



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (sjunde avdelningen)

den 24 maj 2012*

”Jordbruk — Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket — Förordningarna (EG) nr 1257/1999 och 817/2004 — Stöd för produktionsmetoder för miljövänligt jordbruk — Kontroller — Mottagare av jordbruksstöd — Kontroll på platsen hindras — Nationell lagstiftning som kräver återbetalning av samtliga stöd som betalats ut för flera år — Förenlighet”

I mål C-188/11,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien (Österrike) genom beslut av den 12 april 2011, som inkom till domstolen den 20 april 2011, i målet

Peter Hehenberger

mot

Republik Österreich,

meddelar

DOMSTOLEN (sjunde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden J. Malenovský samt domarna E. Juhász och G. Arestis (referent),

generaladvokat: J. Mazák,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 8 mars 2012,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Peter Hehenberger, genom K.F. Lughofer, Rechtsanwalt,
- Österrikes regering, genom A. Posch, S. Schmid, G. Holley och D. Müller, samtliga i egenskap av ombud,
- Greklands regering, genom I.K. Chalkias och A.E. Vasilopoulou, båda i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom G. von Rintelen och B. Schima, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

* Rättegångsspråk: tyska.

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av rådets förordning (EG) nr 1257/1999 av den 17 maj 1999 om stöd från Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) till utveckling av landsbygden och om ändring och upphävande av vissa förordningar (EGT L 160, s. 80), jämförd med kommissionens förordning (EG) nr 817/2004 av den 29 april 2004 om tillämpningsföreskrifter för förordning nr 1257/1999 (EUT L 153, s. 30).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan jordbrukaren Peter Hehenberger och Republik Österreich (Republiken Österrike). Målet rör återbetalning av stöd för miljövänligt jordbruk som österrikiska myndigheter beviljat honom för flera år med tillämpning av förordning nr 1257/1999.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätten

- 3 I artikel 22 i kapitel VI, med rubriken ”Miljövänligt jordbruk”, i förordning nr 1257/1999 föreskrivs följande:

”Stöd för produktionsmetoder inom jordbruket som är utformade för att skydda miljön och bevara landskapet (miljövänligt jordbruk) skall bidra till att målen för gemenskapens politik avseende jordbruket och miljön uppnås.

Detta stöd skall bidra till

- att jordbruksmark används på ett sätt som är förenligt med skydd och förbättringar av miljön, landskapet med dess särdrag, naturresurserna, jorden och den genetiska mångfalden,
- miljömässigt gynnsamma metoder för extensifiering av jordbruk och skötsel av lågintensiva betessystem,
- bevarandet av hotade höga naturvärden i jordbruksmiljöer,
- bibehålla landskapet och historiska särdrag på jordbruksmark,
- användningen av miljöplanering i jordbruket.”

- 4 Artikel 23 i förordningen föreskriver följande.

”1. Stöd skall beviljas till jordbrukare som åtar sig att under minst fem år bedriva ett miljövänligt jordbruk. Om det visar sig nödvändigt får en längre period fastställas för särskilda åtaganden, varvid hänsyn skall tas till de miljöeffekter som dessa åtaganden får.

2. Ett åtagande att bedriva miljövänligt jordbruk skall sträcka sig utöver normal tillämpning av god jordbrukarsed.

De skall tillgodose tjänster som inte tillgodoses genom andra stödåtgärder, som t.ex. marknadsstöd eller kompensationsbidrag.”

- 5 Artikel 24 i förordningen har följande lydelse.

”1. Stöd till åtaganden att bedriva miljövänligt jordbruk skall beviljas årligen och skall beräknas på grundval av

- inkomstbortfall,
- extrakostnader till följd av åtagandet,
- behovet av stimulansåtgärder.

Kostnader för investeringar som inte ger direkt ekonomisk avkastning men som är nödvändiga för att uppfylla åtagandet får också tas med i beräkningen när det årliga stödbeloppet fastställs.

2. De högsta stödbelopp per år som gemenskapen kan bevilja anges i bilagan. Beloppen skall beräknas på grundval av den areal inom jordbruksföretaget som åtaganden gäller.”

- 6 I artikel 67 i avsnitt 6, med rubriken ”Ansökningar, kontroller och påföljder”, i kapitel II i förordning nr 817/2004 föreskrivs följande:

”1. Kontrollerna av de ursprungliga ansökningarna om anslutning till en stödordning och de efterföljande ansökningarna om utbetalning skall genomföras på ett sätt som säkerställer en effektiv kontroll av att villkoren för beviljande av stöd efterlevs.

