



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

A. RANTOS

fremsat den 9. marts 2023¹

Sag C-169/22

**Fractal Insolvență SPRL som likvidator for Groenland Poultry SRL
mod**

Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul Județean Dâmbovița

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Curtea de Apel București (appeldomstolen i Bukarest, Rumænien))

»Præjudiciel forelæggelse – den fælles landbrugspolitik – Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) – støtteforanstaltninger til udvikling af landdistrikterne – betalinger for dyrevelfærd – forordning (EF) nr. 1974/2006 – artikel 44, stk. 2, litra a) – artikel 47, stk. 1 – overdragelse af landbrugsbedriften til en ny støttemodtager – denne støttemodtagers senere indstilling af sin landbrugsvirksomhed – force majeure eller ekstraordinære omstændigheder – forpligtelse til at tilbagebetale hele eller en del af den modtagne støtte – proportionalitetsprincippet«

I. Indledning

1. Den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse vedrører artikel 44, stk. 1, artikel 44, stk. 2, litra a), og artikel 47, stk. 1, i forordning (EF) nr. 1974/2006² om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL).

2. Denne anmodning er indgivet i forbindelse med en tvist mellem Fractal Insolvență SPRL som kurator for Groenland Poultry SRL (herefter »Groenland Poultry«), og Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul Județean Dâmbovița (agenturet for betalinger og indgreb til fordel for landbruget – distriktscentret i Dâmbovița, Rumænien, herefter »APIA«) vedrørende afgørelser truffet af APIA om, at Groenland Poultry på grund af indstillingen af sin landbrugsvirksomhed skulle tilbagebetale hele den støtte, der var ydet til dyrevelfærd i løbet af den femårige forpligtelsesperiode.

3. I overensstemmelse med Domstolens anmodning vil dette forslag til afgørelse være afgrænset til bedømmelsen af det andet og det tredje præjudicielle spørgsmål. Disse to spørgsmål drejer sig nærmere bestemt om, hvorvidt og i hvilket omfang artikel 44, stk. 1, og artikel 44, stk. 2, litra a), i

¹ – Originalsprog: fransk.

² – Kommissionens forordning af 15.12.2006 (EUT 2006, L 368, s. 15), som ændret ved Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 679/2011 af 14.7.2011 (EUT 2011, L 185, s. 57) (herefter »forordning nr. 1974/2006«).

forordning nr. 1974/2006 skal fortolkes således, at erhververen af en landbrugsvirksomhed, som ligeledes har overtaget en flerårig forpligtelse i forbindelse med støtte til dyrevelfærd finansieret af ELFUL, har pligt til – såfremt den pågældende endeligt indstiller sin virksomhed inden udløbet af forpligtelsesperioden – at tilbagebetale hele den støtte, der er ydet i denne periode, herunder den støtte, der blev tildelt de tidligere støttemodtagere.

4. Om end Domstolen allerede har haft lejlighed til at fortolke visse bestemmelser i forordning nr. 1698/2005³, er det første gang, den skal tage stilling til fortolkningen af artikel 44 i forordning nr. 1974/2006⁴.

II. Retsforskrifter

A. EU-retten

1. Forordning nr. 1698/2005

5. Forordning nr. 1698/2005⁵ blev ophævet ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1305/2013 af 17. december 2013⁶.

6. Artikel 36, litra a), nr. v), i forordning nr. 1698/2005 bestemte, at støtten til forbedring af miljøet og landskabet vedrører foranstaltninger for bæredygtig anvendelse af landbrugsarealer gennem betalinger for dyrevelfærd.

7. Denne forordnings artikel 40 bestemte:

»1. Betalinger for dyrevelfærd i henhold til artikel 36, litra a), nr. v), ydes til landbrugere, som frivilligt påtager sig forpligtelser på dyrevelfærdsområdet.

2. Betalinger for dyrevelfærd ydes kun for forpligtelser, der er mere vidtgående end de relevante obligatoriske normer [...] og andre relevante obligatoriske krav, der er fastsat i national lovgivning og anført i programmet.

Forpligtelserne skal som hovedregel efterleves i en periode på mellem fem og syv år. [...]

3. Betalingerne ydes på årsbasis og skal dække ekstraomkostninger og indkomsttab som følge af de påtagne forpligtelser. Om nødvendigt kan de også dække transaktionsomkostninger.

Støtten må ikke overstige det maksimumsbeløb, der er fastsat i bilaget.«

³ – Rådets forordning af 20.9.2005 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) (EUT 2005, L 277, s. 1). Jf. dom af 12.9.2013, Slancheva sila (C-434/12, EU:C:2013:546), og af 7.7.2016, Občina Gorje (C-111/15, EU:C:2016:532).

⁴ – Jf. dog dom af 16.2.2023, Zamestnik izpalnitelen direktor na Darzhaven fond »Zemedelie« (C-343/21, EU:C:2023:111), og generaladvokat Medinas forslag til afgørelse i samme sag (EU:C:2022:696) vedrørende fortolkningen af artikel 45, stk. 3, i forordning nr. 1974/2006.

⁵ – Som ændret ved Rådets forordning nr. 74/2009 af 19.1.2009 (EUT 2009, L 30, s. 100) (herefter »forordning nr. 1698/2005«).

⁶ – Forordning om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 (EUT 2013, L 347, s. 487).

8. Den nævnte forordnings artikel 74, stk. 1, havde følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne vedtager alle love og administrative bestemmelser [...] for at sikre sig, at [EU's] finansielle interesser beskyttes effektivt.«

2. Forordning nr. 1974/2006

9. Forordning nr. 1974/2006 blev ophævet ved Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 807/2014 af 11. marts 2014 om supplerende bestemmelser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1305/2013 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) og om indførelse af overgangsbestemmelser⁷. Forordning nr. 1974/2006, fandt imidlertid fortsat anvendelse på operationer, der blev gennemført i henhold til programmer, som Europa-Kommissionen havde godkendt i henhold til forordning nr. 1698/2005 inden den 1. januar 2014.

10. Artikel 1 i forordning nr. 1974/2006 havde følgende ordlyd:

»Denne forordning indeholder gennemførelsesbestemmelser til forordning [nr. 1698/2005] for så vidt angår principperne og de generelle regler for støtte til landdistriktsudvikling, særlige og fælles bestemmelser om foranstaltninger til udvikling af landdistrikterne samt bestemmelser om støtteberettigelse og administrative bestemmelser, dog ikke bestemmelser om kontrol.«

11. Denne forordnings artikel 44 bestemte:

»1. Hvis støttemodtageren i perioden for en forpligtelse, der er indgået som en betingelse for at modtage støtte, overdrager hele eller en del af bedriften til en anden, kan sidstnævnte overtage forpligtelsen for den resterende del af perioden. Overtages forpligtelsen ikke, skal støttemodtageren tilbagebetale den modtagne støtte.

2. Medlemsstaterne kan vælge ikke at kræve tilbagebetaling som nævnt i stk. 1 i følgende tilfælde:

- a) hvis modtageren allerede har opfyldt en betydelig del af den pågældende forpligtelse og endeligt indstiller sin landbrugsvirksomhed, og det ikke er muligt for efterfølgeren at overtage forpligtelsen
- b) hvis en del af en modtagers bedrift overdrages i løbet af forlængelsesperioden for forpligtelsen i overensstemmelse med artikel 27, stk. 12, andet afsnit, og hvis overdragelsen ikke omfatter mere end 50% af det areal, der var omfattet af forpligtelsen før forlængelsen
- c) hvis hele eller en del af en modtagers bedrift overdrages til en organisation, der har naturforvaltning som hovedformål for at bevare miljøet, forudsat at hensigten med overdragelsen er at gennemføre en vedvarende ændring af arealanvendelsen med henblik på naturbevaring, og den samtidig indebærer en betydelig miljøfordel.

