



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Ottende Afdeling)

26. maj 2016*

»Præjudiciel forelæggelse — landbrug — Den Europæiske udviklings- og Garantifond for Landbruget — forordning (EF) nr. 1257/1999 og nr. 817/2004 — støtte til udvikling af landdistrikterne — tilbagebetaling af uretmæssigt udbetalte beløb — forøgelse af det anmeldte areal ud over den foreskrevne tærskel i løbet af den femårige forpligtelsesperiode — udskiftning af den oprindelige forpligtelse med en ny forpligtelse — støttemodtagerens manglende overholdelse af pligten til at indgive årlig anmodning om betaling — national lovgivning, som pålægger tilbagebetaling af hele den støtte, der er udbetalt for flere år — proportionalitetsprincippet — artikel 17 og 52 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder«

I sag C-273/15

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Augstākās tiesas Administratīvo lietu departaments (afdeling for forvaltningsretlige sager ved den øverste domstol, Letland) ved afgørelse af 3. juni 2015, indgæet til Domstolen den 8. juni 2015, i sagen:

ZS »Ezernieki«

mod

Lauku atbalsta dienests

har

DOMSTOLEN (Ottende Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, D. Šváby, og dommerne J. Malenovský og M. Vilaras (refererende dommer),

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

- ZS »Ezernieki« ved A. Martuzāns
- den lettiske regering ved I. Kalniņš og G. Bambāne, som befuldmægtigede
- Europa-Kommissionen ved A. Sauka og J. Aquilina, som befuldmægtigede,

* Processprog: lettisk.

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 (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), som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 1783/2003 af 29. september 2003 (EUT 2003, L 270, s. 70) (herefter »forordning nr. 1257/1999«), Kommissionens forordning (EF) nr. 817/2004 af 29. april 2004 om gennemførelsesbestemmelser til forordning nr. 1257/1999 (EUT 2004, L 153, s. 30, berigtiget i EUT 2004, L 231, s. 24), Kommissionens forordning (EF) nr. 796/2004 af 21. april 2004 om gennemførelsesbestemmelser vedrørende krydsoverensstemmelse, graduering og det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem som omhandlet i Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003 om fastlæggelse af fælles regler for den fælles landbrugspolitik ordninger for direkte støtte og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere (EUT 2004, L 141, s. 18) samt artikel 17 og 52 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet under en sag mellem landbrugsvirksomheden ZS »Ezernieki« (herefter »Ezernieki«) og Lauku atbalsta dienests (den lettiske landbrugsstøttetjeneste) vedrørende tilbagebetaling af hele den støtte til miljøvenligt landbrug, som virksomheden er blevet tildelt af de lettiske myndigheder i den femårige forpligtelsesperiode, grundet manglende overholdelse af tildelingsbetingelserne for støtten.

Retsforskrifter

EU-retten

Forordning nr. 1257/1999

- 3 Forordning nr. 1257/1999 fastlægger i henhold til forordningens artikel 1 rammerne for fællesskabsstøtte til en bæredygtig udvikling af landdistrikterne. Denne forordnings artikel 22, som er indeholdt i forordningens afsnit II, kapitel VI, med overskriften »Miljøvenligt landbrug og dyrevelfærd«, har følgende ordlyd:

»Støtte til landbrugsmetoder, som sigter på at beskytte miljøet, bevare naturen (miljøvenligt landbrug) eller forbedre dyrevelfærden, skal bidrage til at realisere målene for Fællesskabets politik på landbrugs-, miljø- og dyrevelfærdsområdet.

[...]«

- 4 Artikel 23 i forordning nr. 1257/1999 bestemmer:

»1. Der ydes støtte til landbrugere, som forpligter sig til i mindst fem år at drive miljøvenligt landbrug eller landbrug til gavn for dyrevelfærden. Om nødvendigt fastsættes der en længere periode for særlige former for forpligtelser afhængigt af disse forpligtelsers effekt på miljøet eller dyrevelfærden.

2. En forpligtelse til at drive miljøvenligt landbrug eller landbrug til gavn for dyrevelfærden skal indebære mere end normal god landbrugspraksis, inklusive god husdyrbrugspraksis.

Den skal indebære aktiviteter, som ikke sikres gennem andre støtteforanstaltninger, som f.eks. markedsstøtte eller udligningsgodtgørelse.«

5 Forordningens artikel 24 har følgende ordlyd:

»1. Støtten for forpligtelser til at drive miljøvenligt landbrug eller landbrug til gavn for dyrevelfærden ydes en gang om året og beregnes på basis af:

- a) indkomsttabet
- b) ekstraomkostningerne som følge af forpligtelsen og
- c) behovet for at skabe et incitament.

Der tages ikke hensyn til investeringsudgifterne, når den årlige støttes niveau beregnes. Ved beregningen af den årlige støttes niveau kan der tages hensyn til udgifterne til ikke-kommercielle investeringer, der er nødvendige for opfyldelsen af en forpligtelse.