Beroende på vilken typ av stöd det rör sig om skall medlemsstaterna fatta beslut om metoder och förfaranden för kontrollerna och om vilka personer som skall kontrolleras.

I alla tillämpliga fall skall medlemsstaterna använda det integrerade systemet för administration och kontroll som inrättas genom förordning (EG) nr 1782/2003.

2. Kontrollerna skall genomföras i form av administrativa kontroller och kontroller på plats.”

- 7 I artikel 69 i förordning nr 817/2004 föreskrivs följande:

”Kontroller på plats skall genomföras i enlighet med avdelning III i förordning (EG) nr 2419/2001. De skall varje år omfatta minst 5 % av stödmottagarna och avse samtliga typer av åtgärder för utveckling av landsbygden som anges i programdokumenten. ...

Kontrollerna på plats skall spridas över året i enlighet med en riskanalys för varje åtgärd för landsbygdens utveckling. När det gäller stödåtgärder för investeringar i enlighet med avdelning II kapitlen I, VII, VIII och IX i förordning (EG) nr 1257/1999 får medlemsstaterna föreskriva att kontroller på plats endast skall omfatta projekt som håller på att avslutas.

Kontrollerna skall avse en stödmottagares alla åtaganden och skyldigheter som är möjliga att kontrollera under besöket.”

- 8 Artikel 71.2 i förordning nr 817/2004 har följande lydelse:

”Om en utbetalning visar sig vara felaktig skall stödmottagaren betala tillbaka beloppet i enlighet med artikel 49 i förordning (EG) nr 2419/2001.”

- 9 Artikel 73 i förordning nr 817/2004 föreskriver följande:

”Medlemsstaterna skall fastställa bestämmelser om påföljder som skall gälla vid överträdelse av bestämmelserna i den här förordningen, och de skall vidta de åtgärder som behövs för att se till att dessa bestämmelser tillämpas. Påföljderna skall vara effektiva, proportionerliga och avskräckande.”

- 10 Artikel 17 i avdelning III, med rubriken "Kontroller", i kommissionens förordning (EG) nr 2419/2001 av den 11 december 2001 om fastställande av tillämpningsföreskrifter för det integrerade administrations- och kontrollsystem för vissa av gemenskapens stödordningar som infördes genom rådets förordning (EEG) nr 3508/92 (EGT L 327, s. 11) föreskriver följande:

"1. Kontroller på plats skall ske oanmälda. Förutsatt att syftet med kontrollen inte äventyras, får dock en förhandsanmälan med kortast möjliga varsel göras. Denna tidsfrist får inte överstiga 48 timmar, utom i vederbörligen motiverade fall.

2. Vid behov skall kontroller på plats enligt denna förordning genomföras samtidigt med andra kontroller enligt gemenskapslagstiftningen.

3. En ansökan skall avslås, om jordbrukaren eller dennes företrädare hindrar att en kontroll på platsen genomförs."

- 11 Förordning nr 2419/2001 upphävdes genom kommissionens förordning (EG) nr 796/2004 av den 21 april 2004 om närmare föreskrifter för tillämpningen av de tvärvillkor, den modulering och det integrerade administrations- och kontrollsystem som föreskrivs i rådets förordning (EG) nr 1782/2003 av den 29 september 2003 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödssystem för jordbrukare (EUT L 141, s. 18). Enligt förordning nr 796/2004 ska denna tillämpas på stödansökningar som avser regleringsår eller stödperioder som börjar den 1 januari 2005, och hänvisningar till förordning nr 2419/2001 ska anses som hänvisningar till denna förordning nr 796/2004.

- 12 Artikel 23.2 i förordning nr 796/2004, som har ersatt artikel 17.3 i förordning nr 2419/2001, har följande lydelse.

"Stödansökan skall avslås, om en kontroll på platsen inte kan utföras och detta beror på jordbrukaren eller dennes företrädare."