3. Er der kun tale om mindre ændringer af forholdene på bedriften, kan medlemsstaterne træffe særlige foranstaltninger for at undgå, at anvendelsen af stk. 1 får urimelige følger i betragtning af den indgåede forpligtelse.

⁷ – EUT 2014, L 227, s. 1.

En reduktion af bedriftens areal på op til 10% af det forpligtede areal betragtes som en mindre ændring i forbindelse med første afsnit.«

12. Den nævnte forordnings artikel 45, stk. 4, bestemte:

»Hvis støttemodtageren ikke er i stand til fortsat at opfylde de indgåede forpligtelser, fordi bedriften er genstand for jordfordeling eller offentlige eller af myndighederne godkendte indgreb som led i fysisk planlægning, træffer medlemsstaten de fornødne foranstaltninger til, at forpligtelserne kan tilpasses bedriftens nye situation for at gøre det muligt at tilpasse forpligtelserne til bedriftens nye situation. Er en sådan tilpasning ikke mulig, ophører forpligtelsen, uden at der kræves tilbagebetaling for den periode, hvor forpligtelsen påhvilede støttemodtageren.«

13. Samme forordnings artikel 47 bestemte:

»1. Medlemsstaterne kan bl.a. anerkende følgende kategorier af force majeure eller ekstraordinære omstændigheder, hvor de ikke vil kræve tilbagebetaling af støtte, der er udbetalt til støttemodtageren:

- a) støttemodtagerens død
- b) støttemodtagerens uarbejdsdygtighed i længere tid
- c) ekspropriation af en væsentlig del af bedriften, hvis en sådan ekspropriation ikke kunne forudses på tidspunktet for forpligtelsens indgåelse
- d) en alvorlig naturkatastrofe, der i væsentlig grad berører arealer på [bedriften]
- e) ødelæggelse af stalde på bedriften ved ulykke
- f) en epizooti, der rammer hele landbrugerens besætning eller en del af denne.

2. Støttemodtageren eller dennes befuldmægtigede indberetter tilfældet af force majeure eller de ekstraordinære omstændigheder til den kompetente myndighed skriftligt og med dokumentation, som myndigheden anser for tilstrækkelig, senest ti arbejdsdage efter det tidspunkt, hvor støttemodtageren eller dennes befuldmægtigede er i stand hertil.«

B. Rumænsk ret

14. Artikel 17 i ordonanță de urgență a Guvernului nr. 66/2011 privind prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora⁸ (regeringens hastedekret nr. 66/2011 om forebyggelse, efterforskning og sanktionering af uregelmæssigheder opstået ved modtagelsen og anvendelsen af EU-midler og/eller nationale offentlige midler vedrørende disse) fastsætter:

»Enhver foranstaltning, der træffes for at konstatere en uregelmæssighed og fastslå de deraf følgende budgetmæssige tilgodehavender, gennemføres under iagttagelse af

⁸ – Monitorul Oficial al României, del I, nr. 461 af 30.6.2011 i den version, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen.

proportionalitetsprincippet, idet der tages hensyn til den således konstaterede uregelmæssigheds karakter og grovhed såvel som dens omfang og finansielle konsekvenser.«

15. Artikel 30, stk. 1, i ordonanța de urgență a Guvernului nr. 3/2015 pentru aprobarea schemelor de plăți care se aplică în agricultură în perioada 2015-2020 și pentru modificarea art. 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asociere în agricultură⁹ (regeringens hastedekret nr. 3/2015 om godkendelse af støtteordningerne inden for landbruget i perioden 2015-2020 og om ændring af artikel 2 i lov nr. 36/1991 om landbrugsselskaber og andre former for sammenslutninger på landbrugsområdet) bestemmer:

»Med henblik på finansiering, forvaltning og overvågning af den fælles landbrugspolitik kan »force majeure« og »ekstraordinære omstændigheder« navnlig anerkendes i følgende tilfælde:

[...]

f) ekspropriation af hele eller en væsentlig del af bedriften, hvis ekspropriationen ikke kunne forudses på dagen for indgivelse af ansøgningen.«

16. Artikel 31 i dette dekret har følgende ordlyd:

»1. Tilfælde af force majeure eller ekstraordinære omstændigheder meddeles skriftligt APIA, idet der vedlægges dokumentation for de i artikel 30, stk. 1, angivne situationers indtræden, senest 15 arbejdsdage fra det tidspunkt, hvor støttemodtageren eller dennes befuldmægtigede er i stand til at give en sådan meddelelse.

2. Hvis støttemodtageren eller dennes befuldmægtigede overskrider den i stk. 1 fastsatte frist, tages meddelelsen ikke i betragtning.«

III. Tvisten i hovedsagen, de præjudicielle spørgsmål og retsforhandlingerne for Domstolen

17. Ved en støtteansøgning, der blev indgivet til APIA den 18. januar 2013, påtog selskabet Avicola Crevedia SA, der drev et fjerkræslagteri, sig frivilligt forpligtelser på dyrevelfærdsområdet i en periode på fem år i overensstemmelse med artikel 40 i forordning nr. 1698/2005.

18. I løbet af den femårige forpligtelsesperiode blev hele bedriften første gang overdraget til selskabet Abator Avicola Crevedia SRL, som overtog den nævnte forpligtelse den 15. november 2013, og anden gang til Groenland Poultry, som ligeledes overtog forpligtelsen og registrerede denne hos APIA den 2. april 2015.

19. I denne forbindelse indgik Groenland Poultry den 30. marts 2015 to aftaler, nemlig

– for det første en aftale om overdragelse af en landbrugsbedrift og om overtagelse af forpligtelser indgået med det førnævnte selskab Abator Avicola Crevedia, som gav afkald på at modtage den støtte, som det havde ansøgt om hos APIA den 13. november 2014, mens Groenland Poultry, som havde fået overdraget retten til at anmode om udbetaling af denne støtte, forpligtede sig til at opfylde de forpligtelser, som overdrageren havde skrevet under på i støtteansøgningen,

⁹ – Monitorul Oficial al României, del I, nr. 191 af 23.3.2015 i den version, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen.

og til at fremlægge alle dokumenter, der godtgjorde, at betingelserne for tildeling af støtte var opfyldt, og

- for det andet en aftale om leje af lokaler og produktionsfaciliteter til denne bedrift indgået med selskabet Agroli Group SRL (efter »Agroli Group«), der ejede disse aktiver, men som hverken bestyrede dem eller drev virksomhed der, og som var omfattet af en insolvensprocedure, der var indledt den 6. marts 2014, idet denne aftale indeholdt en suspensiv betingelse til fordel for udlejer, hvorefter den nævnte aftale skulle godkendes af dette selskabs kreditorudvalg inden for rammerne af insolvensproceduren.

20. Ved betalingsbeslutning af 4. december 2015 udbetalte APIA 1 506 915,86 rumænske lei (RON) (337 100 EUR) til Groenland Poultry i henhold til Abator Avicola Crevedias støtteansøgning af 13. november 2014¹⁰. Efter at Groenland Poultry havde indgivet anmodning om udbetaling den 13. november 2015 og ændret denne den 15. juni 2016, udbetalte APIA ved beslutning af 5. oktober 2016 850 673,62 RON (190 635 EUR)¹¹ til selskabet og tillige 375 941,35 RON (82 520 EUR)¹² ved beslutning af 29. marts 2017 om førtidig udbetaling.