2. De maksimumsbeløb, hvortil der kan ydes fællesskabsstøtte, er fastsat i bilaget. Beregnes støtten ud fra et areal, skal disse beløb være baseret på det areal af bedriften, som forpligtelsen til miljøvenligt landbrug vedrører.«

6 Artikel 37, stk. 4, i forordning nr. 1257/1999 foreskriver:

»Medlemsstaterne kan fastsætte yderligere eller mere restriktive betingelser for ydelse af fællesskabsstøtte til udvikling af landdistrikterne, forudsat at der er sammenhæng mellem disse betingelser og de mål og krav, der er fastsat i denne forordning.«

7 I henhold til artikel 93, stk. 1, i Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 af 20. september 2005 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) (EUT 2005, L 277, s. 1) er forordning nr. 1257/1999 ophævet med virkning fra den 1. januar 2007, men forordningen gælder fortsat for aktioner, som Europa-Kommissionen godkender i henhold til forordningen inden denne dato.

Forordning nr. 817/2004

8 Kapitel I i forordning nr. 817/2004 med overskriften »Foranstaltninger til udvikling af landdistrikterne« omfatter en afdeling 11, der indeholder artikel 37, som foreskriver:

»1. Hvis støttemodtageren i perioden for en forpligtelse, der er indgået som en betingelse for at modtage støtte, øger sin bedrifts areal, kan medlemsstaterne udvide forpligtelsen til også at omfatte tillægsarealet i den resterende del af forpligtelsesperioden i henhold til stk. 2 eller udskifte støttemodtagerens oprindelige forpligtelse med en ny forpligtelse i henhold til stk. 3.

Udskiftningen kan også finde anvendelse i tilfælde, hvor det areal, der er omfattet af forpligtelsen, udvides inden for bedriften.

2. Der kan kun gives tilladelse til den udvidelse, der er omhandlet i stk. 1, hvis:

- a) den indebærer en afgjort fordel for den pågældende foranstaltning
- b) den er berettiget i henseende til forpligtelsens art, den tilbageværende forpligtelsesperiodes længde og tillægsarealets størrelse

c) den ikke forringer den effektive kontrol med opfyldelsen af betingelserne for ydelsen af støtte.

Tillægsarealet, der er omhandlet i første afsnit, litra b), skal være betydeligt mindre end det oprindelige areal eller på højst to hektar.

3. Den nye forpligtelse, der er omhandlet i stk. 1, vedrører hele det berørte areal, og vilkårene er mindst lige så strenge som under den oprindelige forpligtelse.«

9) Afdeling 6 i kapitel II i forordning nr. 817/2004 med overskriften »Ansøgninger, kontrol og sanktioner« omfatter artikel 66, som foreskriver:

»1. I ansøgninger om støtte til udvikling af landdistrikterne, som vedrører arealer eller dyr, og som indgives særskilt fra støtteansøgninger i henhold til artikel 6 i [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)], skal alle de arealer og dyr på bedriften angives, som kontrollen af den pågældende foranstaltning vedrører, herunder dem, som ikke er omfattet af nogen støtteansøgning.

2. Hvis en støtteforanstaltning til udvikling af landdistrikterne vedrører arealer, skal de enkelte jordlodder identificeres individuelt i ansøgningen. I den periode, en forpligtelse løber, må de jordlodder, som støtten vedrører, ikke udskiftes med andre, medmindre andet følger af programmeringsdokumentet.

3. Hvis en ansøgning om betaling indgives sammen med en ansøgning om arealstøtte under det integrerede kontrolsystem, sikrer medlemsstaterne, at de jordlodder, for hvilke der ansøges om støtte til udvikling af landdistrikterne, er angivet særskilt i ansøgningen.

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

5. Hvis der er tale om en flerårig støtte, sker de betalinger, der finder sted efter betalingen i året for indgivelsen af ansøgningen, på grundlag af en årlig ansøgning om udbetaling af støtte, medmindre medlemsstaten har fastsat en procedure, der gør det muligt at foretage en effektiv kontrol hvert år, jf. artikel 67, stk. 1, i denne forordning.«

10) Artikel 67 i forordning nr. 817/2004 bestemmer:

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

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

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

2. Der føres kontrol ved hjælp af administrativ kontrol og kontrol på stedet.«

11) Artikel 71, stk. 2, i forordning nr. 817/2004 bestemmer:

»Er der uberettiget udbetalt støtte, har støttemodtageren under den pågældende foranstaltning til udvikling af landdistrikterne pligt til at tilbagebetale støtten efter artikel 49 i forordning (EF) nr. 2419/2001.«

- 12 I henhold til artikel 64 i Kommissionens forordning (EF) 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) (EUT 2006, L 368, s. 15) er forordning nr. 817/2004 ophævet med virkning fra den 1. januar 2007, men forordningen finder fortsat anvendelse på foranstaltninger, der er godkendt i henhold til forordning nr. 1257/1999 inden denne dato.

