



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tiende Afdeling)

30. marts 2017¹

»Præjudiciel forelæggelse — fælles landbrugspolitik — finansiering over ELFUL — støtte til landdistriktudvikling — Natura 2000-betalinger — fordel forbeholdt privatpersoner — skovområde, der er delvis statslig ejendom«

I sag C-315/16

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Kúria (den øverste domstol, Ungarn) ved afgørelse af 19. april 2016, indgået til Domstolen den 2. juni 2016, i sagen:

József Lingurár

mod

Miniszterelnökséget vezető miniszter,

har

DOMSTOLEN (Tiende Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, M. Berger, og dommerne A. Borg Barthet og E.E. Levits (refererende dommer),

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

- den ungarske regering ved E. Sebestyén, M.Z. Fehér og G. Koós, som befuldmægtigede
- Europa-Kommissionen ved J. Aquilina og A. Tokár, som befuldmægtigede,

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

afsagt følgende

¹ — * Processprog: ungarsk.

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 42 og 46 i Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 af 20. september 2005 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) (EUT 2005, L 277, s. 1).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem József Lingurár og Miniszterelnökséget vezető miniszter (minister, der leder premierministerens kontor, Ungarn) vedrørende en afgørelse om afslag på at udbetale førstnævnte Natura 2000-støtte for et skovområde, der tilhører den pågældende.

Retsforskrifter

EU-retten

- 3 Artikel 7 i forordning nr. 1698/2005 har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne har ansvaret for at gennemføre landdistriktudviklingsprogrammerne på det rette territoriale niveau i overensstemmelse med deres egne institutionelle ordninger i overensstemmelse med denne forordning.«
- 4 Denne forordnings artikel 36, litra b), nr. iv), præciserer, at støtten til forbedring af miljøet og landskabet vedrører foranstaltninger for bæredygtig anvendelse af skovbrugsarealer gennem Natura 2000-betalinger.
- 5 Nævnte forordnings artikel 42 om de generelle betingelser for foranstaltninger, der tager sigte på bæredygtig anvendelse af skovbrugsarealer, bestemmer i stk. 1:

»Støtte i henhold til denne underafdeling ydes kun til skove og træbevoksede arealer, der ejes af private ejere eller sammenslutninger heraf eller af kommuner eller sammenslutninger heraf. [...]

Denne begrænsning gælder ikke for støtten i henhold til artikel 36, litra b), nr. i), iii), vi) og vii).«
- 6 Forordningens artikel 46 har følgende ordlyd:

»Støtte i henhold til artikel 36, litra b), nr. iv), ydes på årsbasis pr. ha skov til private skovejere eller sammenslutninger heraf for at kompensere for omkostninger og indkomsttab som følge af restriktionerne på anvendelsen af skove og andre træbevoksede arealer som følge af gennemførelse af [Rådets] direktiv 79/409/EØF [af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle (EFT 1979, L 103, s. 1)] og [Rådets] direktiv 92/43/EØF [af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT 1992, L 206, s. 7)] i det pågældende område. Støtten fastsættes på et niveau mellem det minimumsbeløb og det maksimumsbeløb, der er fastsat i bilaget.«
- 7 Artikel 50, stk. 1, i forordning nr. 1698/2005 fastsætter følgende:

»Medlemsstaterne udpeger under hensyntagen til stk. 2-5 i nærværende artikel de områder, som kan komme i betragtning til de i artikel 36, [...] litra b), nr. i), iii), iv) og vi) [...] omhandlede betalinger.«

- 8 Artikel 30, stk. 4, i Kommissionens forordning (EF) nr. 1974/2006 af 15. december 2006 om gennemførelsesbestemmelser til forordning nr. 1698/2005 (EUT 2006, L 368, s. 15) præciserer:

»Følgende skove og træbevoksede arealer er ikke omfattet af artikel 42, stk. 1, første punktum, i forordning (EF) nr. 1698/2005:

- a) skove og andre træbevoksede arealer, som ejes af staten, en region eller en offentlig virksomhed
- b) skove og andre træbevoksede arealer, som tilhører kongehuset
- c) skove, som ejes af juridiske personer, hvoraf de institutioner, der er nævnt i litra a) og b), ejer mindst 50% af kapitalen.«

Ungarsk ret

- 9 Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból a Natura 2000 erdőterületeken történő gazdálkodáshoz nyújtandó kompenzációs támogatás részletes szabályairól szóló 41/2012. (IV. 27.) VM rendelet (dekret nr. 41/2012 fra ministeren for udvikling af landdistrikterne (IV. 27.) om fastsættelse af de nærmere regler for kompenserende støtte til landbrugsdrift i Natura 2000-skovområder gennem Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne, *Magyar Közlöny* 2012/51. (IV. 27.)) bestemmer i § 4:

»[...]

(4) Skovarealer er ikke støtteberettigede, hvis de er statsligt eller kommunalt ejede, selv om de opfylder betingelserne i stk. 1.

(5) Hverken kommuner, organer, der forvalter det offentlige budget, eller virksomheder, hvoraf den ungarske stat ejer 50% eller mere, er støtteberettigede.

[...]«

- 10 § 16, stk. 6, i erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény (lov nr. XXXVII af 2009 om skove, skovbeskyttelse og skovbrug, *Magyar Közlöny* 2009/71. (V.25.)) fastsætter:

»Et skovareal, der befinder sig inden for et kommunalt skovområde, udgør den grundenhed for skovbrugsvirksomhed, for skovadministration og skovregister, som fremstår som fysisk sammenhængende, og som kan anses for en enhed, når der tages hensyn til kendetegnene ved det biotiske skovområde, som befinder sig heri, og ved en bæredygtig skovbrugsvirksomhed, som drives heri.«

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 11 Sagsøgeren i hovedsagen indgav den 13. maj 2013 en ansøgning om betaling af kompenserende støtte for de skove, der er klassificeret som Natura 2000, til fordel for 29 skovarealer, svarende til 82 hektar, til kontoret for landbrug og udvikling af landdistrikterne. Denne ansøgning blev afslået med den begrundelse, at den ungarske stat havde ejendomsretten til en del af disse arealer, svarende til 0,182% af det samlede areal.

- 12 Sagsøgeren i hovedsagen anlagde sag til prøvelse af dette kontors afgørelse ved Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (forvaltnings- og arbejdsretten i Budapest), som frifandt nævnte kontor.
- 13 Den forelæggende ret, der er forelagt en appel til prøvelse af dommen i første instans, er i tvivl om, hvorvidt den fortolkning, som førsteinstansen lagde til grund, af de bestemmelser i national ret, der gennemfører artikel 46 i forordning nr. 1698/2005, er forenelig med denne bestemmelses formål.
- 14 Under disse omstændigheder har Kúria (den øverste domstol, Ungarn) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Skal artikel 42, stk. 1, i [...] forordning [...] nr. 1698/2005 [...], sammenholdt med artikel 46 heri, fortolkes således, at private ikke er fuldstændigt udelukket fra støtte til bæredygtig anvendelse af skovbrugsarealer, når arealet ligeledes er delvist statsejet?
- 2) Hvis denne støtte ikke er fuldstændigt udelukket, ønskes oplyst, om forordningens artikel 46 [i forordning nr. 1698/2005] skal fortolkes således, at støtte vedrørende det pågældende areal, der er delvist statsejet, tilfalder den private skovbruger eller ejer i forhold til dennes ejerandel?«