21. Da Groenland Poultry ikke havde indgivet anmodning om udbetaling for det femte forpligtelsesår (dvs. 2017), sendte APIA det en meddelelse om manglende betalingsanmodning. Den 18. april 2017 meddelte Fractal Insolventă som retslig likvidator for Groenland Poultry, at selskabet var under konkursbehandling.

22. Den 21. april 2017 udstedte APIA i henhold til artikel 8 i forordning nr. 809/2014¹³ fire rapporter om konstatering af uregelmæssigheder og om fastsættelse af budgetmæssige tilgodehavender nr. 3067-3070, hvorved APIA krævede tilbagebetaling fra Groenland Poultry af fire beløb på henholdsvis 6 940 168,72 RON (1 527 531 EUR), 4 562 717,78 RON (1 004 254 EUR), 1 506 915,86 RON (331 672 EUR) og 850 673,62 RON (187 233 EUR)¹⁴ for det første til det fjerde forpligtelsesår med den begrundelse, at dette selskab var taget under konkursbehandling og derfor ikke længere drev virksomhed og ikke kunne godtgøre, at det ville opfylde den femårige forpligtelse¹⁵. Det samlede krav til Groenland Poultry var på 14 236 417,32 RON (3 133 435 EUR), hvori var indregnet 11 502 886,50 RON (2 531 785 EUR), som ikke var blevet udbetalt til Groenland Poultry, men til de tidligere virksomheder, idet Groenland Poultry faktisk kun selv havde modtaget 2 733 530,83 RON (601 650 EUR) (nemlig summen af de beløb, der er anført i punkt 20 i dette forslag til afgørelse)¹⁶.

23. Da APIA ved afgørelse nr. 214-217 af 19. juni 2017 afviste Groenland Poultrys klager over disse rapporter, anlagde dette selskab et annulationssøgsmål til prøvelse af disse afgørelser om afvisning ved Tribunalul București (retten i første instans i Bukarest, Rumænien), idet det navnlig gjorde gældende,

- at det ikke var forpligtet til at tilbagebetale de beløb, der var modtaget, med den begrundelse, at det var ude af stand til at fortsætte opfyldelsen af forpligtelsen i 2017 på grund af en

¹⁰ – På grundlag af Den Europæiske Centralbanks referencekurs pr. 4.12.2015 (RON 1 – EUR 0,2237).

¹¹ – På grundlag af Den Europæiske Centralbanks referencekurs pr. 5.10.2016 (RON 1 – EUR 0,2241).

¹² – På grundlag af Den Europæiske Centralbanks referencekurs pr. 29.3.2017 (RON 1 – EUR 0,2195).

¹³ – Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 809/2014 af 17.7.2014 om gennemførelsesbestemmelser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1306/2013 for så vidt angår det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem, foranstaltninger til udvikling af landdistrikterne og krydsoverensstemmelse (EUT 2014, L 227, s. 69).

¹⁴ – På grundlag af Den Europæiske Centralbanks referencekurs pr. 21.4.2017 (RON 1 – EUR 0,2201).

¹⁵ – Til samtlige disse beløb bidrog ELFUL med 95% og det nationale budget med 5%.

¹⁶ – På grundlag af Den Europæiske Centralbanks referencekurs pr. 21.4.2017 (RON 1 – EUR 0,2201).

»ekspropriation« som omhandlet i artikel 47, stk. 1, litra c), i forordning nr. 1974/2006 eller en lignende omstændighed, nemlig udlejerens meddelelse af 26. juli 2016 om, at den suspensive betingelse i lejekontrakten ikke var opfyldt, og at Groenland Poultry skulle rømme stedet inden 15 dage¹⁷, på grund af den konkursbehandling, der var indledt mod Agroli Group den 9. maj 2016, hvilket var en omstændighed, som Groenland Poultry havde indberettet til APIA, hvorved selskabet havde opfyldt sin underretningspligt som fastsat i denne forordnings artikel 47, stk. 2

- at den nævnte forordnings artikel 44, stk. 2, litra a), der fastsætter, at medlemsstaterne kan beslutte ikke at kræve tilbagebetaling, hvis modtageren allerede har opfyldt en betydelig del af den pågældende forpligtelse og endeligt indstiller sin landbrugsvirksomhed, og det ikke er muligt for efterfølgeren at overtage forpligtelsen, fandt anvendelse, for så vidt som Agroli Groups kreditorudvalg havde godkendt indgåelsen af en ny lejeaftale med selskabet Vitali SRL (herefter »Vitali«), men idet Vitali, som efter aftale med Groenland Poultry skulle overtage sidstnævntes virksomhed, ikke havde opnået de fornødne sanitære godkendelser hos myndigheden for dyrevelfærd og fødevarer sikkerhed i Dâmbovița (Rumænien), og
- at proportionalitetsprincippet blev tilsidesat, henset til den måde, hvorpå de administrative myndigheder havde anvendt artikel 44, stk. 2, litra a), i forordning nr. 1974/2006, for så vidt som Groenland Poultry var blevet pålagt at tilbagebetale 14 236 417,32 RON (3 133 435 EUR) for det første til det fjerde forpligtelsesår, selv om forpligtelsen var blevet opfyldt i fire af de fem år, og idet kravet ligeledes indeholdt et beløb på 11 155 878,064 RON (2 455 409 EUR), der var udbetalt for det første og det andet forpligtelsesår til de tidligere virksomheder, men ikke til Groenland Poultry, som reelt kun havde fået udbetalt 2 357 589 RON (518 905 EUR)¹⁸ for det tredje og det fjerde forpligtelsesår, og til trods for, at den manglende opfyldelse af forpligtelsen ikke kunne tilregnes Groenland Poultry, idet selskabet ikke havde nogen indflydelse på den manglende forlængelse af lejeaftalen med udlejeren Agroli, og idet den manglende indgåelse af en aftale om overdragelse af bedriften til Vitali i øvrigt heller ikke kunne tilregnes Groenland Poultry, for så vidt som Vitali ikke havde opnået de veterinære og sanitære godkendelser, der var nødvendige for at drive virksomhed i lokalerne.

24. Ved dom af 26. oktober 2018 frifandt Tribunalul București (retten i første instans i Bukarest) sagsøgte, idet den bl.a. lagde til grund,

- at forpligtelsen ikke var blevet opfyldt i en periode på mindst fem år, og at når bedriften én gang var blevet overdraget til Groenland Poultry, havde dette selskab i henhold til forordning nr. 1974/2006's artikel 44 og artikel 8 i gennemførelsesforordning nr. 809/2014 erhvervet overdragerens rettigheder eller overtaget vedkommendes forpligtelser samt implicit konsekvenserne af den manglende overholdelse af betingelserne for støtteberettigelse
- at artikel 47, stk. 1, litra c), i forordning nr. 1974/2006 ikke kunne finde anvendelse, idet de omstændigheder, som Groenland Poultry påberåbte sig, ikke var en ekspropriation, som i national ret svarede til statens overtagelse af aktiver begrundet i almene interesser, ikke kunne sidestilles med en sådan ekspropriation og ikke var uforudsigelige på tidspunktet for indgåelsen af forpligtelsen, nemlig datoen for indgåelsen af lejeaftalen med Agroli og samtidig det tidspunkt, hvor Groenland Poultry ifølge denne ret var klar over, at der den 6. marts 2014 var indledt en insolvensprocedure mod Agroli, og at aftalen var underlagt en suspensiv betingelse

¹⁷ – Medmindre der blev indgået en ny lejeaftale af en varighed på højst tre måneder, idet en sådan varighed under alle omstændigheder var utilstrækkelig til at opfylde forpligtelsen i 2017.