Forordning nr. 796/2004

- 13 Forordning nr. 796/2004 ophævede forordning nr. 2419/2001. I henhold til forordning nr. 796/2004 finder den anvendelse for støtteansøgninger vedrørende produktionsår eller præmieperioder, der begynder fra og med den 1. januar 2005, og henvisninger til forordning nr. 2419/2001 skal forstås som henvisninger til forordning nr. 796/2004.
- 14 Da artikel 49 i forordning nr. 2419/2001 i henhold til den sammenligningstabel, der fremgår af bilag III til forordning nr. 796/2004, svarer til artikel 73 i forordning nr. 796/2004, henviser referencen i artikel 71, stk. 2, i forordning nr. 817/2004 nu til artikel 73 i forordning nr. 796/2004.
- 15 Artikel 73 i forordning nr. 796/2004 er affattet således:

»1. Er der foretaget udbetaling af et uretmæssigt beløb, tilbagebetaler landbrugeren det pågældende beløb med tillæg af renter, der beregnes efter stk. 3.

[...]

3. Renter beregnes for det tidsrum, der forløber mellem meddelelsen om tilbagebetalingspligten til landbrugeren og tilbagebetalingen eller modregningen.

Rentesatsen fastsættes ifølge bestemmelserne herom i national ret, men må ikke være lavere end den sats, der anvendes ved tilbagebetaling af beløb ifølge nationale bestemmelser.

4. Den i stk. 1 omhandlede forpligtelse til tilbagebetaling gælder ikke, hvis udbetalingen skyldes en fejl begået af den kompetente myndighed eller af en anden myndighed, og landbrugeren ikke med rimelighed kunne forventes at have opdaget fejlen.

Hvis fejlen vedrører faktiske forhold, der er relevante for beregningen af den pågældende betaling, finder første afsnit dog kun anvendelse, hvis beslutningen om tilbagebetaling ikke er meddelt senest 12 måneder efter udbetalingen.

5. Den i stk. 1 omhandlede forpligtelse til tilbagebetaling gælder ikke, hvis der fra datoen for støtten udbetaling hengår mere end ti år, inden støttemodtageren fra den kompetente myndighed får den første meddelelse om, at den pågældende betaling var uretmæssig.

Den i første afsnit omhandlede frist afkortes dog til fire år, hvis støttemodtageren handlede i god tro.

[...]«

Lettisk ret

- 16 Artikel 53 i Ministru kabineta noteikumi nr. 221 »Kārtība, kādā tiek piešķirts valsts un Eiropas Savienības atbalsts lauksaimniecībai un lauku attīstībai« (ministerrådets dekret nr. 221 vedrørende den procedure, i henhold til hvilken støtte til landbruget og til udvikling af landdistrikterne fra staten og Den Europæiske Union tildeles) af 21. marts 2006, der var gældende indtil den 28. april 2007 (herefter

dekret nr. 221), bestemmer, at når en landbruger ansøger om udbetalinger af støtte til miljøvenligt landbrug som foreskrevet ved dette dekret, bliver forpligtelserne bindende fra den dag at regne, hvor landbrugeren indgiver ansøgningen til landbrugsstøttetjenesten. Artikel 24 i dekret nr. 221 foreskriver, at landbrugeren skal indgive ansøgningen om udbetaling sammen med det kort over landbrugsarealer, som landbrugsstøttetjenesten har udleveret, og som angiver det udnyttede areal for den udnyttede landbrugsparcel før den 9. juni i det indeværende år.

- 17 Artikel 55 i dekret nr. 221 foreskriver, at hvis forpligtelserne i forbindelse med en ansøgning om støtte til miljøvenligt landbrug forøges, skabes der nye forpligtelser for fem år. Hvis forpligtelserne under forpligtelsesperioden forøges med indtil 20% af den oprindelige forpligtelse, men uden at overskride to hektar, udvides de eksisterende forpligtelser.
- 18 Artikel 58 i dekret nr. 221 foreskriver, at landbrugeren ved at ansøge om betaling af støtte til miljøvenligt landbrug påtager sig en forpligtelse til hvert år i hele den femårige forpligtelsesperiode at indgive en ansøgning om støtte for de anmeldte foranstaltninger til landbrugsstøttetjenesten samt til ikke at formindske det anmeldte areal og ikke ændre dets beliggenhed.
- 19 Ministru kabineta noteikumi Nr. 295 »Noteikumi par valsts un Eiropas Savienības lauku attīstības atbalsta piešķiršanu, administrēšanu un uzraudzību vides un lauku ainavas uzlabošanai« (ministerrådets dekret nr. 295 om tildeling og forvaltning af samt tilsyn med statsstøtte og støtte tildelt af Den Europæiske Union til udvikling af landbruget med henblik på forskønnelse af landbrugs- og kulturlandskabet) trådte i kraft den 31. marts 2010 med virkning indtil den 20. april 2015 (herefter »dekret nr. 295«). Dette dekret finder i lighed med dekret nr. 221 anvendelse på »miljøvenlige landbrugsforanstaltninger«, der gennemføres i overensstemmelse med forordning nr. 1257/1999. I henhold til artikel 74 i dekret nr. 295 »er forpligtelserne vedrørende arealer og dyr i forbindelse med den i artikel 3 omhandlede virksomhed bindende indtil slutningen af forpligtelsesperioden som omhandlet i Ministerrådets dekret nr. 1002 af 30. november 2004 om bestemmelser til gennemførelse af programdokumentet »plan til udvikling af landdistrikterne i Letland med henblik på gennemførelsen af programmet for udvikling af landdistrikterne 2004-2006«.
- 20 Artikel 76 i dekret nr. 295 foreskriver, at ansøgeren, når han ansøger om støtte til miljøvenligt landbrug, hvert år i den femårige forpligtelsesperiode skal indgive en ansøgning ved landbrugsstøttetjenesten. Ansøgeren har ikke ret til at ændre beliggenheden af det område, der er omfattet af forpligtelsen, eller til at reducere dette areal eller nedsætte antallet af dyr.
- 21 Artikel 84 i dekret nr. 295 foreskriver, at hvis forpligtelserne ophører, fordi den årlige ansøgning om tildeling af støtte ikke indgives, beliggenheden af de forpligtede arealer ændres, de forpligtede arealer formindskes, eller de forpligtede arealer ikke anmeldes med henblik på støtten, tilbagebetaler støttemodtageren den modtagne støtte for det omhandlede areal. Hvis det forpligtede areal er blevet reduceret i forhold til de underforanstaltninger, der nævnes i dette dekret, anvendes den gennemsnitlige betalingssats for støtten for det omhandlede år på den reducerede del af det forpligtede areal, idet den for den omhandlede under-aktivitet modtagne støtte opdeles efter de forpligtede arealer.

