



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

16. november 2023*

»Præjudiciel forelæggelse – fælles landbrugspolitik – Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen – EF-ordning med støtte til skovbrugsforanstaltninger i landbruget – forordning (EØF) nr. 2080/92 – artikel 4 – medlemsstaternes gennemførelse af støtteordningen ved flerårige programmer – beskyttelse af Unionens finansielle interesser – forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 – artikel 1 – begrebet »uregelmæssighed« – artikel 2 – de administrative foranstaltninger og sanktioners effektive, forholdsmæssige og afskrækkende virkning – artikel 4 – tilbagekaldelse af den uberettiget opnåede fordel – reglerne for anvendelse af et integreret system for forvaltning og kontrol af visse EU-støtteordninger – national lovgivning, der foreskriver tilbagebetaling af tilbagekaldelse af støtten og tilbagebetaling af de modtagne beløb i tilfælde af uregelmæssigheder – proportionalitetsprincippet«

I sag C-196/22,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Corte suprema di cassazione (kassationsdomstol, Italien) ved afgørelse af 22. februar 2022, indgået til Domstolen den 11. marts 2022, i sagen

IB

mod

Regione Lombardia,

Provincia di Pavia,

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, K. Jürimäe, og dommerne N. Piçarra, M. Safjan, N. Jääskinen og M. Gavalec (refererende dommer),

generaladvokat: L. Medina,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

* Processprog: italiensk.

efter at der er afgivet indlæg af:

- IB ved avvocata L. Zanuttigh,
- Regione Lombardia ved avvocati A. Forloni og M.L. Tamborino,
- Provincia di Pavia ved avvocato G. Roccioletti,
- den græske regering ved E. Leftheriotou, M. Tassopoulou og A.-E. Vasilopoulou, som befuldmægtigede,
- Europa-Kommissionen ved P. Rossi og A. Sauka, som befuldmægtigede,

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

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af Rådets forordning (EØF) nr. 2080/92 af 30. juni 1992 om en fællesskabsordning med støtte til skovbrugsforanstaltninger i landbruget (EFT 1992, L 215, s. 96) og af Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 af 18. december 1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser (EFT 1995, L 312, s. 1).
- 2 Denne anmodning er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem på den ene side IB og på den anden side Regione Lombardia (regionen Lombardiet, Italien) og Provincia di Pavia (provinsen Pavia, Italien) vedrørende lovligheden af en afgørelse om tilbagekaldelse af støtte til skovrejsning på landbrugsjord og påbud om tilbagebetaling af hele denne støtte.

Retsforskrifter

EU-retten

Forordning nr. 2080/92

- 3 Forordning nr. 2080/92 blev med virkning fra den 2. juli 1999 ophævet ved 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 (EFT 1999, L 160, s. 80). I henhold til sidstnævnte forordnings artikel 55, stk. 3, fandt forordning nr. 2080/92 fortsat anvendelse på de foranstaltninger, som blev godkendt i medfør af denne forordning inden den 1. januar 2000, hvorfor tvisten i hovedsagen er reguleret af nævnte forordnings bestemmelser.

4 Første til tredje og femte betragtning til forordning nr. 2080/92 har følgende ordlyd:

»Det er af væsentlig betydning, at der gennemføres skovrejsning på landbrugsarealer, ikke blot af hensyn til jordudnyttelsen og miljøet, men også som et bidrag til at afhjælpe underskuddet af skovbrugsressourcer i Fællesskabet og som et supplement til den fællesskabspolitik, hvis sigte er at bringe landbrugsproduktionen under kontrol.

[E]rfaringen med landbrugernes skovrejsning på landbrugsjord har vist, at de nuværende støtteordninger til fremme af skovrejsning er utilstrækkelige, og at der kun i utilfredsstillende omfang er gennemført skovrejsning på de landbrugsarealer, der er taget ud af produktion i de seneste år.

[D]et er derfor hensigtsmæssigt, at de foranstaltninger, der er fastsat i afsnit VIII i Rådets forordning (EØF) nr. 2328/91 af 15. juli 1991 om forbedring af landbrugsstrukturernes effektivitet [(EFT 1991, L 218, s. 1)], erstattes med foranstaltninger, som i højere grad modsvarer behovet for en effektiv tilskyndelse til skovrejsning på landbrugsarealer.

[...]

[E]n vigtig del af tilskyndelsen til skovrejsning kan bestå i, at der for de første fem år ydes en gradvis aftagende præmie, som skal bidrage til dækning af de udgifter, der er forbundet med de nye beplantningers pleje.

5 Forordningens artikel 1 med overskriften »Støtteordningens formål« bestemmer:

»Der indføres en EF-støtteordning, som medfinansieres af Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen, med det formål:

- at ledsage ændringerne inden for de fælles markedsordninger
- at bidrage til en mere langsigtet forbedring af skovressourcerne
- at bidrage til en naturpleje, der er mere forenelig med miljøligevægten
- at bekæmpe drivhuseffekten og absorbere kuldioxid.