¹⁸ – På grundlag af Den Europæiske Centralbanks referencekurs pr. 21.4.2017 (RON 1 – EUR 0,2201)

om kreditorudvalgets godkendelse af aftalen og af udlejerens saneringsplan, som omfattede udlejning af fast ejendom og løsøre, hvorfor Groenland Poultry løb en risiko i denne henseende. Endvidere lå omstændighederne vedrørende Vitali efter tidspunktet for selskabets indgåelse af forpligtelsen og kunne derfor ikke tages i betragtning. Endelig var disse omstændigheder ikke blevet indberettet inden den i denne artikel 47, stk. 2, i forordning nr. 1974/2006 fastsatte frist, nemlig senest ti arbejdsdage efter det tidspunkt, hvor den pågældende er i stand hertil, dvs. den 26. juli 2016, da Groenland Poultry blev bekendt med opsigelsen af lejeaftalen

- at proportionalitetsprincippet og artikel 44, stk. 2, litra a), i forordning nr. 1974/2006 var blevet overholdt, idet virkningerne af erhververens manglende opfyldelse af forpligtelsen i henhold til artikel 8 i gennemførelsesforordning nr. 809/2014 ramte denne i hele forpligtelsens varighed, herunder i den periode, hvor bedriften var på overdragerens hænder, hvorfor det ikke kunne udelukkes, at støtten skulle tilbagesøges fra Groenland Poultry inklusive de støttebeløb, der knyttede sig til perioden, før dette selskab overtog forpligtelsen. I øvrigt anførte retten, at det ikke var godtgjort, at betingelsen om, at en overtagelse af forpligtelsen ikke var mulig, var opfyldt, og at APIA havde handlet inden for rammerne af den skønsmargen, som tillægges medlemsstaterne ved artikel 44, stk. 2, litra a), i forordning nr. 1974/2006.

25. Den forelæggende ret, Curtea de Apel București (appeldomstolen i Bukarest, Rumænien), for hvilken Groenland Poultry har iværksat appel til prøvelse af denne dom, og som træffer afgørelse i sidste instans, har anført, at den er stødt på tre fortolkningsproblemer.

26. For det første er der spørgsmålet om, hvorvidt begrebet »force majeure eller ekstraordinære omstændigheder«, der er fastlagt i artikel 47, stk. 1, i forordning nr. 1974/2006, omfatter den situation, hvor støttemodtageren mister brugsretten til de lejede aktiver, fordi lejeaftalen opsiges som følge af, at ejeren af de udlejede aktiver er insolvent, idet det bemærkes, at APIA i det foreliggende tilfælde ikke har været af den opfattelse, at der var tale om en hindring for overdragelse af en bedrift og for udbetalingen af støtten til Groenland Poultry. I denne forbindelse består ifølge den forelæggende ret vanskeligheden med fortolkningen i, at selv om det fremgår af ordlydsfortolkningen af denne bestemmelse, at listen over tilfælde af »force majeure eller ekstraordinære omstændigheder« som omhandlet i denne bestemmelse ikke er udtømmende, er dette begreb for det første ikke defineret i forordningen og kan for det andet – i mangel af en henvisning til national ret – heller ikke defineres ved henvisning til national ret, uden at det strider mod EU-rettens ensartede anvendelse.

27. For det andet ønsker den nævnte ret endvidere oplyst, hvilken fortolkning der i lyset af proportionalitetsprincippet bør anlægges af denne forordnings artikel 44, stk. 1, og artikel 44, stk. 2, litra a), i en specifik sammenhæng som f.eks. den i den foreliggende sag omhandlede, hvor APIA har pålagt Groenland Poultry at tilbagebetale 14 236 417,32 RON (ca. 3 133 435 EUR), selv om dette selskab for det første reelt kun har fået udbetalt 2 733 530,83 RON¹⁹(ca. 601 650 EUR), og differencen var blevet udbetalt til de tidligere virksomheder for de to første forpligtelsesår, og selv om denne femårige forpligtelse for det andet var blevet opfyldt i fire år, og Groenland Poultry indstillede sin virksomhed det sidste år på grund af omstændigheder, som selskabet ikke havde nogen indflydelse på.

¹⁹ – Jeg henviser til, at det af punkt 14 i den præjudicielle anmodning fremgår, at sagsøgeren faktisk ikke modtog et beløb på 2 658 185,04 RON i det beløb, der tilkom denne. Imidlertid udgør de tre beløb, der er nævnt i samme punkt i anmodningen, nemlig 1 506 915,86 RON, 850 673,62 RON og 375 941,35 RON, totalt 2 733 530,83 RON.

28. For det tredje har den forelæggende ret anført, at opfyldelsen af betingelsen om, at »det ikke er muligt for efterfølgeren at overtage forpligtelsen«, som er fastsat i den nævnte forordnings artikel 44, stk. 2, litra a), synes at kræve, at støttemodtagerne fremlægger dokumentation for, at de befinder sig i en sådan situation, snarere end et abstrakt bevis, som kunne vise sig at være umuligt at føre i mangel af mulige efterfølgere, der måtte være interesserede i at overtage forpligtelsen. I denne henseende har den forelæggende ret præciseret, at Groenland Poultry har fremlagt dokumentation for, at Vitali var interesseret i at overtage forpligtelsen, men ikke havde opnået de fornødne sanitære og veterinære godkendelser til dette formål trods samtykke fra Agrolis Groups kreditorudvalg til udlejning af lokalerne.

29. På denne baggrund har Curtea de Apel București (appeldomstolen i Bukarest) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Skal artikel 47, stk. 1, i [forordning nr. 1974/2006] fortolkes således, at tilfælde af »force majeure eller ekstraordinære omstændigheder« også omfatter en situation, hvor støttemodtageren mister brugsretten til lejede aktiver, fordi lejeaftalen opsiges som følge af, at ejeren af de udlejede aktiver (udlejeren) er insolvent?
- 2) Skal artikel 44, stk. 2, litra a), i [forordning nr. 1974/2006] i lyset af proportionalitetsprincippet fortolkes således, at såfremt en støttemodtagers bedrift – i perioden, hvor en forpligtelse, der er pålagt som betingelse for ydelse af støtte, udføres – helt eller delvist overdrages til en anden person, og denne anden støttemodtager, på trods af, at vedkommende allerede har opfyldt en betydelig del af den pågældende forpligtelse, indstiller sin landbrugsvirksomhed, og det ikke er muligt for efterfølgeren at overtage forpligtelsen, skal den person, der overtog forpligtelsen [retteligt: støtten], da alene tilbagebetale den støtte, som er ydet vedkommende (for den periode[,]) vedkommende var støttemodtager), eller tillige tilbagebetale den støtte, der er ydet til den første støttemodtager?
- 3) Hvilke betingelser skal den nationale ret tage hensyn til ved fortolkningen af artikel 44, stk. 2, litra a), i [forordning nr. 1974/2006] med henblik på at [fastslå, at] »det ikke er muligt for efterfølgeren at overtage forpligtelsen«?

30. Der er indgivet skriftlige indlæg af Groenland Poultry, APIA, den rumænske og den græske regering samt af Kommissionen.

IV. Bedømmelse

A. Indledende bemærkninger

31. Indledningsvis skal det præciseres, at forordning nr. 1698/2005 var den grundforordning, der fastlagde de almindelige bestemmelser om den EU-støtte til udvikling af landdistrikterne, som blev ydet af ELFUL for programperioden 2007-2013, hvilket også var tidsrummet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen²⁰. Denne forordning blev suppleret med gennemførelsesbestemmelserne i forordning nr. 1974/2006, hvis artikel 44, stk. 2, er genstand for det andet og det tredje præjudicielle spørgsmål og bedømmelsen i dette forslag til afgørelse.