Den nationella lagstiftningen

- 13 I enlighet med förordning nr 1257/1999 antog det behöriga österrikiska ministeriet särskilda riktlinjer för det österrikiska stödprogrammet för extensiva jordbruk som är förenliga med kraven på miljöskydd och naturvård (ÖPUL 2000) (nedan kallade ÖPUL 2000). ÖPUL 2000 innehåller ett antal miljöåtgärder inom jordbruket i den mening som avses i denna förordning och som stödmottagaren ska välja bland vid sin första ansökan om stöd och vars genomförande i Österrike ger denne rätt till arealstöd som medfinansieras av Europeiska unionen.
- 14 ÖPUL 2000, som innehåller många bilagor, utgörs av en allmän del som bland annat rör villkor för beviljande som är gemensamma för flera delar av programmet, utbetalning av stödet, kontrollsystemet och återbetalning när villkoren för beviljande av stödet inte har efterlevts samt en del som rör särskilda villkor för tilldelning av stödet. ÖPUL 2000 utgör enligt österrikisk rätt inte abstrakta, generella bestämmelser, utan utgör en del av avtalsbestämmelserna vid ingående av avtal.
- 15 Särskilt föreskriver punkt 1.4.4 i ÖPUL 2000, som grundar sig på artikel 23 i förordning nr 1257/1999, att en första ansökan om stöd innebär att stödsökanden, när det gäller den begärda åtgärden, är skyldig att i fem år bruka eller underhålla de berörda arealerna i enlighet med villkoren för beviljandet samt under denna period iaktta alla övriga villkor för beviljandet.
- 16 Punkt 1.9 i ÖPUL 2000 föreskriver ett kontrollsystem som ger kontrollorganen rätt att få tillträde till hela den brukade arealen och ålägger stödsökanden att tillåta de föreskrivna kontrollåtgärderna.

- 17 Enligt punkt 1.10 i ÖPUL 2000 ska stödsökanden återbetala utbetalt stöd eller förlora sin rätt till utbetalning av beviljat men ännu icke utbetalt stöd om de föreskrivna skyldigheterna inte fullgjorts, om villkoren i ÖPUL 2000 eller i åtagandeförklaringen inte uppfyllts eller om stödsökanden inte har gett kontrollorganen tillträde till hela den brukade arealen. I denna punkt föreskrivs också en skyldighet att återbetala stöd som redan erhållits under åtagandeperioden om det femåriga åtagandet inte uppfyllts.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

- 18 Genom ansökan av den 11 september 2000 ansökte Peter Hehenberger för första gången om stöd för miljövänligt jordbruk enligt ÖPUL 2000 vid den österrikiska utbetalande myndigheten, som agerar för Republiken Österrikes räkning.
- 19 I samband med denna ansökan hade Peter Hehenberger undertecknat en åtagandeförklaring i vilken han åtog sig, i enlighet med punkt 1.4.4 i ÖPUL 2000, att under fem år från den 1 januari 2001 genomföra vissa miljöåtgärder inom jordbruket som avses i ÖPUL 2000. Genom att underteckna denna åtagandeförklaring, som uttryckligen hänvisade till ÖPUL 2000, åtog sig Peter Hehenberger också att följa ÖPUL 2000, som sålunda ingick som en del i varje stödavtal som han slöt med denna myndighet. Senare förlängdes detta femåriga åtagande med ett år till den 31 december 2006.
- 20 På grundval av nämnda åtagande och de ansökningar om betalning av stödet som Peter Hehenberger årligen gav in utbetalade den österrikiska myndigheten de berörda stöden för miljövänligt jordbruk för åren 2001–2005. När det gäller stödet för år 2005 gavs den årliga ansökan in den 22 april 2005.
- 21 Den 12 september 2005 hade de behöriga kontrollorganen för avsikt att genomföra en mätning av de berörda arealerna inom ramen för en kontroll på plats i enlighet med punkt 1.9 i ÖPUL 2000. Emellertid nekade Peter Hehenberger tillträde till dessa arealer, vilket sålunda hindrade genomförandet av kontrollen.
- 22 Genom skrivelse av den 9 oktober 2006 informerade den österrikiska utbetalande myndigheten Peter Hehenberger om att stöden för miljövänligt jordbruk enligt ÖPUL 2000 för år 2006 inte skulle utbetalas till honom, eftersom beviljandet av dessa stöd för ett ytterligare år förutsätter att det femåriga åtagandet i ÖPUL 2000 uppfyllts.
- 23 Genom skrivelse av den 27 februari 2007 gjorde den österrikiska utbetalande myndigheten gällande att Peter Hehenberger hade omöjliggjort genomförandet av kontrollen på plats den 12 september 2005. Denna myndighet krävde följaktligen, i enlighet med punkt 1.10 i ÖPUL 2000, återbetalning av allt stöd som hade utbetalats till honom enligt ÖPUL 2000 för åren 2001–2005, vilket motsvarade den åtagandeperiod för vilken han hade undertecknat en förklaring.
- 24 Peter Hehenberger överklagade myndighetens beslut att kräva återbetalning vid Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien. Han gjorde i huvudsak gällande att påföljden, det vill säga att stöd som har utbetalats under flera års tid ska återbetalas, var oproportionerlig. Republiken Österrike yrkade att överklagandet skulle avslås.
- 25 Enligt den hänskjutande domstolen är det utrett att Peter Hehenberger nekade tillträde till de berörda arealerna och sålunda förhindrade genomförandet av en kontroll på plats. Den anser därför att överklagandet ska avslås med stöd av ÖPUL 2000 och de avtal om stöd som slutits av parterna i målet på grundval av ÖPUL 2000, eftersom Republiken Österrike hade rätt att kräva nämnda återbetalning under de aktuella omständigheterna.
- 26 Den hänskjutande domstolen är däremot osäker på tolkningen av förordning nr 1257/1999 jämförd med förordning nr 817/2004. Särskilt frågar sig den hänskjutande domstolen om denna synnerligen stränga påföljd, som föreskrivs i punkt 1.10 i ÖPUL 2000, är förenlig med ändamålen med förordning nr 1257/1999, som i huvudsak är att bevara jordbruksmarker och landskapsbilden och att främja ett väl fungerande jordbruk.