Om de præjudicielle spørgsmål

- 15 Med de præjudicielle spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 42, stk. 1, første punktum, i forordning nr. 1698/2005 skal fortolkes således, at den er til hinder for, at et skovområde, der klassificeres som Natura 2000, fuldstændig udelukkes fra at være omfattet af den støtte, der er fastsat i nævnte forordnings artikel 36, litra b), nr. iv), med den begrundelse, at en lille del af dette område er statens ejendom, uden hensyntagen til forholdet mellem den del af dette areal, der ejes af staten, og den del, der ejes af en privat person.
- 16 For så vidt som den ungarske regering har anført, at de bestemmelser, der er nævnt i den foranstående præmis, giver den en kompetence til at vedtage foranstaltninger vedrørende evaluering af størrelsen af Natura 2000-støtten ved bl.a. at fastlægge konsekvenserne af en blandet, privat og statslig, besiddelse af et skovområde, der klassificeres som Natura 2000, skal det for det første efterprøves, om der foreligger en sådan kompetence.
- 17 Det bemærkes herved, at selv om forordningens karakter og funktion i EU-rettens retskildesystem betyder, at deres bestemmelser i almindelighed har umiddelbar virkning i de nationale retsordener, uden at det er nødvendigt for de nationale myndigheder at træffe gennemførelsesforanstaltninger, kan visse forordningsbestemmelser dog, for at kunne blive gennemført, kræve, at der vedtages gennemførelsesforanstaltninger af medlemsstaterne (dom af 25.10.2012, Ketelä, C-592/11, EU:C:2012:673, præmis 35, af 15.5.2014, Szatmári Malom, C-135/13, EU:C:2014:327, præmis 54, og af 7.7.2016, Občina Gorje, C-111/15, EU:C:2016:532, præmis 34).
- 18 Det er desuden ubestridt, at medlemsstaterne kan træffe gennemførelsesforanstaltninger til en forordning, hvis de ikke hindrer dens direkte anvendelighed, hvis de ikke skjuler dens EU-retlige karakter, og hvis de præciserer udøvelsen af det skøn, der er tildelt dem ved den pågældende forordning, alt sammen inden for grænserne af forordningens bestemmelser (dom af 25.10.2012, Ketelä, C-592/11, EU:C:2012:673, præmis 36, og af 15.5.2014, Szatmári Malom, C-135/13, EU:C:2014:327, præmis 55, og af 7.7.2016, Občina Gorje, C-111/15, EU:C:2016:532, præmis 35).
- 19 Det er under henvisning til de relevante bestemmelser i den omhandlede forordning, fortolket i lyset af forordningens mål, at det skal afgøres, om disse bestemmelser forbyder, pålægger eller tillader medlemsstaterne at vedtage visse gennemførelsesforanstaltninger og særligt i sidstnævnte tilfælde, om

den pågældende foranstaltning falder inden for rammerne af det skøn, som er tildelt medlemsstaterne (dom af 25.10.2012, Ketelä, C-592/11, EU:C:2012:673, præmis 37, og af 7.7.2016, Občina Gorje, C-111/15, EU:C:2016:532, præmis 36).