EF-støtteordningen har følgende sigte:

- a) alternativ udnyttelse af landbrugsarealerne ved skovrejsning
- b) udvikling af skovbrugsaktiviteter på landbrugsbedrifterne.«

6 Nævnte forordnings artikel 2 med overskriften »Støtteordning« bestemmer i stk. 1:

»Støtteordningen kan omfatte følgende:

- a) støtte, der skal bidrage til dækning af udgifterne til tilplantning
- b) en [årlig] præmie pr. tilplantet hektar, der skal bidrage til dækning af udgifterne til de tilplantede arealers pleje i de første fem år

c) en årlig hektarpræmie, der skal udligne indkomsttabet som følge af skovrejsning på landbrugsarealer

[...]«

7 Samme forordnings artikel 3 med overskriften »Støttebeløb« bestemmer i stk. 1, litra a)-c):

»De i artikel 2 nævnte refusionsberettigede maksimumsbeløb fastsættes således:

a) for udgifterne til tilplantning:

– 2 000 [EUR] pr. ha for tilplantning med eukalyptus

– [...]

b) for udgifter til beplantningspleje:

– 250 [EUR] pr. ha pr. år i de første to år og 150 [EUR] pr. ha pr. år i de følgende år, hvis der er tale om nåletræsbeplantninger

– 500 [EUR] pr. ha pr. år i de første to år og 300 [EUR] pr. ha pr. år i de følgende år, hvis der er tale om løvtræsbeplantninger eller om blandede beplantninger, hvor løvtræer udgør mindst 75%.

[...]

c) for præmien til udligning af indkomsttab:

– 600 [EUR] pr. ha pr. år, hvis skovrejsningen foretages af en landbruger eller sammenslutning af landbrugere, der har udnyttet jorden inden skovrejsningen

– 150 [EUR] pr. ha pr. år, hvis skovrejsningen foretages af anden støttemodtager som omhandlet i artikel 2, stk. 2, litra b)

og højst i 20 år fra første tilplantning.

8 Artikel 4 i direktiv 2080/92 med overskriften »Støtteprogrammer« bestemmer i stk. 1:

»Medlemsstaterne iværksætter den i artikel 2 omhandlede støtteordning ved hjælp af flerårige nationale eller regionale programmer vedrørende målene i artikel 1, som navnlig fastsætter:

– størrelsen og varigheden af den i artikel 2 omhandlede støtte under hensyn til de faktiske udgifter til skovrejsningen og til plejen af de træarter eller trætyper, der anvendes til skovrejsningen, eller under hensyn til indkomsttabet

– betingelserne for ydelse af støtte, navnlig til skovrejsning

– [...]«

Forordning (EØF) nr. 3887/92

9 Kommissionens forordning (EØF) nr. 3887/92 af 23. december 1992 om gennemførelsesbestemmelser for det integrerede system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger (EFT 1992, L 391, s. 36) blev med virkning fra den 13. december 2001 ophævet ved Kommissionens forordning (EF) nr. 2419/2001 af 11. december 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 2001, L 327, s. 11). I henhold til artikel 53, stk. 1, i forordning nr. 2419/2001 fandt forordning nr. 3887/92 imidlertid fortsat anvendelse på ansøgninger vedrørende produktionsår eller præmieperioder, der som den i hovedsagen omhandlede udløb inden den 1. januar 2002.

10 Denne forordnings artikel 9, stk. 2, bestemmer:

»Konstateres det, at det areal, som er angivet i ansøgningen om arealstøtte, er større end det fastslåede areal, beregnes støttebeløbet på grundlag af det areal, der er fastslået under kontrollen. Dog nedsættes det fastslåede areal således, medmindre der foreligger force majeure:

- [H]vis det overskydende areal udgør over 2% eller 2 ha, men højst 10% af det fastslåede areal, er nedsættelsen lig med to gange det overskydende areal.
- [H]vis det overskydende areal udgør over 10%, men højst 20% af det fastslåede areal, er nedsættelsen lig med 30%.

Hvis det overskydende areal udgør over 20% af det fastslåede areal, ydes der ingen arealstøtte.

[...]«

Forordning nr. 2988/95

11 Tredje og tiende betragtning til forordning 2988/95 har følgende ordlyd:

»[R]eglerne for denne decentraliserede forvaltning og for kontrolordningerne er fastlagt særskilt for de forskellige områder af fællesskabspolitikken; det er imidlertid nødvendigt at bekæmpe handlinger, der skader De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, på alle områder.

[...]

[I] medfør af det generelle rimelighedskrav og af proportionalitetsprincippet samt i lyset af princippet om *ne bis in idem* bør der, under iagttagelse af gældende fællesskabsret og bestemmelserne i de specifikke fællesskabsforskrifter, der findes ved denne forordnings ikrafttræden, fastsættes bestemmelser for at undgå, at der for den samme handling pålægges den samme person både økonomiske fællesskabssanktioner og nationale strafferetlige sanktioner.«

12 Denne forordnings artikel 1 er affattet således:

»1. Med henblik på beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser vedtages der generelle regler for ensartet kontrol og for administrative foranstaltninger og sanktioner i forbindelse med uregelmæssigheder vedrørende fællesskabsretten.