- 27 Mot denna bakgrund beslutade Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien att vilandeförklara målet och att ställa följande fråga till domstolen:

”Utgör [förordning nr 1257/1999] jämförd med [förordning nr 817/2004] hinder för bestämmelser från det stödgivande organet i vilka föreskrivs att allt stöd som redan beviljats för en miljöåtgärd inom jordbruket under åtagandeperioden ska återbetalas av mottagaren, även om stödet redan har beviljats och utbetalats för flera år, när utförandet av en kontroll på plats (mätning av arealen) omöjliggörs?”

Prövning av tolkningsfrågan

- 28 Den nationella domstolen har ställt frågan för att få klarhet i huruvida förordning nr 1257/1999 jämförd med förordning nr 817/2004 utgör hinder för nationell lagstiftning som föreskriver att allt stöd som redan beviljats en jordbrukare för en miljöåtgärd inom jordbruket under åtagandeperioden ska återbetalas, även om stödet redan har utbetalats för flera år, när genomförandet av en kontroll på plats av de berörda arealerna har förhindrats av denne jordbrukare.
- 29 Domstolen påpekar inledningsvis att varken förordning nr 1257/1999 eller förordning nr 817/2004 innehåller någon uttrycklig bestämmelse som utgör hinder för en sådan nationell lagstiftning.
- 30 I artiklarna 22–24 i förordning nr 1257/1999 anges de allmänna villkoren för beviljande av stöd till produktionsmetoder inom jordbruket, som är utformade bland annat för att bevara landskapet. Av dessa bestämmelser följer att miljöåtgärder utmärks av att de berörda jordbrukarna åtar sig att under fem år bedriva ett miljövänligt jordbruk. Som motprestation till miljöåtaganden som avser minst fem år beviljar staterna årligen stöd som beräknas på grundval av inkomstbortfall eller extrakostnader till följd av åtagandet (se dom av den 4 juni 2009 i mål C-241/07, JK Otsa Talu, REG 2009, s. I-4323, punkt 36).
- 31 När det gäller kontrollsystemet avseende detta fleråriga stöd till miljövänliga produktionsmetoder inom jordbruket, föreskriver artikel 67 i förordning nr 817/2004 att kontrollerna av såväl de ursprungliga ansökningarna om anslutning till en stödordning som de efterföljande ansökningarna om utbetalning ska genomföras på ett sätt som säkerställer en effektiv kontroll av att villkoren för beviljande av stöd efterlevs. Dessutom anges i artikel 69 i förordningen att kontrollerna på plats ska avse en stödmottagares alla åtaganden och skyldigheter som är möjliga att kontrollera under besöket.
- 32 Vidare anges i artikel 69 att kontrollerna på plats ska genomföras i enlighet med avdelning III i förordning nr 2419/2001. I denna avdelning, med rubriken ”Kontroller”, anger artikel 17.3 – som har ersatts av artikel 23.2 i förordning nr 796/2004 vars normativa innehåll i sak motsvarar innehållet i nämnda artikel 17.3 – rättsföljderna av att genomförandet av kontroller på plats hindras. Bestämmelserna föreskriver sålunda uttryckligen att de berörda ansökningarna ska avslås, om en kontroll på platsen inte kan utföras och detta beror på jordbrukaren eller dennes företrädare.
- 33 Domstolen har i dom av den 16 juni 2011 i mål C-536/09, Omejc (REU 2011, s. I-5367) tolkat artikel 23.2 i förordning nr 796/2004. I punkt 27 i den domen påpekade domstolen att kontrollerna är viktiga och att den omständigheten att genomförandet av dem hindras måste få allvarliga rättsföljder, såsom att de berörda stödansökningarna avslås.
- 34 Detta avslag utgör rättsföljden av att det varit omöjligt att effektivt kontrollera att villkoren för beviljande av stöd efterlevs, vilket krävs enligt artikel 67 i förordning nr 817/2004. När det gäller de stöd för miljövänligt jordbruk som kännetecknas av ett flerårigt åtagande, gäller dessa villkor för beviljande av stöd inte bara det år då kontrollen på plats genomförs, utan hela den åtagandeperiod för vilken stöden har beviljats. Detta innebär, såsom artikel 69 i förordningen påbjuder, att kontrollerna på plats avseende nämnda stöd omfattar samtliga åtaganden. Ett beteende från jordbrukarens sida som omöjliggör genomförandet av sådana kontroller hindrar följaktligen en kontroll av att nämnda villkor har efterlevts under hela åtagandeperioden.