- 20 I det foreliggende tilfælde fastsætter forordning nr. 1698/2005 og nr. 1974/2006 ikke fremgangsmåden ved betaling af den støtte, der er fastsat i artikel 36, litra b), nr. iv), i forordning nr. 1698/2005, når et skovområde, der klassificeres som Natura 2000, både ejes af staten og af private ejere. Denne forordnings artikel 42, stk. 1, fastsætter således princippet om tildeling af støtte ved Natura 2000-betalinger til skove og træbevoksede arealer, der ejes af private ejere eller sammenslutninger heraf eller af kommuner eller sammenslutninger heraf. Forordning nr. 1974/2006 om gennemførelsesbestemmelser til forordning nr. 1698/2005 fastsætter i artikel 30, stk. 4, litra a), en begrænsning af dette princip, idet det i denne bestemmelse præciseres, at skove og andre træbevoksede arealer, som ejes af staten, en region eller en offentlig virksomhed, ikke er omfattet af denne artikel 42, stk. 1.
- 21 Henset til den omstændighed dels, at medlemsstaterne i henhold til artikel 7 i forordning nr. 1698/2005 har ansvaret for at gennemføre landdistriktudviklingsprogrammerne, dels, at skovområder, som klassificeres som Natura 2000, og som kommer i betragtning til betalingerne i henhold til artikel 36, litra b), nr. iv), i medfør af nævnte forordnings artikel 50, stk. 1 og 7, er udpeget – i henhold til direktiv 79/409 og 92/43 – af medlemsstaterne, skal det fastlægges, om den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning er begrænset til at fastsætte de nærmere bestemmelser for fastsættelse af de støttebeløb, der følger af denne bestemmelse, således som den ungarske regering har gjort gældende.
- 22 I det foreliggende tilfælde fører den fortolkning af artikel 42, stk. 1, første punktum, i forordning nr. 1698/2005, der følger af den nationale lovgivning, navnlig under de i hovedsagen omhandlede omstændigheder til en ændring af forholdet mellem den regel, der er foreskrevet i denne bestemmelse, og den undtagelse, der følger af artikel 30, stk. 4, litra a), i forordning nr. 1974/2006. Det princip, der er fastsat i artikel 42, stk. 1, i forordning nr. 1698/2005, består nemlig i udbetaling af Natura 2000-støtte til private ejere eller sammenslutninger heraf. Under de i hovedsagen omhandlede omstændigheder medfører den omstændighed, at betaling af støtte til en privat ejer, der ejer hovedparten af det omhandlede skovområde, afvises fuldstændigt, selv om kun en ubetydelig del af dette område ejes af staten, imidlertid en undtagelse fra denne regel.
- 23 Dermed er en fortolkning af disse bestemmelser, der medfører, at et skovområde udelukkes fuldstændigt fra Natura 2000-støtteordningen med den begrundelse, at en del af dette område er statens ejendom, i strid med selve ordlyden af artikel 42, stk. 1, i forordning nr. 1698/2005, der fastsætter princippet om tildeling af støtte til skove og træbevoksede arealer, der ejes af private ejere eller sammenslutninger heraf.
- 24 Som det desuden fremgår artikel 30, stk. 4, litra a), i forordning nr. 1974/2006, er skove og andre træbevoksede arealer, som ejes af bl.a. staten, ikke omfattet af artikel 42, stk. 1, første punktum, i forordning nr. 1698/2005. Eftersom anvendelsen af den nationale lovgivning, der gør det muligt at gennemføre denne artikel 30, stk. 4, litra a), medfører, at hele det skovområde, der klassificeres som Natura 2000, udelukkes fra anvendelsesområdet for denne artikel 42, stk. 1, første punktum, selv om næsten hele dette område er omfattet af dette anvendelsesområde, er det imidlertid selve afgrænsningen af nævnte anvendelsesområde, der rejses tvivl om ved en sådan fortolkning.
- 25 Da en så radikal konsekvens af den blandede karakter af et skovområde, der klassificeres som Natura 2000, ikke udtrykkeligt er forudset ved bestemmelserne i forordning nr. 1698/2005 og nr. 1974/2006, falder en sådan foranstaltning ikke ind under den skønsbeføjelse, som hver medlemsstat er indrømmet ved gennemførelsen af Natura 2000-betalingerne.