2. Som uregelmæssighed betragtes enhver overtrædelse af en fællesskabsbestemmelse, som kan tilskrives en økonomisk beslutningstagers handling eller undladelse, der skader eller kunne skade De Europæiske Fællesskabers almindelige budget eller budgetter, der forvaltes af De Europæiske Fællesskaber [...] ved afholdelse af en uretmæssig udgift.«

13 Nævnte forordnings artikel 2 har følgende ordlyd:

»1. Kontrol samt administrative foranstaltninger og sanktioner anvendes, i det omfang de er nødvendige for at sikre en korrekt anvendelse af fællesskabsretten. De skal være effektive, stå i et rimeligt forhold til uregelmæssigheden og have en afskrækkende virkning for at sikre den fornødne beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser.

2. Der kan ikke pålægges en administrativ sanktion, som ikke var indført ved en fællesskabsretsakt, inden uregelmæssigheden fandt sted. Ændres bestemmelserne om administrative sanktioner i en fællesskabsretsakt efterfølgende, anvendes de mindst strenge bestemmelser med tilbagevirkende kraft.

[...]

4. Med forbehold af gældende fællesskabsret er det medlemsstaternes lovgivning, der gælder for procedurerne for gennemførelsen af kontrol, og af fællesskabsforanstaltninger og -sanktioner.«

14 Samme forordnings artikel 4 bestemmer:

»1. Enhver uregelmæssighed medfører i almindelighed tilbagekaldelse af den uberettiget opnåede fordel:

- ved forpligtelse til at betale de skyldige beløb eller tilbagebetale de uberettiget oppebårne beløb
- ved fuldstændig eller delvis fortabelse af den sikkerhed, der er stillet, enten til støtte for anmodningen om den indrømmede fordel eller ved modtagelsen af et forskud.

2. Anvendelsen af de i stk. 1 omhandlede foranstaltninger er begrænset til tilbagekaldelse af den opnåede fordel, eventuelt med tillæg af rente, som kan beregnes efter en fast sats.

3. Handlinger, som bevisligt har til formål at opnå en fordel, der er i modstrid med sigtet for de på området gældende fællesskabsregler, ved kunstigt at skabe de nødvendige forudsætninger for at opnå denne fordel, bevirker, alt efter tilfældet, enten at fordelene ikke indrømmes, eller at den tilbagekaldes.

4. Foranstaltningerne i denne artikel betragtes ikke som sanktioner.«

15 Artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 2988/95 bestemmer:

»Forsætlige eller uagtsomme uregelmæssigheder kan medføre følgende administrative sanktioner:

[...]

- c) fuldstændig eller delvis fortabelse af en fordel, der er indrømmet i henhold til fællesskabslovgivningen, også selv om den pågældende uberettiget kun har nydt godt af en del af denne fordel
- d) udelukkelse fra eller tilbagekaldelse af en fordel i en senere periode end den, hvor uregelmæssigheden fandt sted

[...]«

Italiensk ret

- 16 Artikel 13 i decreto legislativo n. 494 – Regolamento recante norme di attuazione del regolamento (CEE) n. 2080/92 in materia di gestione, pagamenti, controlli e scadenze dell'erogazione di contributi per l'esecuzione di rimboschimenti o miglioramenti boschivi (lovdekret nr. 494 – forordning om gennemførelsesbestemmelser til forordning nr. 2080/92 om styring, betalinger, kontroller og tilbagekaldelser af støtte til skovrejsning og forbedring af skovarealer) af 18. december 1998 (GURI nr. 16 af 21.1.1999, herefter »dekret nr. 494/98«) med overskriften »Resultater af kontroller efter udbetaling af støtte« bestemmer:

»1. Såfremt der under de i artikel 12 ovenfor omtalte kontroller konstateres uregelmæssigheder, som udløser tilbagekaldelse af støtten, træffer det kompetente regionale organ afgørelse om hel eller delvis tilbagekaldelse med de i artikel 14 nedenfor anførte konsekvenser, jf. artikel 4 i forordning [nr. 2988/95].

2. Det udgør ikke en uregelmæssighed, at der i en ansøgning er anført et mindre areal end det konstaterede. Med henblik på beregningen af den årlige støtte er det imidlertid fortsat det angivne areal, der skal tages i betragtning.«

- 17 Dette dekrets artikel 14 med overskriften »Andre tilfælde af tilbagekaldelse« bestemmer:

»1. Der træffes afgørelse om hel tilbagekaldelse, når en af de i stk. 2 eller 3 omhandlede tilsidesættelser foreligger, og/eller såfremt de krav og betingelser, der kræves for at tiltræde programmet, ikke længere er opfyldt.

[...]

3. Der træffes ligeledes afgørelse om hel tilbagekaldelse, såfremt det med forbehold af de ovenfor i artikel 8 omhandlede tilfælde af force majeure ses, at det konstaterede tilplantede eller forbedrede areal eller det konstaterede antal kilometer skovveje er mere end 20% mindre end det, for hvilket støtte er berettiget og er blevet udbetalt.