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 22 I 2005 anmeldte Ezernieki 10,20 hektar landbrugsjord med henblik på at opnå støtte til fremme af udviklingen af økologisk landbrug inden for rammerne af de i forordning nr. 1257/1999 foreskrevne miljøvenlige landbrugsforanstaltninger. I 2006 anmeldte Ezernieki med henblik på at opnå den samme støtte et areal, der var øget med 2,30 hektar, dvs. 12,50 hektar. Denne forøgelse medførte, at en ny femårig forpligtelsesperiode blev indledt. I 2010 indgav Ezernieki en anmodning om arealstøtte. Ezernieki indgav derimod ikke en ansøgning med henblik på tildeling af støtte til miljøvenligt landbrug, idet Ezernieki var af den opfattelse, at den femårige forpligtelsesperiode var udløbet.

- 23 Den 9. august 2011 vedtog landbrugsstøttetjenesten en afgørelse, der pålagde Ezernieki at tilbagebetale hele den udbetalte støtte til miljøvenligt landbrug på 3 390,04 lettiske lats (LVL) (ca. 4 800 EUR). Denne afgørelse byggede på den omstændighed, at den oprindelige forpligtelse som følge af, at der i 2006 blev anmeldt et forøget areal med henblik på støtten til miljøvenligt landbrug, skulle anses for udskiftet med en ny forpligtelse, der gik fra 2006 til 2010. Da Ezernieki ikke havde anmodet om udbetaling af denne støtte i 2010, havde virksomheden afsluttet forpligtelsesperioden, således at den skulle tilbagebetale den tidligere modtagne støtte.
- 24 Ezernieki anlagde søgsmål med påstand om annullation af denne afgørelse ved administratīvā rajona tiesa (distriktsdomstol i forvaltningsretlige sager, Letland), som gav medhold i søgsmålet.
- 25 Landbrugsstøttetjenesten iværksatte appel ved Administratīvā apgabaltiesa (appeldomstol i forvaltningsretlige sager, Letland), som ikke gav sagsøgeren i hovedsagen medhold. Denne ret fandt således dels, at forøgelsen af det med henblik på tildeling af støtte anmeldte areal med 2,30 hektar i 2006 havde givet anledning til nye femårige forpligtelser for Ezernieki vedrørende hele arealet som omhandlet i artikel 55 i dekret nr. 221. Dels fastslog denne ret, at den manglende indgivelse af en årlig ansøgning om tildeling af støtte i 2010 havde medført, at forpligtelserne var ophørt, hvilket indebar en forpligtelse til tilbagebetaling af den modtagne støtte for det omhandlede areal.
- 26 Ezernieki iværksatte kassationsappel ved den forelæggende ret til prøvelse af dommen afsagt af Administratīvā apgabaltiesa (appeldomstol i forvaltningsretlige sager).
- 27 Den forelæggende ret er i tvivl om, hvorvidt forpligtelsen til tilbagebetaling af den modtagne støtte, således som pålagt i hovedsagen ved den nationale lovgivning, er forenelig med EU-retten. Den har i det væsentlige anført, at støttemodtagerens forpligtelse til at tilbagebetale hele den modtagne støtte kunne være uforholdsmæssig, idet støttemodtageren har overholdt de påtagne forpligtelser med hensyn til den største del af arealet og ganske enkelt utilsigtet kom til at undlade at anmelde det ændrede areal. Den forelæggende ret har fremhævet, at den sag, der verserer for den, er kendetegnet ved de følgende forhold: Arealet er blevet forøget fra de oprindelige forpligtelses andet år at regne, forøgelsen overstiger kun den godkendte grænse på 2 hektar med 0,3 hektar, og forpligtelserne er blevet overholdt i løbet af den femårige periode for så vidt angår det oprindeligt anmeldte areal på 10,20 hektar.
- 28 Da Augstākās tiesas Administratīvo lietu departaments (afdeling for forvaltningsretlige sager ved den øverste domstol, Letland) er af den opfattelse, at afgørelsen af tvisten i hovedsagen afhænger af fortolkningen af forordning nr. 1257/1999, nr. 817/2004 og nr. 796/2004 samt chartrets artikel 17 og 52, har den udsat sagen og forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Er gennemførelsen af de retsvirkninger, der er fastsat i artikel 71, stk. 2, i forordning nr. 817/2004, forenelig med formålet med forordning nr. 1257/1999 og nr. 817/2004 og med proportionalitetsprincippet, når det drejer sig om støtte til miljøvenligt landbrug, som er tildelt for en del af et areal, der oprindeligt er anmeldt, og for hvilket det gælder, at betingelserne for at modtage støtte er blevet opfyldt i fem år?
- 2) Skal [chartrets] artikel 17 [...], sammenholdt med [dets] artikel 52, fortolkes således, at gennemførelsen af de retsvirkninger, der følger af artikel 71, stk. 2, i forordning nr. 817/2004, er forenelig med disse bestemmelser, når det drejer sig om støtte til miljøvenligt landbrug, som er tildelt for en del af et areal, for hvilket det gælder, at betingelserne for at modtage støtte er blevet opfyldt i fem år?