²⁰ – Selv om den blev ophævet og erstattet af forordning nr. 1305/2013, finder forordning nr. 1698/2005 fortsat anvendelse på operationer, der gennemføres i henhold til de programmer, der er godkendt i henhold til denne forordning inden den 1.1.2014 (jf. artikel 88 i forordning nr. 1305/2013).

32. Forordning nr. 1698/2005 fastsatte i artikel 36, litra a), nr. v), blandt støtteforanstaltningerne til forbedring af miljøet og landskabet²¹ også foranstaltninger til fremme af bæredygtig anvendelse af landbrugsarealer, navnlig i form af betalinger for dyrevelfærd. I overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 40 i forordning nr. 1698/2005 blev disse betalinger ydet til landbrugere, som frivilligt påtog sig forpligtelser på dyrevelfærdsområdet (stk. 1). Forpligtelserne skulle som hovedregel efterleves i en periode på mellem fem og syv år (stk. 2) og blev ydet på årsbasis til dækning af ekstraomkostninger og indkomsttab som følge af de påtagne forpligtelser samt, om nødvendigt, også transaktionsomkostningerne (stk. 3).

33. I den foreliggende sag er Groenland Poultry den tredje støttemodtager af en støtteforanstaltning, der blev tildelt i 2013 mod indgåelsen af en femårig forpligtelse i henhold til artikel 40 i forordning nr. 1698/2005, og som har udløst årlige udbetalinger. Dette selskab overtog bedriften og denne forpligtelse i 2015, idet det lejede lokalerne, men måtte indstille sin virksomhed i 2016, fordi det ikke længere kunne drive den på grund af udlejerens opsigelse af lejeaftalen. I denne sammenhæng ønsker den forelæggende ret, for hvilken der er iværksat en appel til prøvelse af den dom, som stadfæstede APIA's afgørelser om, at Groenland Poultry skulle tilbagebetale den fulde støtte på ca. 3 133 400 EUR, navnlig oplyst, om disse afgørelser er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, idet den har anført, at Groenland Poultry kun selv modtog ca. 585 000 EUR, og at den nævnte forpligtelse blev opfyldt i fire ud af de fem år, som forpligtelsen omfattede.

B. Om det andet præjudicielle spørgsmål

34. Med det andet præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 44, stk. 1, og artikel 44, stk. 2, litra a), i forordning nr. 1974/2006 set i lyset af proportionalitetsprincippet kræver, at den sidste modtager af støtte, der er ydet til forbedring af miljøet og landskabet til dyrevelfærdsformål, hvilken modtager er tvunget til endeligt at indstille sin landbrugsvirksomhed før udløbet af den flerårige forpligtelsesperiode, selv om vedkommende allerede har opfyldt en betydelig del af denne forpligtelse, og overtagelsen heraf viser sig at være umulig, har pligt til at tilbagebetale det fulde støttebeløb, herunder den del, der er udbetalt til vedkommendes forgængere, eller en del af støttebeløbet svarende til den støtte, som vedkommende reelt selv har modtaget.

1. Formaliteten

35. APIA og den rumænske regering er af den opfattelse, at det andet spørgsmål i lighed med det tredje skal afvises, fordi det vedrører fortolkningen af artikel 44, stk. 2, i forordning nr. 1974/2006, selv om denne bestemmelse ikke er relevant for afgørelsen af tvisten i hovedsagen. Disse parter har mere præcist gjort gældende, at for så vidt som denne bestemmelse fastsætter, at medlemsstaterne »kan vælge«²² ikke at kræve tilbagebetaling som nævnt i samme artikels stk. 1, og den rumænske lovgiver har valgt ikke at indføre denne mulighed i national ret, kan anvendelsen af denne bestemmelse ikke have indflydelse på afgørelsen af tvisten i hovedsagen, idet støttemodtageren derfor har pligt til at tilbagebetale støtten i henhold til denne forordnings artikel 44, stk. 1.

²¹ – Jf. afdeling 2 i forordning nr. 1698/2005.

²² – Min fremhævelse.

36. Jeg gør i denne henseende opmærksom på, at det inden for rammerne af det samarbejde, der i henhold til artikel 267 TEUF er indført mellem de nationale retter og Domstolen, for det første udelukkende tilkommer den nationale retsinstans, for hvem en tvist er indbragt, og som har ansvaret for den retsafgørelse, som skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, som den forelægger Domstolen. Når de stillede spørgsmål vedrører fortolkningen af en bestemmelse i EU-retten, er Domstolen derfor principielt forpligtet til at træffe afgørelse herom. Domstolen kan endvidere kun afslå at træffe afgørelse vedrørende et præjudicielt spørgsmål fra en national ret, når det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, når problemet er af hypotetisk karakter, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en saglig korrekt besvarelse af de stillede spørgsmål²³. For det andet tilkommer det inden for rammerne af det samme samarbejde Domstolen at give den nationale ret et hensigtsmæssigt svar, som sætter denne i stand til at afgøre den tvist, der verserer for den. Ud fra dette synspunkt påhviler det Domstolen efter omstændighederne at omformulere de spørgsmål, den forelægges. Domstolen kan desuden inddrage EU-retlige regler, som den nationale ret ikke har henvist til i sine spørgsmål²⁴.

37. I den foreliggende sag gør jeg for det første opmærksom på, at selv om det andet præjudicielle spørgsmål, således som det er affattet, kun udtrykkeligt henviser til artikel 44, stk. 2, i forordning nr. 1974/2006, som er en fakultativ bestemmelse for medlemsstaterne, og som ikke er indført i rumænsk ret, har den forelæggende ret i sit spørgsmål ligeledes henvist til proportionalitetsprincippet, der hører til EU-rettens almindelige grundsætninger²⁵, for det andet, at det implicit fremgår af begrundelsen for anmodningen om præjudiciel afgørelse, at denne ret ligeledes er i tvivl om anvendelsen af denne bestemmelse sammenholdt med samme artikels stk. 1, og for det tredje, at Tribunalul București (retten i første instans i Bukarest) har udelukket anvendelsen af stk. 2 i artikel 44, ikke med den begrundelse, at der mangler »gennemførelsesforanstaltninger«, men fordi den har vurderet, at de grundlæggende betingelser ikke var opfyldt²⁶.

38. På baggrund af samtlige ovenstående betragtninger og i lyset af den retspraksis, der er nævnt i punkt 36 i dette forslag til afgørelse, bør det fastslås, at det andet forelagte spørgsmål kan antages til realitetsbehandling, idet det omformuleres således, at det nærmere bestemt vedrører en samlet fortolkning af artikel 44, stk. 1 og stk. 2, litra a), i forordning nr. 1974/2006.

2. Realiteten

39. Ifølge den forelæggende ret er fortolkningen af disse bestemmelser i lyset af proportionalitetsprincippet nødvendig, henset til to omstændigheder, nemlig

- for det første, at APIA har pålagt Groenland Poultry at tilbagebetale det fulde udbetalte støttebeløb, herunder støtten vedrørende det første og det andet forpligtelsesår, som ikke blev udbetalt til Groenland Poultry, men til de tidligere virksomheder (dvs. Avicola Crevedia og Abator Avicola Crevedia), idet Groenland Poultry reelt kun har modtaget støtten vedrørende

²³ – Jf. i denne retning dom af 20.9.2022, VD og SR (C-339/20 og C-397/20, EU:C:2022:703, præmis 56 og 57 og den deri nævnte retspraksis).

²⁴ – Jf. dom af 15.7.2021, Ministrstvo za obrambo (C-742/19, EU:C:2021:597, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).

²⁵ – Jf. dom af 18.12.2007, Cementbouw Handel & Industrie mod Kommissionen (C-202/06 P, EU:C:2007:814, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis).