4. Mindre afvigelser fra den i foregående stykke fastsatte tærskelværdi medfører delvis tilbagekaldelse af støtten.«

- 18 Nævnte dekrets artikel 15 med overskriften »Virkningerne af tilbagekaldelse« bestemmer i stk. 1:

»Hel tilbagekaldelse udløser tilbagebetaling af hele den uberettiget opnåede støtte og fuldstændig udelukkelse fra støtte til de øvrige års forpligtelser.«

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 19 Den 16. juni 1997 ansøgte IB, som er landbruger, provinsen Pavia om indrømmelse af støtte til fremme af skovrejsning på landbrugsjord i medfør af forordning nr. 2080/92. Som led i denne ansøgning forpligtede IB sig til skovrejsning på et areal, som hidtil havde været benyttet til dyrkning af ris og majs, og som udgjorde 104 hektar, og til at bevare tilplantningen på hele dette areal i en periode på 20 år, dvs. i perioden 1997-2017.
- 20 Eftersom IB blev fundet berettiget til støtte under denne ordning, modtog han i perioden 1997-2008 i alt 1 324 246,35 EUR i støtte, idet støtten i henhold til artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 2080/92 bestod af oprindelig støtte, der skulle bidrage til dækning af udgifterne til tilplantning, årlige præmier, der skulle bidrage til dækning af udgifterne til de tilplantede arealers pleje, og årlige præmier, der skulle udligne indkomsttabet.
- 21 En kontrol på stedet i september 2009 foretaget af provinsen Pavia, som var bemyndiget hertil af regionen Lombardiet, viste, at det tilplantede areal, som var gennemført med EU-midler, ikke udgjorde 104 ha, men 70 ha, da IB havde foretaget førtidig fældning af beplantning. Provinsen Pavia fastslog, at denne afvigelse på 38% mellem det angivne areal og det reelt tilplantede areal oversteg den tærskel på 20%, som er fastsat i artikel 14, stk. 3, i lovdekret nr. 494/98, og tilbagekaldte hele den støtte, som var blevet udbetalt til IB, pålagde ham at tilbagebetale hele denne støtte i overensstemmelse med dekretets artikel 15, stk. 1, og udelukkede ham fra støtte til de øvrige års forpligtelser.
- 22 IB anfægtede afgørelsen om tilbagekaldelse samt påbuddet om tilbagebetaling for Tribunale di Pavia (retten i Pavia, Italien), som gav ham medhold i søgsmålet.
- 23 I forbindelse med en appel omgjorde Corte d'appello di Milano (appeldomstolen i Milano, Italien) dommen i første instans og fastslog i det væsentlige, at den tilsidesættelse, som blev tilregnet IB, udgjorde en alvorlig uregelmæssighed, som var i strid med de formål, der forfølges med EU-støtteordningen. Denne uregelmæssighed, som førte til en uberettiget berigelse for den begunstigede, der modtog såvel EU-støtte som indtægter fra salg af træ, begrundede en fuldstændig tilbagebetaling af den modtagne støtte med forbehold af force majeure og eventuelle andre årsager, som var uafhængige af støttemodtagerens hensigter.
- 24 IB har iværksat kassationsappel til prøvelse af denne dom for Corte suprema di cassazione (kassationsdomstol, Italien), der er den forelæggende ret.
- 25 Den forelæggende ret nærer tvivl om, hvorvidt forordning nr. 2080/92 og nr. 2988/95 er til hinder for den ordning med hel tilbagekaldelse af støtten, som er fastsat i artikel 14 og 15 i dekret nr. 494/98.
- 26 Den forelæggende ret nærer nærmere bestemt først og fremmest tvivl om, hvorvidt ordningen med hel tilbagekaldelse udgør en »foranstaltning« som omhandlet i artikel 4 i forordning nr. 2988/95. Selv om denne forordnings artikel 4, stk. 1, bestemmer, at enhver uregelmæssighed i almindelighed medfører tilbagekaldelse af den uberettiget opnåede fordel ved forpligtelse til at betale de uberettiget oppebårne beløb, bevirker hel tilbagekaldelse som fastsat i artikel 14 og 15 i dekret nr. 494/98 nemlig ikke alene, at hele den uberettiget modtagne støtte tilbagebetales, men ligeledes en fuldstændig udelukkelse fra støtte til de øvrige års forpligtelser.