- 3) Skal [chartrets] artikel 52 [...] fortolkes således, at det kan undlades at gennemføre de retsvirkninger, som i forordningen og i de af medlemsstaten vedtagne bestemmelser i henhold til denne forordning anses for bindende, hvis der i den konkrete sag foreligger særlige omstændigheder, som indebærer, at den pågældende begrænsning kan anses for at være uforholdsmæssig?
- 4) Er det i lyset af formålet med forordning nr. 1257/1999 og nr. 817/2004 og med de i disse bestemmelser fastsatte begrænsninger for det for medlemsstaterne tilladte råderum tilladt, at den ret, der behandler sagens realitet, ikke anvender hele artikel 84 i [...] dekret nr. 295 [...], der omhandler tilbagebetaling af støtte, hvis anvendelsen af disse bestemmelser i den konkrete sag kan være i strid med proportionalitetsprincippet, for så vidt som dette fortolkes i medlemsstatens retssystem?«

Om de præjudicielle spørgsmål

- 29 Den forelæggende ret ønsker med sine fire spørgsmål, som bør behandles samlet, nærmere bestemt oplyst, om artikel 71, stk. 2, i forordning nr. 817/2004, henset til formålet med forordning nr. 1257/1999 og nr. 817/2004 samt til proportionalitetsprincippet og chartrets artikel 17 og 52, skal fortolkes således, at det er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, i henhold til hvilken modtageren af en støtte ydet til gengæld for en forpligtelse til at drive miljøvenligt landbrug, som strækker sig over adskillige år, er forpligtet til at tilbagebetale hele den støtte, der allerede er udbetalt, med den begrundelse, at vedkommende ikke har indgivet en årlig ansøgning om betaling af denne støtte for det sidste år i den femårige periode for dennes forpligtelser, når denne femårige periode for det første er trådt i stedet for en tidligere grundet en forøgelse af hans driftsareal, og denne støttemodtager for det andet ikke er ophørt med at opfylde sine forpligtelser vedrørende driften af det areal, der blev anmeldt før denne forøgelse.
- 30 Det bemærkes indledningsvis, at artikel 22-24 i forordning nr. 1257/1999 fastsætter de almindelige betingelser for tildeling af støtte til miljøvenlige produktionsmetoder i landbruget, der bl.a. er udformet med henblik på bevarelse af naturen. Det følger af disse bestemmelser, at støtte til miljøvenligt landbrug er kendetegnet ved, at de berørte landbrugere påtager sig en forpligtelse til at drive miljøvenligt landbrug i en periode på fem år. Til gengæld for disse forpligtelser vedrørende miljøvenligt landbrug, som vedrører en periode på mindst fem år, tildeles støtten årligt af medlemsstaterne på grundlag af det indkomsttab og de ekstraomkostninger, der følger heraf (dom af 4.6.2009, JK Otsa Talu, C-241/07, EU:C:2009:337, præmis 36, af 24.5.2012, Hehenberger, C-188/11, EU:C:2012:312, præmis 30, og af 7.2.2013, Pusts, C-454/11, EU:C:2013:64, præmis 30).
- 31 Artikel 66, stk. 5, i forordning nr. 817/2004 foreskriver i øvrigt, at hvis der er tale om en flerårig støtte, sker de betalinger, der finder sted efter betalingen i året for indgivelsen af ansøgningen, på grundlag af en årlig ansøgning om betaling af støtte, medmindre medlemsstaten har fastsat en procedure, der gør det muligt at foretage en effektiv kontrol hvert år, jf. artikel 67, stk. 1, i denne forordning. Det fremgår af nævnte artikel 66, stk. 5, at i tilfælde, hvor en sådan national procedure ikke findes, tildeles der ikke landbrugerne nogen betaling, hvis de ikke indgiver en årlig støtteansøgning. Indgivelsen af en sådan årlig ansøgning udgør således en betingelse for at modtage støtte til miljøvenligt landbrug efter nævnte artikel 22-24 (dom af 7.2.2013, Pusts, C-454/11, EU:C:2013:64, præmis 32).
- 32 Betydningen af indgivelsen af en årlig ansøgning om støtte til miljøvenligt landbrug er ligeledes understreget i artikel 67, stk. 1, i forordning nr. 817/2004, som for så vidt angår kontrolsystemet af den flerårige støtte til miljøvenlige produktionsmetoder inden for landbruget fastsætter, at førstegangsansøgninger under en ordning og efterfølgende ansøgninger om betaling skal kontrolleres på en sådan måde, at det effektivt sikres, at betingelserne for ydelse af støtte er overholdt. Indgivelsen af en sådan årlig ansøgning giver således mulighed for at kontrollere, at den indgåede forpligtelse til at drive miljøvenligt landbrug overholdes. Det udbetalende organ kan hvert år på grundlag af denne årlige