²⁶ – Jf. punkt 24 i dette forslag til afgørelse.

det tredje og det fjerde forpligtelsesår, og idet disse beløb svarer til mindre end 20% af den samlede støtte, der skal tilbagebetales²⁷, og

- for det andet at forpligtelsen blev opfyldt i fire ud af de fem forpligtelsesår, og at indstillingen af virksomheden, dvs. bedriftens ophør inden det femte forpligtelsesår, sandsynligvis skyldtes et forhold, som Groenland Poultry ikke havde indflydelse på, nemlig opsigelsen af aftalen om leje af lokalerne, som ikke kunne tilskrives dette selskab.

40. Derfor opstår spørgsmålet om, hvorvidt bestemmelserne i artikel 44 i forordning nr. 1974/2006 set i lyset af proportionalitetsprincippet skal fortolkes således, at APIA, således som Groenland Poultry har gjort gældende, kun burde have tilbagesøgt en del af det i henhold til forpligtelsen modtagne støttebeløb og navnlig alene det beløb, som dette selskab har modtaget.

41. I denne forbindelse skal det for det første fremhæves, at det *ifølge ordlyden af artikel 44, stk. 1, i forordning nr. 1974/2006* forholder sig således, at »[h]vis støttemodtageren i perioden for en forpligtelse, der er indgået som en betingelse for at modtage støtte, overdrager [...] bedriften til en anden, kan sidstnævnte overtage forpligtelsen for den resterende del af perioden. *Overtages forpligtelsen ikke, skal støttemodtageren tilbagebetale den modtagne støtte*«²⁸.

42. Denne bestemmelse fastsætter således den generelle regel, at den, der overtager en bedrift fra modtageren af en støtte, og som beslutter ligeledes at overtage den forpligtelse, som overdrageren havde påtaget sig, indtræder i dennes sted for så vidt angår samtlige tilsagn og forpligtelser for den resterende del af perioden. Det er således min opfattelse, i modsætning til hvad Groenland Poultry har gjort gældende, at denne bestemmelse klart og præcist regulerer retsvirkningerne af den tilbagebetalingsforpligtelse, der udspringer af en overdragelse af bedriften, idet den fastlægger det princip, at erhververen af det overdragne, som frivilligt ligeledes påtager sig den flerårige forpligtelse, har pligt til – i egenskab af »støttemodtager«²⁹ – at tilbagebetale den modtagne støtte i tilfælde af endnu en overdragelse af bedriften til en ny erhverver i løbet af forpligtelsesperioden, medmindre sidstnævnte også overtager denne forpligtelse for den resterende del af perioden.

43. Således som Kommissionen har anført, kan overdrageren ifølge logikken i artikel 44, stk. 1, i forordning nr. 1974/2006 i tilfælde af overdragelse af bedriften vælge ligeledes at overdrage sine flerårige forpligtelser. Hvis overdrageren vælger ikke at gøre det, eller det viser sig »ikke at være muligt« at finde en erhverver ([som omhandlet i denne forordnings artikel 44, stk. 2, litra a)³⁰], har overdrageren således pligt til at tilbagebetale hele den tildelte støtte og derved frigøre sig fra sine forpligtelser. Overdrageren er ligeledes undtaget fra forpligtelserne, hvis erhververen selv overtager de flerårige forpligtelser, i hvilket tilfælde erhververen bliver støttemodtager, indtil disse forpligtelser er opfyldt, med alle de deraf følgende fordele og ansvarsområder³¹.

²⁷ – Jf. punkt 22 i dette forslag til afgørelse.

²⁸ – Min fremhævelse.

²⁹ – I overensstemmelse med artikel 2, litra h), i forordning nr. 1698/2005 forstås ved »modtager« enhver »operatør, et organ eller en virksomhed, i offentligt eller privat regi, med ansvar for at gennemføre operationer eller modtage støtte«.

³⁰ – Jf. analysen i forbindelse med det tredje præjudicielle spørgsmål.

³¹ – I overensstemmelse med artikel 8, stk. 4, litra a) og b), i forordning nr. 809/2014 forholder det sig nemlig således, at når erhververen underretter den kompetente myndighed og anmoder om udbetaling af støtte fra EGFL og/eller ELFUL i overensstemmelse med stk. 3, litra a), overtager erhververen, ifølge førstnævnte litra a), »alle de rettigheder og forpligtelser, som overdrageren har over for myndighederne i henhold til det retsforhold, som etableres ved støtteansøgningen, ansøgningen om støtte eller betalingsanmodningen«, og ifølge litra b) »anses alle de handlinger, der er nødvendige for tildeling af støtte fra EGFL og/eller ELFUL, og alle de erklæringer, som overdrageren har afgivet inden overdragelsen, ved anvendelsen af de pågældende EU-bestemmelser for at være foretaget eller afgivet af erhververen«.

44. Hvad for det andet angår *den sammenhæng, hvori artikel 44, stk. 1, i forordning nr. 1974/2006 indgår*, skal det fastslås, at denne bestemmelse ganske vist fastlægger princippet om, at det i forbindelse med en overdragelse af en bedrift er den, der varetager forpligtelsen, der anses for at være støttemodtager og dermed pligtig at tilbagebetale den modtagne støtte, men at der i samme artikels stk. 2 og 3 fastsættes undtagelser fra dette princip, idet medlemsstaterne får mulighed for ikke at kræve tilbagebetaling. Mere præcist skaber stk. 2, litra a), som er den situation, der er relevant i den foreliggende sag, en undtagelse fra tilbagebetalingsforpligtelsen, hvis »modtageren allerede har opfyldt en betydelig del af den pågældende forpligtelse og endeligt indstiller sin landbrugsvirksomhed, og det ikke er muligt for efterfølgeren at overtage forpligtelsen«. For så vidt angår en undtagelse fra støttemodtagerens generelle tilbagebetalingsforpligtelse, der er fastsat i stk. 1, skal de situationer, der er omhandlet i stk. 2 og 3, fortolkes indskrænkende³².

45. I det foreliggende tilfælde er det imidlertid ubestridt, at denne mulighed, som er fastsat i forordningens artikel 44, stk. 2, ikke er indført i rumænsk ret, hvorfor støttemodtageren i den foreliggende sag i henhold til forordningens artikel 44, stk. 1, stadig – i alle tilfælde af manglende overtagelse af forpligtelsen i forbindelse med overdragelsen af bedriften i løbet af den flerårige forpligtelsesperiode – har pligt til at tilbagebetale den fulde modtagne støtte, og i henhold til princippet om den effektive virkning er de rumænske myndigheder samtidig forpligtede til at tilbagesøge den pågældende støtte, idet der ikke er retsgrundlag for ikke at kræve tilbagebetaling. På basis af de faktiske omstændigheder i tvisten i hovedsagen som beskrevet i anmodningen om præjudiciel afgørelse er jeg følgelig af den opfattelse, at Groenland Poultry ikke kan gøre denne undtagelse gældende med henblik på at undgå tilbagebetalingen af hele den modtagne støtte, herunder den, der er ydet til tidligere støttemodtagere.

46. For det tredje skal det *med hensyn til formålet med artikel 44, stk. 1, i forordning nr. 1974/2006* understreges, at den ordlydsfortolkning af denne bestemmelse, som fremlægges i det følgende, ligeledes gør det muligt at opfylde det oprindelige formål med den modtagne støtte, nemlig at fremme dyrevelfærden. Først og fremmest er det, således som Kommissionen har anført, afgørende i henseende til dette formål, at den flerårige forpligtelse varetages til fulde, idet kun en længere periode garanterer, at støttens formål opfyldes³³. Det er således vigtigt, at hvis forpligtelsen overdrages til en anden støttemodtager, knyttes alt ansvar og al gæld til den støttemodtager, der har overtaget forpligtelsen. Forpligtelsen skal opfyldes i hele perioden, idet den ellers ikke tjener sit formål og mister sin gavnlige virkning for dyrene.