- 27 Den forelæggende ret ønsker endvidere oplyst, om denne nationale lovgivning overskrider de grænser, der er fastlagt i artikel 4 i forordning nr. 2988/95, for så vidt som lovgivningen kræver fuldstændig tilbagebetaling af den modtagne støtte, hvis det tilplantede areal er mere end 20% mindre end det til støtten angivne areal.
- 28 Endelig ønsker den forelæggende ret oplyst, om nævnte nationale lovgivning er forholdsmæssig, for så vidt som den i tilfælde af hel tilbagekaldelse foreskriver tilbagebetaling af hele den modtagne støtte og ikke alene af støtten for de år, for hvilke uregelmæssigheden blev konstateret.
- 29 På denne baggrund har Corte suprema di cassazione (kassationsdomstol) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Er bestemmelserne i [forordning nr. 2080/92] om en fællesskabsordning med støtte til skovbrugsforanstaltninger i landbruget, der ikke indeholder nogen ordning vedrørende fortabelse og sanktioner – i lyset af bestemmelserne i [forordning nr. 2988/95] – til hinder for anvendelsen af en bestemmelse i national lovgivning, der ved gennemførelse af bestemmelserne i forordning [nr.] 2080/92 foreskriver, at støttemodtagere i tilfælde af konstaterede uregelmæssigheder i forbindelse med ydelse af støtte fortaber retten hertil og skal tilbagebetale modtagne støttebeløb?
 - 2) Hvis det første spørgsmål besvares benægtende, er bestemmelserne i [forordning nr. 2080/92] – i lyset af bestemmelserne i [forordning nr. 2988/95] samt rimelighedskravet og proportionalitetsprincippet i [tiende] betragtning til den sidstnævnte forordning – da til hinder for anvendelsen af en bestemmelse i national lovgivning, der ved gennemførelse af bestemmelserne i forordning [nr.] 2080/92 foreskriver, at støttemodtagere i tilfælde af konstaterede uregelmæssigheder i forbindelse med ydelse af støtte fortaber retten hertil og skal tilbagebetale modtagne støttebeløb, såfremt det tilplantede areal eller det forbedrede skovareal viser sig at være 20% mindre end det, for hvilket støtte er blevet ydet og udbetalt?
 - 3) Hvis det første spørgsmål besvares benægtende, er bestemmelserne i [forordning nr. 2080/92] – i lyset af bestemmelserne i [forordning nr. 2988/95] – da til hinder for anvendelsen med tilbagevirkende kraft af en bestemmelse i national lovgivning, der ved gennemførelse af bestemmelserne i forordning [nr.] 2080/92 foreskriver, at støttemodtagere i tilfælde af konstaterede uregelmæssigheder i forbindelse med ydelse af støtte fortaber retten hertil og skal tilbagebetale modtagne støttebeløb?
 - 4) Hvis det første spørgsmål besvares benægtende, er bestemmelserne i [forordning nr. 2080/92] – i lyset af bestemmelserne i [forordning nr. 2988/95] – da til hinder for, at en bestemmelse i national lovgivning, der ved gennemførelse af bestemmelserne i forordning [nr.] 2080/92 foreskriver, at støttemodtagere i tilfælde af konstaterede uregelmæssigheder i forbindelse med ydelse af støtte fortaber retten hertil og skal tilbagebetale modtagne støttebeløb, [således] at støttemodtageren har pligt til at tilbagebetale hele støttebeløbet og ikke bare beløbene svarende til det år, for hvilket der er blevet konstateret uregelmæssigheder i forbindelse med ydelse af støtte?»

Om de præjudicielle spørgsmål

Formaliteten vedrørende anmodningen om præjudiciel afgørelse

- 30 Regionen Lombardiet har i det væsentlige gjort gældende, at de forelagte spørgsmål skal afvises af to grunde. For det første er disse spørgsmål uden betydning, eftersom italiensk lovgivning blot gennemfører artikel 9 i forordning nr. 3887/92, som er en bestemmelse, der finder direkte anvendelse. For det andet har besvarelsen af disse spørgsmål ingen relevans for afgørelsen af tvisten i hovedsagen, eftersom IB fældede hele arealet med skovrejsning i 2011, således at spørgsmålet om virkningen af en reduktion af arealet med mere end 20% er blevet hypotetisk.
- 31 Det følger i denne henseende af fast retspraksis, at det udelukkende tilkommer den nationale ret, for hvilken en tvist er indbragt, og som har ansvaret for den retlige afgørelse, 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, den forelægger Domstolen. Når de forelagte spørgsmål vedrører fortolkningen af en EU-retlig regel, er Domstolen derfor principielt forpligtet til at træffe afgørelse (dom af 6.10.2021, Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis).
- 32 Heraf følger, at der foreligger en formodning for, at spørgsmål om EU-retten er relevante. Domstolen kan kun afslå at træffe afgørelse vedrørende et præjudicielt spørgsmål fra en national retsinstans, såfremt det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af en EU-retlig regel 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 sagligt korrekt besvarelse af de forelagte spørgsmål (dom af 6.10.2021, Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis).
- 33 I det foreliggende tilfælde fremgår det af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at afgørelsen af tvisten i hovedsagen afhænger af Domstolens besvarelse af denne anmodning, eftersom nævnte besvarelse vil give den forelæggende ret mulighed for at træffe afgørelse om rækkevidden af tilbagebetalingen af den støtte til skovrejsning, som IB modtog i en kontekst, hvor det er blevet fastslået, at det tilplantede areal var mere end 20% mindre end det areal, der var fundet støtteberettiget i medfør af en flerårig støtteforpligtelse.
- 34 På denne baggrund kan anmodningen om en præjudiciel afgørelse antages til realitetsbehandling, eftersom den af den forelæggende ret ønskede fortolkning af EU-retten ikke åbenbart savner enhver forbindelse med genstanden for tvisten i hovedsagen.

