæggende betingelse for at modtage den ansøgte støtte.

48. Den ungarske regering har gjort gældende, at hverken forordning nr. 1257/1999 eller forordning nr. 817/2004 støtter den antagelse, at de nationale myndigheder er forpligtet til at give konkrete oplysninger, der går ud over pligten til at give potentielle ansøgere mulighed for at gøre sig bekendt med de juridiske bestemmelser vedrørende den pågældende støtte ved at sørge for offentliggørelse deraf. Endvidere er den ungarske regering af den opfattelse, at landbrugerne, bortset fra de generelle oplysninger, der er fastsat i meddelelser, dokumenter og vejledninger om støtteansøgninger, kan få oplysningerne ved at spørge de relevante organer.

49. Kommissionen har i det væsentlige gjort gældende, at det i henhold til artikel 16, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 796/2004 er den forelæggende ret, der skal vurdere, om den pågældende medlemsstat traf de nødvendige foranstaltninger.

50. Med henblik på besvarelse af det femte spørgsmål er det efter min opfattelse først og fremmest nødvendigt at minde om, at det hvad angår de grundlæggende rettigheder — efter Lissabon-traktatens ikrafttrædelse — er vigtigt at tage hensyn til Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (»chartret«), som i henhold til artikel 6, stk. 1, første afsnit, TEU har »samme juridiske værdi som traktaterne«.

51. EU's retssystem har uomtvisteligt til formål at sikre overholdelsen af ligebehandlingsprincippet som en almindelig retsgrundsætning. Dette princip er også knæsat i chartrets artikel 20. Der kan ikke være tvivl om, at målsætningen om overholdelse af princippet af ligebehandling dermed er forenelig med EU-retten.

52. I den foreliggende sag finder ovennævnte artikel 20 anvendelse i henhold til chartrets artikel 51, stk. 1, eftersom medlemsstaten her gennemfører EU-lovgivning.

53. For det andet indebærer ligebehandlingsprincippet eller princippet om forbud mod forskelsbehandling ifølge fast retspraksis, at ensartede situationer ikke må behandles forskelligt, og at forskellige situationer ikke må behandles ens, medmindre en sådan behandling er objektivt begrundet [18].

54. I den foreliggende sag behandler forordning nr. 1257/1999 og nr. 817/2004 ganske vist ikke spørgsmålet, om der er en særlig forpligtelse for de nationale myndigheder til at give oplysninger om betingelserne for at modtage landbrugsmiljøstøtte, og derfor synes Károly Nagys anbringende at være ubegrundet.

55. I henhold til ordningen — eller rettere underordningen — vedrørende ansøgning om støtte inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik er det imidlertid faktisk muligt at identificere en sådan forpligtelse.

56. I artikel 16, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 796/2004 bestemmes, at de nationale myndigheder i overensstemmelse med de gældende procedurer kan basere sig udelukkende på den elektroniske database for kvæg, forudsat at visse betingelser er opfyldt (jf. punkt 9 ovenfor).

57. Selv om denne oplysningsforpligtelse ikke er direkte relevant i Károly Nagy-sagen, er den klart af betydning for landbrugere,

18 — Jf. bl.a. dom af 8.7.2010, sag C-343/09, Afton Chemical, Sml. I, s. 7027, præmis 74 og den deri nævnte retspraksis.

der ansøger om støtte på samme måde, som Károly Nagy gjorde. Heraf følger, at de kompetente myndigheder som led i en støtteordning i princippet er forpligtet at holde ansøgere og potentielle ansøgere informeret.

58. Følgelig burde Károly Nagy også have været tilstrækkeligt informeret.

59. Hvis det skulle blive accepteret i den verserende sag for den forelæggende ret, at den manglende opfyldelse af oplysningspligten ikke havde nogen retsvirkning, ville det betyde, at der blev skabt mindst to kategorier af ansøgere i én og samme støtteordning for landbrugere: i) dem, der har ret til at blive informeret om de juridiske konsekvenser, hvis dyrene viser sig ikke at være blevet korrekt identificeret eller registreret, fordi den gældende lovgivning udtrykkeligt pålægger de kompetente myndigheder en forpligtelse om at holde dem orienteret, og ii) personer, der på trods af den omstændighed, at de befinder sig i stort set samme situation, ikke har en sådan ret — fordi den relevante lovgivning ikke indeholder en sådan udtrykkelig bestemmelse.