47. Dernæst skal det i denne henseende ligeledes tages i betragtning, at forpligtelsen er knyttet til dyreopdrættet og til fremme af dyrevelfærden. Den erhverver, der overtager forpligtelsen og de tilhørende aktiver og passiver, overtager ligeledes den fulde forpligtelse for de foregående år. Da overdrageren har investeret den modtagne støtte til fordel for dyrevelfærden og dyrene på sin bedrift og således har forbedret den bedrift, som overdrages til erhververen, nyder sidstnævnte som støttemodtager indirekte godt af forgængerens investeringer og modtager den resterende betaling. Hvis denne næste støttemodtager imidlertid ikke er i stand til at opfylde forpligtelsen indtil dens udløb, skal denne støttemodtager ligeledes bære alle ulemperne ved en sådan forpligtelse, idet vedkommende har pligt til at tilbagebetale den modtagne støtte til dyrevelfærd, herunder den del, der er modtaget af den første støttemodtager. Denne pligt til at tilbagebetale al modtagen støtte i tilfælde af forpligtelsens ophør tilskynder derfor støttemodtageren til at gøre alt for at opfylde denne forpligtelse.

³² – Jf. analogt dom af 4.9.2018, ClientEarth mod Kommissionen (C-57/16 P, EU:C:2018:660, præmis 80 og den deri nævnte retspraksis)

³³ – Jeg gør nemlig opmærksom på, at det i artikel 40, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1698/2005 præciseres, at »[h]vis det er nødvendigt og velbegrundet, fastlægges der efter proceduren i artikel 90, stk. 2, en længere periode for særlige former for forpligtelser«.

48. Endelig er det med henblik på den effektive beskyttelse af Unionens finansielle interesser, som medlemsstaterne skal sikre³⁴, vigtigt at sørge for, at EU-midlerne kan blive effektivt tilbagesøgt, hvis udbetalingen af dem er sket i strid med EU-retten. I et tilfælde som det i den foreliggende sag omhandlede ville det være let at omgå den regel, der er angivet i artikel 44, stk. 1, i forordning nr. 1974/2006, hvis den første støttemodtager overdrog sin forpligtelse til en anden støttemodtager, og denne straks misligholdt den flerårige forpligtelse inden udløbet, uden at det fik finansielle konsekvenser for nogen af dem. Set i dette lys gælder pligten til at tilbagesøge den fulde støtte, der er modtaget i henhold til forpligtelsen, også for så vidt angår bestemmelserne i forordning (EU) nr. 1306/2013³⁵, hvis artikel 58, stk. 1, litra e), pålægger medlemsstaterne at træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre en effektiv beskyttelse af Unionens finansielle interesser, navnlig med henblik på at inddrive uberettigede betalinger.

49. Denne konklusion kan ikke ændres af eventuelle argumenter om tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet eller proportionalitetsprincippet.

50. Hvad for det første angår *retssikkerhedsprincippet* er det nemlig min opfattelse, at bestemmelserne i artikel 44, stk. 1, i forordning nr. 1974/2006 er i fuld overensstemmelse med dette princip, eftersom det klart fremgår af disse, at det påhviler den, som er »støttemodtageren« som omhandlet i denne forordning, på tidspunktet for ophævelsen af forpligtelsen at tilbagebetale hele støtten, uanset om denne støttemodtager er overdrageren eller erhververen af forpligtelsen. Ved overtagelsen af forpligtelsen er erhververen med andre ord bekendt med, at med erhvervelsen af egenskaben af »støttemodtager« følger pligten til at tilbagebetale alle de modtagne støttebeløb, hvis forpligtelsen ikke længere opfyldes. I en sådan situation kan den nye støttemodtager, som er fuldt ud bekendt med risikoen og de finansielle udfordringer ved overtagelsen af forpligtelsen, og som har »profiteret« på denne forpligtelse på tidspunktet for forhandlingen af kontrakten, derfor enten afslå at overtage forpligtelsen eller gøre alt, hvad der står i vedkommendes magt for at opfylde denne forpligtelse, eller forsøge at overdrage bedriften og forpligtelsen til en ny erhverver, hvis vedkommende ikke mener sig i stand til at fortsætte varetagelsen af denne forpligtelse.

51. Hvad for det andet angår *proportionalitetsprincippet* er det min opfattelse, at den næste støttemodtagers forpligtelse til at tilbagebetale hele den modtagne støtte til dyrevelfærd er proportional, for så vidt som bestemmelserne i artikel 44, stk. 1, i forordning nr. 1974/2006 og den underliggende logik bag denne artikel af de ovenfor forklarede grunde er tilstrækkelig klare og ubetingede til at gøre det muligt for erhververen på tidspunktet for indgåelsen af aftalen at vide, at hvis vedkommende beslutter at overtage forpligtelserne og ikke opfylder den flerårige forpligtelse efter overtagelsen af bedriften, kan den pågældende erhverver være forpligtet til at tilbagebetale den fulde støtte, herunder den del, der tidligere er modtaget af overdrageren. Reglens proportionale karakter udspringer af den omstændighed, at erhververen af bedriften i henhold til artikel 44, stk. 1, frit kan vælge ikke at overtage den flerårige forpligtelse (hvilket fremgår af denne bestemmelses ordlyd: »[S]idstnævnte [*kan*] overtage forpligtelsen for den resterende del af perioden« (min fremhævelse)). Endvidere og under alle omstændigheder er artikel 44 ikke til hinder for, at parterne i overdragelseskontrakten aftaler deres respektive ansvar i tilfælde af den sidste støttemodtagers afkald på forpligtelsen på dyrevelfærdsområdet, hvilket giver anledning til en erstatningssag anlagt ved de nationale retsinstanser af erhververen mod overdrageren på grundlag af national ret. For at garantere den effektive virkning af artikel 44,

³⁴ – Jf. i denne retning artikel 74, stk. 1, i forordning nr. 1698/2005.

³⁵ – Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1306/2013 af 17.12.2013 om finansiering, forvaltning og overvågning af den fælles landbrugspolitik og om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 352/78, (EF) nr. 165/94, (EF) nr. 2799/98, (EF) nr. 814/2000, (EF) nr. 1290/2005 og (EF) nr. 485/2008 (EUT 2013, L 347, s. 549, berigtiget i EUT 2016, L 130, s. 13).

stk. 1, i forordning nr. 1974/2006 kan sådanne kontraktvilkår kun bringes i anvendelse ved regres, efter at tilbagebetalingen af den samlede modtagne støtte er sket. Det er endelig min opfattelse, for så vidt som tilbagebetalingsforpligtelsen følger af de relevante EU-retlige bestemmelser, uden at medlemsstaterne har en skønsmargen bortset fra artikel 44, stk. 2 og 3, at proportionalitetsprincippet ikke kan drages i tvivl.

52. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg, at det andet præjudicielle spørgsmål besvares med, at artikel 44, stk. 1, og artikel 44, stk. 2, litra a), i forordning nr. 1974/2006 skal fortolkes således, at i en situation, hvor en støttemodtagers bedrift i perioden for en forpligtelse, der er indgået som en betingelse for at modtage støtte, helt eller delvist overdrages til en anden, som frivilligt har påtaget sig denne forpligtelse, og som efterfølgende endeligt indstiller sin landbrugsvirksomhed, skal denne anden modtager af støtten principielt tilbagebetale den modtagne støtte vedrørende den fulde forpligtelse, herunder de beløb, der er modtaget af de tidligere modtagere af denne støtte, uanset at denne anden støttemodtager allerede har opfyldt en betydelig del af sin forpligtelse, medmindre den pågældende medlemsstat har besluttet ikke at kræve tilbagebetaling på grundlag af de undtagelser, der navnlig er fastsat i forordningens artikel 44, stk. 2, litra a).