Realiteten

- 35 Med de fire spørgsmål, der skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 2 og 4 i forordning nr. 2988/95, artikel 2 og 4 i forordning nr. 2080/92 og proportionalitetsprincippet skal fortolkes således, at disse bestemmelser og dette princip til hinder for en national lovgivning, der, såfremt det under gennemførelsen af en flerårig forpligtelse fastslås, at det tilplantede areal er mere end 20% mindre end det areal, der er fundet støtteberettiget i medfør af denne forpligtelse, foreskriver hel tilbagekaldelse af støtten til skovrejsning og dermed en pligt til fuldstændig tilbagebetaling af denne støtte samt fuldstændig udelukkelse fra den støtte, som skulle udbetales for de øvrige års forpligtelser.

- 36 I første række skal det indledningsvis bemærkes, at forordning nr. 2080/92, således som det fremgår af forordningens artikel 1, sammenholdt med første til tredje betragtning hertil, har indført en ordning med støtte til skovrejsning på landbrugsjord i form af skovrejsning, der bl.a. tilsigter at fremme alternativ udnyttelse af landbrugsarealerne ved skovrejsning, samtidig med at der er mulighed for udvikling af skovbrugsaktiviteter på landbrugsbedrifterne, bidrage til en naturpleje, der er mere forenelig med miljølige vægten, bekæmpe drivhuseffekten og absorbere kuldiioxid samt bidrage til en mere langsigtet forbedring af skovressourcerne.
- 37 Nævnte forordning forfølger således landbrugspolitiske formål, der sigter til støtte til skovbrugssektoren, samt et miljøbeskyttelsesformål, hvilke formål af deres art har en flerårig dimension og kræver opnåelse af en effektiv og varig skovrejsning på landbrugsjord.
- 38 Det fremgår endvidere af samme forordnings artikel 2, stk. 1, litra a)-c), at den ved denne forordning indførte støtteordning kan omfatte støtte, der skal bidrage til dækning af udgifterne til tilplantning, en årlig præmie, der skal bidrage til dækning af udgifterne til de tilplantede arealers pleje i de første fem år, og en årlig præmie, der skal udligne indkomsttabet som følge af skovrejsning på landbrugsarealer, idet disse præmier udbetales »pr. tilplantet hektar«.
- 39 Desuden fastsætter artikel 3, stk. 1, litra a)-c), i forordning nr. 2080/92 kun de refusionsberettigede maksimumsbeløb på grundlag af det tilplantede areal (i hektar) samt den maksimale varighed af udbetalingen af støtten. Mens denne artikels stk. 1, litra b), sammenholdt med femte betragtning til denne forordning, foreskriver, at betalingen af præmierne til beplantningspleje kan fordeles over en periode på fem år, fastsætter dette stykkes litra c) i denne henseende, at præmien for indkomsttab kan ydes i højst 20 år fra første tilplantning.
- 40 Hvad angår nævnte forordnings artikel 4, stk. 1, henvises heri til, at medlemsstaterne skal iværksætte denne støtteordning ved hjælp af flerårige nationale eller regionale programmer, som de fastlægger reglerne for. I denne forbindelse fastsætter medlemsstaterne bl.a. størrelsen og varigheden af støtten under hensyn til de faktiske udgifter til skovrejsningen og til plejen af de træarter eller trætyper, der anvendes til skovrejsningen, eller under hensyn til indkomsttabet samt betingelserne for ydelse af støtte til skovrejsning.
- 41 For det første følger det af en samlet læsning af disse bestemmelser, at selv om forordning nr. 2080/92 ikke direkte fastsætter betingelserne for udbetaling af de forskellige former for støtte til skovrejsning, knytter denne forordning tildelingen af støtte til faktisk skovrejsning på arealer dækket af en flerårig forpligtelse for hele dennes varighed.
- 42 For det andet skal det fastslås, at forordningen hverken fastsætter de klageprocedurer eller den sanktionsordning, der skal sikre overholdelsen af betingelserne for tildeling af støtten. Disse klageprocedurer og denne sanktionsordning reguleres således af medlemsstaternes lovgivning.
- 43 I anden række skal det imidlertid bemærkes, at med henblik på beskyttelsen af Unionens finansielle interesser vedtog forordning nr. 2988/95 i overensstemmelse med artikel 1 generelle regler for ensartet kontrol og for administrative foranstaltninger og sanktioner i forbindelse med uregelmæssigheder vedrørende EU-retten, hvilket ifølge tredje betragtning til forordningen skete med henblik på at bekæmpe handlinger, der skader Unionens finansielle interesser, på alle områder (jf. i denne retning dom af 17.9.2014, Cruz & Companhia, C-341/13, EU:C:2014:2230, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis).