60. Efter min opfattelse ville en sådan differentiering resultere i en tilsidesættelse af det grundlæggende princip om lighed for loven, hvis konkrete manifestation i den foreliggende sag er Károly Nagys ret som støtteansøger til at blive informeret om de juridiske konsekvenser af en forkert registrering af antallet af kvæg i ENAR-registeret — på samme måde som en sådan ret er anerkendt i relation til støtteansøgere som omfattet af artikel 16 i forordning nr. 796/2004. Det skal tilføjes, at der tydeligvis ikke foreligger en objektiv begrundelse for en sådan forskelsbehandling. Jeg er af den opfattelse, at en sådan tilsidesættelse vil være en tilsidesættelse af chartrets artikel 20.

61. Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at det femte spørgsmål bør besvares med, at den nationale myndighed i en sag som den, der verserer for den forelæggende ret, var forpligtet til at give støtteansøgeren (Károly Nagy) sådanne oplysninger, som ville gøre det muligt for ham ikke kun at opfylde alle betingelser for at opnå støtte, men også at undgå de negative konsekvenser — afslag på støtteansøgningen eller krav om tilbagebetaling af den støtte, som han allerede havde modtaget — af ikke at handle i overensstemmelse med disse oplysninger.

62. Imidlertid tilkommer det alene den forelæggende ret på grundlag af sagens faktiske omstændigheder at fastslå, om de informationer, der var blevet gjort tilgængelige for Károly Nagy, før han indgav sin støtteansøgning, var tilstrækkelige til at sikre, at han havde en realistisk mulighed for at undgå afslag på den ansøgte støtte og at ifalde forpligtelsen om tilbagebetaling af den støtte, som han allerede havde modtaget.

IV — Forslag til afgørelse

63. Jeg er derfor af den opfattelse, at de spørgsmål, som Fővárosi Bíróság har forelagt, skal besvares som følger:

— »Det første og det andet spørgsmål: Det er ved vurdering af en ansøgning om landbrugsmiljøstøtte, hvor ydelse af støtte er betinget af en vis belægningsgrad, selv om der ikke er tale om husdyrstøtte, passende at foretage krydskontroller ved hjælp af det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem og den nationale integrerede identifikations- og registreringsordning (som f.eks. ENAR).

— Det tredje og fjerde spørgsmål: I henhold til artikel 16 i Kommissionens forordning (EF) nr. 796/2004 af 21. april 2004 om gennemførelsesbestemmelser vedrørende krydsoverensstemmelse, graduering og det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem som omhandlet i Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003, sammenholdt med 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) og om ændring og ophævelse af visse forordninger, med senere ændringer, og Kommissionens forordning (EF) nr. 817/2004 af 29. april 2004 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1257/1999 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), kan de kompetente nationale myndigheder, hvor dette er relevant, basere sig udelukkende på de data, der fremkommer ved krydskontroller udført via ENAR-registeret.

— Det femte spørgsmål: For så vidt angår forpligtelsen om at give oplysning om betingelserne for støtteberettigelse skal medlemsstaten træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre:

a) at begyndelses- og slutdatoerne for de relevante perioder, hvor dyr skal holdes på bedriften, i overensstemmelse med bestemmelserne vedrørende den pågældende støtteordning er blevet klart fastlagt, og at landbrugeren er bekendt hermed

b) at landbrugeren er bekendt med, at alle dyr, for hvilke det konstateres, at de ikke er korrekt identificeret og registreret ifølge ordningen for identifikation og registrering af kvæg, vil blive betragtet som dyr, der er anmeldt til støtte, og for hvilke der er konstateret uregelmæssigheder, hvilket vil have retslige følger.

Det tilkommer alene den forelæggende ret på baggrund af de faktiske omstændigheder at fastslå, om de ovennævnte betingelser var opfyldt i den foreliggende sag.«