C. Om det tredje præjudicielle spørgsmål

53. Med det tredje præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, hvilke relevante oplysninger der skal tages i betragtning med henblik på at vurdere, hvorvidt »det ikke er muligt for efterfølgeren at overtage forpligtelsen« som omhandlet i den tredje betingelse, der er fastsat i artikel 44, stk. 2, litra a), i forordning nr. 1974/2006.

1. Formaliteten

54. Af de grunde, der allerede er nævnt i punkt 35-38 i dette forslag til afgørelse, foreslår jeg at konstatere, at det tredje forelagte spørgsmål kan antages til realitetsbehandling.

2. Realiteten

55. Som jeg har nævnt i punkt 41-43 i dette forslag til afgørelse, fastlægger artikel 44 i forordning nr. 1974/2006 i stk. 1 den generelle regel, der finder anvendelse på den situation, hvor støttemodtageren indstiller sin landbrugsvirksomhed, hvorefter: »Overtages forpligtelsen ikke, skal støttemodtageren tilbagebetale den modtagne støtte«, og i stk. 2, litra a), en af undtagelserne fra denne generelle regel, som kan finde anvendelse på de særlige situationer, hvor en landbruger »endeligt indstiller sin landbrugsvirksomhed« af andre grunde end force majeure eller ekstraordinære omstændigheder som omhandlet i denne forordnings artikel 47 (og som analyseret inden for rammerne af det første præjudicielle spørgsmål).

56. Denne undtagelse finder anvendelse, hvis to betingelser er opfyldt: dels at overdrageren, der har været støttemodtager, har opfyldt en betydelig del af sin forpligtelse, dels at det ikke er muligt for efterfølgeren at overtage forpligtelsen. Det er fortolkningen af denne anden betingelse, der er fastsat i den nævnte forordnings artikel 44, stk. 2, litra a), som den forelæggende ret ønsker klarlagt.

57. Mere præcist har den forelæggende ret konstateret, at denne bestemmelse synes at kræve, at støttemodtagerne fremlægger dokumentation for, at de befinder sig i en sådan situation, snarere end et abstrakt bevis, som kan være umuligt at føre i mangel af mulige efterfølgere, der måtte være interesserede i at overtage forpligtelsen. I denne henseende har den forelæggende ret præciseret, at Groenland Poultry har fremlagt dokumentation for, at selskabet Vitali var interesseret i at overtage forpligtelsen, men ikke havde opnået de fornødne sanitære og veterinære godkendelser til overtagelsen af landbrugsvirksomheden trods samtykke fra Agrolí Groups kreditorudvalg til udlejning af lokalerne.

58. I denne forbindelse gør jeg for det første opmærksom på, at ordlyden af artikel 44, stk. 2, litra a), i forordning nr. 1974/2006 henviser til, at »la reprise de l'engagement *par un* successeur se révéle irréalisable« [o.a.: på dansk »en efterfølger«; den danske version af artikel 44, stk. 2, litra a), anvender »efterfølgeren«], dvs. »enhver efterfølger«, og sigter ikke til en enkelt specifik efterfølger (min fremhævelse). Hvis EU-lovgiver havde ønsket at lægge vægt på, at det var umuligt for efterfølgeren foruden bedriften også at overtage forpligtelsen, kunne EU-lovgiver således have angivet, at »la reprise de l'engagement se révéle irréalisable *pour le* successeur« [o.a.: på dansk »efterfølgeren« som anvendes i den danske version af bestemmelsen]. For at kunne påberåbe sig denne undtagelse er det efter min opfattelse følgelig ikke tilstrækkeligt, at en efterfølgers overtagelse af forpligtelsen kan vise sig at være umulig på grund af et problem, der er specifikt for netop denne efterfølger, men at objektive omstændigheder har hindret støttemodtageren i at »redde« forpligtelsen, eller med andre ord at det ikke var objektivt muligt at overdrage forpligtelsen.

59. Denne fortolkning kan efter min opfattelse ligeledes underbygges af den sammenhængsanalyse, der er nævnt i punkt 44 i dette forslag til afgørelse, hvorefter den regel, der er fastsat i artikel 44, stk. 2, litra a), i forordning nr. 1974/2006, udgør en undtagelse fra den regel, der er fastsat i denne forordnings artikel 44, stk. 1, og derfor skal fortolkes indskrænkende.

60. Jeg gør endelig opmærksom på, at selv om det i den foreliggende sag tilkommer den forelæggende ret at vurdere, om de objektive omstændigheder har kunnet forhindre overdragelsen af Groenland Poultrys forpligtelse til Vitali, forekommer overtagelsen af forpligtelsen på basis af de oplysninger, som den forelæggende ret har fremlagt, at have været »mulig«, idet efterfølgeren ønskede at overtage forpligtelsen, men alene blev forhindret deri af afslaget på myndighedsgodkendelsen, hvilket således var en bestemt situation, der var specifik for netop denne ene efterfølger.

61. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg, at det tredje præjudicielle spørgsmål besvares med, at artikel 44, stk. 2, litra a), i forordning nr. 1974/2006, for så vidt som denne bestemmelse henviser til, at »det ikke er muligt for efterfølgeren at overtage forpligtelsen«, skal fortolkes således, at den omhandler en situation, hvor en efterfølgers overtagelse af forpligtelsen viser sig at være umulig på grund af objektive omstændigheder, som hindrer videreførelsen af forpligtelsen, og som ikke er knyttet til særlige eller specifikke situationer, der kun gør sig gældende for denne ene potentielle efterfølger.

V. Forslag til afgørelse

62. Henset til det ovenfor anførte foreslår jeg, at Domstolen besvarer de præjudicielle spørgsmål, som Curtea de Apel București (appeldomstolen i București, Rumænien) har forelagt, således:

»1) Artikel 44, stk. 1, og artikel 44, stk. 2, litra a), i Kommissionens forordning nr. 1974/2006 af 15. december 2006 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL), som ændret ved Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 679/2011 af 14. juli 2011,

skal fortolkes således, at

i en situation, hvor en støttemodtagers bedrift i perioden for en forpligtelse, der er indgået som en betingelse for at modtage støtte, helt eller delvist overdrages til en anden, som frivilligt har påtaget sig denne forpligtelse, og som efterfølgende endeligt indstiller sin landbrugsvirksomhed, skal denne anden modtager af støtten principielt tilbagebetale den modtagne støtte vedrørende den fulde forpligtelse, herunder de beløb, der er modtaget af de tidligere modtagere af denne støtte, uanset at denne anden støttemodtager allerede har opfyldt en betydelig del af sin forpligtelse, medmindre den pågældende medlemsstat har besluttet ikke at kræve tilbagebetaling på grundlag af de undtagelser, der navnlig er fastsat i forordningens artikel 44, stk. 2, litra a).

2) Artikel 44, stk. 2, litra a), i forordning nr. 1974/2006, som ændret ved gennemførelsesforordning nr. 679/2011, skal, for så vidt som denne bestemmelse henviser til, at »det ikke er muligt for efterfølgeren at overtage forpligtelsen«,

fortolkes således, at

den omhandler en situation, hvor en efterfølgers overtagelse af forpligtelsen viser sig at være umulig på grund af objektive omstændigheder, som hindrer videreførelsen af forpligtelsen, og som ikke er knyttet til særlige eller specifikke situationer, der kun gør sig gældende for denne ene potentielle efterfølger.«