- 44 EU-lovgiver har ved at vedtage nævnte forordning tilsigtet at indføre en række generelle principper med krav om, at samtlige forordninger på de enkelte områder, såsom forordning nr. 2080/92, skal overholde disse principper (jf. i denne retning dom af 28.10.2010, SGS Belgium m.fl., C-367/09, EU:C:2010:648, præmis 37, og af 18.12.2014, Somvao, C-599/13, EU:C:2014:2462, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis).
- 45 Artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 2988/95 præciserer således, at den kontrol samt de administrative foranstaltninger og sanktioner, der er fastsat i denne bestemmelse, skal være effektive, stå i et rimeligt forhold til uregelmæssigheden og have en afskrækkende virkning.
- 46 Domstolen har fortolket begrebet »uregelmæssighed« som omhandlet i nævnte forordnings artikel 1, stk. 2, således, at dette begreb ikke alene omfatter alle tilsidesættelser af en bestemmelse i EU-retten, som kan tilskrives en økonomisk aktørs handling eller undladelse, der skader eller kunne skade Unionens almindelige budget ved afholdelse af en uretmæssig udgift over dette budget, men ligeledes tilsidesættelser af bestemmelser i den nationale lovgivning, som finder anvendelse på de operationer, der støttes af en fond, såsom bestemmelser, der fastsætter betingelserne for støtteberettigelse (jf. analogt dom af 26.5.2016, Județul Neamț og Județul Bacău, C-260/14 og C-261/14, EU:C:2016:360, præmis 36, 37 og 43, og af 1.10.2020, Elme Messer Metalurgs, C-743/18, EU:C:2020:767, præmis 52, 53 og 63).
- 47 I henhold til artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 2988/95 medfører enhver »uregelmæssighed« som omhandlet i denne forordnings artikel 1, stk. 2, i almindelighed tilbagekaldelse af den uberettiget opnåede fordel ved forpligtelse til at tilbagebetale de uberettiget oppebårne beløb.
- 48 Som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, bevirker artikel 14, stk. 1 og 3, i dekret nr. 494/98 i det foreliggende tilfælde tilbagekaldelse af hele den støtte, for hvilken det konstaterede tilplantede areal efter den endelige kontrol, med forbehold af force majeure, er mere end 20% mindre end det areal, til hvilket støtte er blevet ydet og udbetalt, samt den støtte, for hvilken kravene og de nødvendige betingelser for tiltrædelse til programmet ikke længere er opfyldt. Desuden fastlægger dekretets artikel 14, stk. 4, delvis tilbagekaldelse af støtte, for hvilken der konstateres en afvigelse på mindre end 20% mellem det tilplantede areal og det areal, der var fundet støtteberettiget. Endelig præciserer nævnte dekrets artikel 15, stk. 1, at hel tilbagekaldelse udløser tilbagebetaling af hele den uberettiget opnåede støtte og fuldstændig udelukkelse fra støtte til de øvrige års forpligtelser.
- 49 Det følger heraf, at en bestemmelse som artikel 14, stk. 1 og 3, i dekret nr. 494/98 vedrørende bevarelse af skovrejsning på mindst 80% af det af den påtagne flerårige forpligtelse omfattede areal udgør en bestemmelse i national ret, som finder anvendelse på en operation, der støttes af en fond, og at tilsidesættelsen heraf kan udgøre en »uregelmæssighed« som omhandlet i artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2988/95 og dermed medføre tilbagebetaling af de uretmæssigt oppebårne beløb i henhold til denne forordnings artikel 4, stk. 1.
- 50 Den forelæggende ret ønsker imidlertid oplyst, om proportionalitetsprincippet er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der, såfremt det tilplantede areal er mere end 20% mindre end det areal, der var fundet støtteberettiget, foreskriver hel tilbagekaldelse af EU-støtten og fuldstændig tilbagebetaling heraf, og ikke alene tilbagebetaling af den støtte, der svarer til det areal, som er behæftet med en uregelmæssighed, eller alene af de beløb, som vedrører det år, for hvilket uregelmæssigheden er blevet konstateret.