ansøgning effektivt kontrollere, om disse forpligtelser, som strækker sig over adskillige år, kontinuerligt overholdes, og i givet fald foretage støttebetalingen (dom af 7.2.2013, Pusts, C-454/11, EU:C:2013:64, præmis 33).

- 33 I øvrigt foreskriver artikel 37, stk. 1 og 2, i forordning nr. 817/2004, at hvis modtageren af støtten til miljøvenligt landbrug i perioden for en forpligtelse, der er indgået som en betingelse for at modtage støtte, øger sin bedrifts areal til en størrelse, der er mere end to hektar større end det oprindelige areal, udskiftes denne støttemodtagers oprindelige forpligtelse med en ny femårig forpligtelse. Artikel 37, stk. 3, i denne forordning foreskriver, at denne nye forpligtelse vedrører hele det berørte areal, og at vilkårene er mindst lige så strenge som under den oprindelige forpligtelse.
- 34 Det følger heraf, at den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning, for så vidt som den dels som en af betingelserne for at modtage støtte til miljøvenligt landbrug kræver, at modtageren af denne støtte er forpligtet til under hele den femårige forpligtelsesperiode at indgive en årlig ansøgning om betaling, dels bestemmer, at en ny femårig forpligtelsesperiode begynder i tilfælde af en væsentlig forøgelse af driftsarealet, som overskrider den oprindelige forpligtelse med to hektar, er forenelig med de ovennævnte EU-retlige bestemmelser.
- 35 Det er uomtvistet i hovedsagen, at støttemodtageren ikke har indgivet en ansøgning om støtte for det sidste år i den femårige forpligtelsesperiode, som begyndte ved en forøgelse af arealet i forhold til det oprindelige areal, der var større end to hektar. Ganske vist opfylder støttemodtageren alle betingelserne for tildeling af støtten for så vidt angår det oprindeligt erklærede areal på 10,20 hektar.
- 36 Det bemærkes imidlertid, at hvad angår støtte til miljøvenligt landbrug, som er karakteriseret af en flerårig forpligtelse, skal betingelserne for at modtage støtte overholdes i hele den forpligtelsesperiode, for hvilken støtten er tildelt (dom af 24.5.2012, Hehenberger, C-188/11, EU:C:2012:312, præmis 34, og af 7.2.2013, Pusts, C-454/11, EU:C:2013:64, præmis 35).
- 37 Hvis en af betingelserne for at modtage støtte til miljøvenligt landbrug, såsom indgivelse af en årlig ansøgning om betaling af støtte som den, der er krævet i henhold til den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning, ikke er blevet overholdt, selv om dette kun er sket en gang i løbet af hele varigheden af det miljøvenlige landbrugsprojekt, i forhold til hvilket modtageren af denne støtte har forpligtet sig, kan støtten således ikke tildeles (dom af 7.2.2013, Pusts, C-454/11, EU:C:2013:64, præmis 35).
- 38 Som det følger af artikel 37, stk. 3, i forordning nr. 817/2004, er støttemodtageren efter en væsentlig forøgelse af det omhandlede driftsareal fra starten af en ny femårig forpligtelsesperiode og under hele denne forpligtet til at overholde alle de forpligtelser, der følger deraf, og det for hele det forøgede areal i fem år.
- 39 Det bør derudover fremhæves, at overholdelsen af betingelserne for tildeling af støtte til miljøvenligt landbrug forbliver støttemodtagerens ansvar alene. I modsætning til hvad sagsøgeren i hovedsagen har gjort gældende, indebærer forordning nr. 1257/1999 og nr. 817/2004 ingen oplysningspligt for de kompetente myndigheder vedrørende sagsøgerens pligt til at indgive en ansøgning om støtte for det sidste år for sagsøgerens forpligtelser.
- 40 Under disse omstændigheder kan modtageren af en støtte, der er ydet til gengæld for støttemodtagerens forpligtelser, ikke ved blot delvist at opfylde betingelserne for tildeling af den omhandlede støtte begrunde, at udbetalingen deraf opretholdes.
- 41 Som det fremgår af artikel 71, stk. 2, i forordning nr. 817/2004, der henviser til artikel 49 i forordning nr. 2419/2001, som er blevet erstattet af artikel 73 i forordning nr. 796/2004, gælder det for så vidt angår udelukkelse fra støtte til miljøvenligt landbrug grundet manglende overholdelse af betingelserne for tildeling af denne støtte, at støttemodtageren er forpligtet til at tilbagebetale det samlede beløb for