- 26 Hvad for det andet angår de konsekvenser, der skal drages af den blandede karakter af et skovområde, der klassificeres som Natura 2000, skal det først bemærkes, at Natura 2000-støtte i overensstemmelse med artikel 46 i forordning nr. 1698/2005 har til formål at kompensere for omkostninger og indkomstab som følge af restriktionerne på anvendelsen af skove og andre træbevoksede arealer som følge af gennemførelse af direktiv 79/409 og 92/43.
- 27 Den omstændighed, at en del af en som Natura 2000 klassificeret skovbrugbedrifts areal ikke er omfattet af anvendelsesområdet for Natura 2000-støtten med den begrundelse, at det er statens ejendom, medfører ikke, at behovet for at kompensere for restriktioner på anvendelsen af denne privatejede bedrifts arealer som følge af de krav, der er fastsat i disse direktiver, forsvinder.
- 28 Det forhold, at et skovområde, der er klassificeret som Natura 2000, og som både ejes af en privat ejer og af staten, udelukkes fuldstændigt fra artikel 42, stk. 1, første punktum, i forordning nr. 1698/2005, eliminerer herefter nødvendigvis kompensationsformålet med ordningen med Natura 2000-betalinger.
- 29 Dernæst bemærkes, at de nationale bestemmelser, som vedtages i forbindelse med medlemsstatens udøvelse af sin kompetence til at gennemføre EU-retten, skal overholde de almindelige EU-retlige principper, bl.a. proportionalitetsprincippet (jf. for så vidt angår bekæmpelse af svig dom af 28.10.2010, SGS Belgium m.fl., C-367/09, EU:C:2010:648, præmis 40).
- 30 Selv om den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning i forbindelse med fastsættelsen af, at arealer, der er ejet af staten, ikke er omfattet af Natura 2000-støtten, og fortolkningen af denne lovgivning effektivt gennemfører den undtagelse, der er fastsat i artikel 30, stk. 4, litra a), i forordning nr. 1974/2006, afspejler en fuldstændig udelukkelse af et skovområde fra at være omfattet af Natura 2000-støtten som følge af den omstændighed, at der findes et areal, uanset af hvilken størrelse, der tilhører staten, ikke realiteten i ejendomsforholdene forholdsmæssigt.
- 31 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at selv om 99,818% af det i hovedsagen omhandlede skovområde er omfattet af artikel 42, stk. 1, første punktum, i forordning nr. 1698/2005, nægtes hele dette område Natura 2000-betalinger med den begrundelse, at 0,182% af dette område ikke er omfattet af nævnte bestemmelse.
- 32 Den ungarske regering har for at begrunde en sådan konsekvens henvist til, at det som Natura 2000 klassificerede område efter sin karakter ikke kan opdeles.
- 33 Artikel 46 i forordning nr. 1698/2005 bestemmer, at Natura 2000-betalingerne udbetales på årsbasis pr. ha skov.
- 34 Desuden definerer artikel 16, stk. 6, i lov nr. XXXVII af 2009 skovområdet som grundenhed for skovbrugsvirksomhed.
- 35 Følgelig vil en begrænsning af udelukkelsen fra adgangen til kompenserende støtte gennem Natura 2000-støtten for et skovområde, der er berettiget til en sådan støtte, til et enkelt areal eller en enkelt hektar, hvor en del er ejet af staten, eller endog helt at undlade at udelukke, når nævnte del er ubetydeligt, være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet i modsætning til en fuldstændig udelukkelse af hele dette område uden hensyntagen af nogen art til forholdet mellem den del af området, der ejes af staten, og den del, der tilhører en privat ejer.
- 36 Det følger af alle disse betragtninger, at de præjudicielle spørgsmål skal besvares med, at artikel 42, stk. 1, første punktum, i forordning nr. 1698/2005 skal fortolkes således, at når et skovområde, der er berettiget til Natura 2000-støtte, delvis ejes af staten og delvis af en privat ejer, skal der tages hensyn til forholdet mellem den del af dette område, der ejes af staten, og den del, der tilhører denne privat ejer, ved beregningen af den støtte, som tilkommer nævnte private ejer.

Sagens omkostninger

- ³⁷ Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Tiende Afdeling) for ret:

Artikel 42, stk. 1, første punktum, i Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 af 20. september 2005 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) skal fortolkes således, at når et skovområde, der er berettiget til Natura 2000-støtte, ejes delvis af staten og delvis af en privat ejer, skal der tages hensyn til forholdet mellem den del af dette område, der ejes af staten, og den del, der tilhører denne private ejer, ved beregningen af den støtte, som tilkommer nævnte private ejer.

Underskrifter