- 51 I denne henseende kræver proportionalitetsprincippet, at de foranstaltninger, som iværksættes med en national bestemmelse, skal være egnede til at nå det forfulgte mål og ikke må gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette (dom af 7.4.2022, Avio Lucos, C-176/20, EU:C:2022:274, præmis 42).
- 52 For det første skal det fastslås, at den i hovedsagen omhandlede nationale ordning for tilbagekaldelse forfølger et legitimt formål. Denne ordning gennemfører nemlig artikel 2, stk. 4, og artikel 4 i forordning nr. 2988/95, således som det fremgår af artikel 13, stk. 1, i dekret nr. 494/98, og tager sigte på at beskytte Unionens interesser, navnlig den støtte til skovrejsning, som Unionen finansierer i medfør af forordning nr. 2080/92.
- 53 For det andet skal det med hensyn til spørgsmålet, om denne nationale lovgivning er egnet til at nå det forfulgte formål, fastslås, at hel tilbagekaldelse af EU-støtten, som er foreskrevet i artikel 14, stk. 1, og 3, i dekret nr. 494/98, er egnet til at tildele støtten til skovrejsning effektivt og dermed på effektiv vis forfølge de med forordning nr. 2080/92 forfulgte mål, således som de er angivet i nærværende doms præmis 37. Hel tilbagekaldelse og virkningerne heraf i medfør af dekretets artikel 15, stk. 1, kan nemlig forebygge, at EU-midler tildeles en operation med skovrejsning, som ikke er i overensstemmelse med de formål om effektiv og varig skovrejsning, der forfølges med forordningen.
- 54 For så vidt som den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning knytter hel tilbagekaldelse til en fuldstændig udelukkelse af støtte, som skulle have været udbetalt for de øvrige års forpligtelser, giver denne lovgivning mulighed for som følge af sin afskrækkende virkning at beskytte Unionens finansielle interesser.
- 55 For det tredje skal det med hensyn til spørgsmålet, om hel tilbagekaldelse og de dertil knyttede virkninger, som er fastsat i artikel 14, stk. 1 og 3, og artikel 15, stk. 1, i dekret nr. 494/98, er nødvendige og forholdsmæssige, fastslås, at denne ordning ikke går ud over, hvad der er nødvendigt. Eftersom det påhviler medlemsstaterne, således som det fremgår af nærværende doms præmis 40, at fastsætte betingelserne for tildeling af støtte til skovrejsning, har disse medlemsstater nemlig ret til at finde, at tilsidesættelsen af en betingelse for støtteberettigelse som betingelsen vedrørende en tærskel på 20% af det areal, der skal tilplantes, kan medføre alvorlig skade for gennemførelsen af de formål, der forfølges med forordning nr. 2080/92, og til heraf at udlede, at den oprindelige forpligtelse er så mangelfuld, at den skal sanktioneres med en hel tilbagekaldelse.
- 56 Det skal i øvrigt ligeledes bemærkes, at den i hovedsagen omhandlede ordning med tilbagekaldelse er kendetegnet ved, at den er progressiv, idet en afvigelse på mindre end 20% mellem det konstaterede tilplantede areal og det areal, der var fundet støtteberettiget, medfører en delvis tilbagekaldelse, mens en afvigelse, der svarer til eller overstiger denne tærskel, medfører hel tilbagekaldelse og fuldstændig tilbagebetaling af den oppebårne støtte samt en fuldstændig udelukkelse fra støtte til de øvrige års forpligtelser.
- 57 Det skal desuden fremhæves, at denne ordning med hel tilbagekaldelse af støtten overholder proportionalitetsprincippet, eftersom den kun vedrører afgrænsede situationer, nemlig situationer, hvor det er konstateret, at det tilplantede areal er mere end 20% mindre end det areal, der var fundet støtteberettiget, og at ordningen forbeholder støttemodtageren en mulighed for at påberåbe sig force majeure.

- 58 Endelig er den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning ligeledes forholdsmæssig, for så vidt som den i tilfælde af, at det konstateres, at det tilplantede areal er mere end 20% mindre end det areal, der var fundet støtteberettiget, fastsætter tilbagebetaling af hele den støtte til skovrejsning, som er modtaget i medfør af en flerårig forpligtelse, og ikke alene tilbagebetaling af beløbene vedrørende det år, for hvilken uregelmæssigheden er konstateret. Alene fuldstændig tilbagebetaling af denne støtte kan nemlig afværge risikoen for svig mod Unionens budget og sikre en effektiv og varig skovrejsning på landbrugsjord.
- 59 Henset til ovenstående betragtninger skal de forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 2 og 4 i forordning nr. 2988/95, artikel 2 og 4 i forordning nr. 2080/92 og proportionalitetsprincippet skal fortolkes således, at disse bestemmelser og dette princip ikke er til hinder for en national lovgivning, der, såfremt det under gennemførelsen af en flerårig forpligtelse fastslås, at det tilplantede areal er mere end 20% mindre end det areal, der er fundet støtteberettiget i medfør af denne forpligtelse, foreskriver hel tilbagekaldelse af støtten til skovrejsning og dermed en pligt til fuldstændig tilbagebetaling af denne støtte samt fuldstændig udelukkelse fra den støtte, som skulle udbetales for de øvrige års forpligtelser.

Sagsomkostninger

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

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

Artikel 2 og 4 i Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 af 18. december 1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, artikel 2 og 4 i Rådets forordning (EØF) nr. 2080/92 af 30. juni 1992 om en fællesskabsordning med støtte til skovbrugsforanstaltninger i landbruget og proportionalitetsprincippet

skal fortolkes således, at

disse bestemmelser og dette princip ikke er til hinder for en national lovgivning, der, såfremt det under gennemførelsen af en flerårig forpligtelse fastslås, at det tilplantede areal er mere end 20% mindre end det areal, der er fundet støtteberettiget i medfør af denne forpligtelse, foreskriver hel tilbagekaldelse af støtten til skovrejsning og dermed en pligt til fuldstændig tilbagebetaling af denne støtte samt fuldstændig udelukkelse fra den støtte, som skulle udbetales for de øvrige års forpligtelser.

Underskrifter