den støtte, som allerede er udbetalt, og som vedrører den støtte, hvorfra støttemodtageren er blevet udelukket (dom af 24.5.2012, Hehenberger, C-188/11, EU:C:2012:312, præmis 36, og af 7.2.2013, Pusts, C-454/11, EU:C:2013:64, præmis 37).

- 42 Formålet med forordning nr. 1257/1999 og nr. 817/2004, proportionalitetsprincippet samt chartrets artikel 17 og 52 rejser ikke tvivl vedrørende denne fortolkning af artikel 71, stk. 2, i forordning nr. 817/2004.
- 43 For det første er formålet med forordning nr. 1257/1999 og nr. 817/2004, som det fremgår af denne doms præmis 30-33, at beskytte miljøet. Opbygningen af den ved disse forordninger indførte ordning bygger på en effektiv sikring af overholdelsen af de forpligtelser, der påtages ved tildelingen af støtte til miljøvenligt landbrug og på en varig gennemførelse af de miljøvenlige landbrugsforanstaltninger på hele det anmeldte areal og det for hele den femårige forpligtelsesperiode.
- 44 Pligten til tilbagebetaling af støtte modtaget af en støttemodtager, såsom sagsøgeren i hovedsagen, der ikke har overholdt alle betingelserne for tildeling af denne støtte, bidrager til realiseringen af dette mål.
- 45 Det bør endvidere fremhæves, at de årlige støtteudbetalinger ikke kan anses for at være endelige, idet den således udbetalte støtte kan kræves tilbagebetalt af støttemodtageren, hvis denne ikke overholder alle betingelserne for støtts udbetaling i hele den femårige periode, og det for hele det anmeldte areal (jf. i denne retning dom af 24.5.2012, Hehenberger, C-188/11, EU:C:2012:312, præmis 34, og af 7.2.2013, Pusts, C-454/11, EU:C:2013:64, præmis 36 og 37).
- 46 Det kan derfor ikke indvendes, at forpligtelsen til tilbagebetaling af hele den udbetalte støtte i tilfælde af manglende overholdelse af alle betingelserne for tildeling af den omhandlede støtte er uforholdsmæssig i forhold til det forfulgte mål med den begrundelse, at støttemodtageren har overholdt de forpligtelser, han påtog sig vedrørende det oprindeligt anmeldte areal. Som det fremgår af denne doms præmis 41, gør den manglende overholdelse af disse betingelser tildelingen af og opretholdelsen af fordelene ved denne støtte i sin helhed uberettiget og uden retligt grundlag.
- 47 Det bemærkes endeligt, at forpligtelsen til tilbagebetaling af støtte, der grundet manglende overholdelse af en betingelse for dens tildeling uberettiget er blevet udbetalt, ikke kan ligestilles med en krænkelse af ejendomsretten, der anerkendes i chartrets artikel 17.
- 48 Det fremgår således af ordlyden af artikel 71, stk. 2, i forordning nr. 817/2004, i henhold til hvilken den omtvistede støtte er blevet udbetalt til sagsøgeren i hovedsagen, at sidstnævnte er forpligtet til at tilbagebetale støtten, hvis de betingelser, hvorunder den er blevet udbetalt, ikke opfyldes (jf. i denne retning dom af 24.5.2012, Hehenberger, C-188/11, EU:C:2012:312, præmis 34, og af 7.2.2013, Pusts, C-454/11, EU:C:2013:64, præmis 36 og 37).
- 49 Under disse omstændigheder kan en støttemodtager, der som en simpel følge af manglende overholdelse af de omhandlede betingelser for dens udbetaling er forpligtet til at tilbagebetale uberettiget udbetalt støtte, ikke påberåbe sig den beskyttelse, som chartrets artikel 17 yder.
- 50 For så vidt som der ikke i den foreliggende sag er tale om en begrænsning af udøvelsen af ejendomsretten, der anerkendes i chartret, er det ufornuddent at undersøge tilbagebetalingspligten for støtten, henset til chartrets artikel 52.
- 51 I denne forbindelse skal artikel 71, stk. 2, i forordning nr. 817/2004, set i lyset af formålet med forordning nr. 1257/1999 og nr. 817/2004, af proportionalitetsprincippet og ejendomsretten, som anerkendt i chartret, fortolkes således, at bestemmelsen ikke er til hinder for de i hovedsagen omhandlede bestemmelser i lettisk ret, som forpligter den i hovedsagen omhandlede støttemodtager til at tilbagebetale den samlede støtte til miljøvenligt landbrug, som uretmæssigt er blevet udbetalt til ham.

- 52 Ikke desto mindre har den forelæggende ret med sit fjerde spørgsmål forespurgt, om det er muligt at undlade at anvende den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning, som er vedtaget i overensstemmelse med EU-retten, hvis anvendelsen af den nationale lovgivning er i strid med proportionalitetsprincippet, som fortolket i dens egen nationale retsorden.
- 53 Det bemærkes i den henseende, at nationale bestemmelser, selv hvis der er tale om forfatningsbestemmelser, i henhold til princippet om EU-rettens forrang ikke må være til skade for EU-rettens enhed og effektivitet (dom af 17.12.1970, 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, EU:C:1970:114, præmis 3, af 3.12.1979, Hauer, 44/79, EU:C:1979:290, præmis 14, og af 15.1.2013, Križan m.fl., C-416/10, EU:C:2013:8, præmis 70).
- 54 Henset til fortolkningen i denne doms præmis 46 vedrørende foreneligheden af forpligtelsen til tilbagebetaling af hele den støtte, sagsøgeren i hovedsagen har modtaget til miljøvenligt landbrug, med EU-retten, og navnlig proportionalitetsprincippet, kan den nationale retsinstans ikke undlade at anvende de retlige følger, der er foreskrevet af den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning, som er vedtaget i overensstemmelse med EU-retten.
- 55 En undtagelse fra anvendelsen af bestemmelser, der er i overensstemmelse med EU-retten, kan heller ikke tillades på grundlag af begrebet »billighed«, som den forelæggende ret ligeledes har henvist til.
- 56 Det bemærkes i denne forbindelse, at det med forbehold for særlige tilfælde, som udtrykkeligt er fastslået af EU-lovgiver, fremgår af fast retspraksis, at EU-retten ikke indeholder en almindelig retsgrundsætning, hvorefter en gældende EU-bestemmelse ikke må bringes i anvendelse af en national myndighed, når bestemmelsen for den berørte medfører særligt alvorlige følger, som EU-lovgiver klart ville have forsøgt at undgå, såfremt man ved udstedelsen af bestemmelsen havde forudset dette tilfælde (dom af 26.10.2006, Koninklijke Coöperatie Cosun, C-248/04, EU:C:2006:666, præmis 63 og den deri nævnte retspraksis). Bestemmelser i EU-retten kan således ikke fraviges ud fra billighedsbetragtninger, medmindre det følger af bestemmelserne, eller såfremt bestemmelserne erklæres ugyldige (dom af 26.10.2006, Koninklijke Coöperatie Cosun, C-248/04, EU:C:2006:666, præmis 64 og den deri nævnte retspraksis).
- 57 Det fremgår af det ovenfor anførte, at de forelagte spørgsmål skal besvares med, at artikel 71, stk. 2, i forordning nr. 817/2004, henset til formålet med forordning nr. 1257/1999 og nr. 817/2004 samt til proportionalitetsprincippet og chartrets artikel 17 og 52, skal fortolkes således, at bestemmelsen ikke er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, i henhold til hvilken modtageren af en støtte ydet til gengæld for en forpligtelse til at drive miljøvenligt landbrug, som strækker sig over adskillige år, er forpligtet til at tilbagebetale hele den støtte, der allerede er udbetalt, med den begrundelse, at vedkommende ikke har indgivet en årlig ansøgning for denne støtte for det sidste år i den femårige periode for dennes forpligtelser, når denne femårige periode for det første er trådt i stedet for en tidligere forpligtelse grundet en forøgelse af hans driftsareal, og denne støttemodtager for det andet ikke er opført med at opfylde sine forpligtelser vedrørende driften af det areal, der blev anmeldt før denne forøgelse.

Sagens omkostninger

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

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

Artikel 71, stk. 2, i Kommissionens forordning (EF) nr. 817/2004 af 29. april 2004 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1257/1999 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), skal, henset til formålet med Rådets forordning (EF) nr. 1257/1999 af 17. maj 1999 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL) og om ændring og ophævelse af visse forordninger, som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 1783/2003 af 29. september 2003, og med forordning nr. 817/2004 samt henset til proportionalitetsprincippet og artikel 17 og 52 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, fortolkes således, at bestemmelsen ikke er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, i henhold til hvilken modtageren af en støtte ydet til gengæld for en forpligtelse til at drive miljøvenligt landbrug, som strækker sig over adskillige år, er forpligtet til at tilbagebetale hele den støtte, der allerede er udbetalt, med den begrundelse, at vedkommende ikke har indgivet en årlig ansøgning for denne støtte for det sidste år i den femårige periode for dennes forpligtelser, når denne femårige periode for det første er trådt i stedet for en tidligere forpligtelse grundet en forøgelse af hans driftsareal, og denne støttemodtager for det andet ikke er ophørt med at opfylde sine forpligtelser vedrørende driften af det areal, der blev erklæret før denne forøgelse.

Underskrifter