- 35 När det gäller miljöåtgärder inom jordbruket som omfattar flera år ska följaktligen ansökningar om stöd för miljövänligt jordbruk avslås enligt artikel 17.3 i förordning nr 2419/2001 och artikel 23.2 i förordning nr 796/2004 när genomförandet av en kontroll på plats har hindrats av mottagaren av stöd för miljövänligt jordbruk på så sätt att det inte är möjligt att kontrollera om villkoren för stödet har efterlevts under hela åtagandeperioden. Som ansökan i den mening som avses i dessa bestämmelser anses således samtliga ansökningar som hänvisar till nämnda villkor för beviljande, vilka omfattas av kontrollen på plats och måste efterlevas under hela den tid som projektet för miljövänligt jordbruk pågår och för vilken mottagaren har förpliktat sig.
- 36 Såsom framgår av artikel 71.2 i förordning nr 817/2004 är mottagaren följaktligen skyldig att återbetala allt stöd för miljövänligt jordbruk som redan utbetalats och som avser de ansökningar som avslagits.
- 37 Domstolen påpekar att när unionslagstiftaren har fastställt villkor för att ett stöd ska beviljas, utgör den avstängning som följer av att ett av dessa villkor inte har efterlevts inte en påföljd, utan endast en konsekvens av att de villkor som föreskrivs i lagstiftningen inte har iakttagits (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 november 2004 i mål C-171/03, Toeters och Verberk, REG 2004, s. I-10945, punkt 47, och av den 24 maj 2007 i mål C-45/05, Maatschap Schonewille-Prins, REG 2007, s. I-3997, punkt 47). Avslag på en ansökan om stöd – med anledning av att det, till följd av ett beteende från jordbrukarens sida som hindrat genomförandet av en kontroll på plats, varit omöjligt att kontrollera om villkoren för beviljande efterlevts – kan inte heller anses vara en påföljd och därför omfattas av tillämpningsområdet för artikel 73 i förordning nr 817/2004.
- 38 Av det anförda följer att frågan ska besvaras på följande sätt. Förordning nr 1257/1999 jämförd med förordning nr 817/2004 utgör inte hinder för nationell lagstiftning som föreskriver att allt stöd som redan beviljats en jordbrukare för en miljöåtgärd inom jordbruket under åtagandeperioden ska återbetalas, även om stödet redan har utbetalats för flera år, när genomförandet av en kontroll på plats av de berörda arealerna har förhindrats av denne jordbrukare.

Rättegångskostnader

- 39 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (sjunde avdelningen) följande:

Rådets förordning (EG) nr 1257/1999 av den 17 maj 1999 om stöd från Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) till utveckling av landsbygden och om ändring och upphävande av vissa förordningar, jämförd med kommissionens förordning (EG) nr 817/2004 av den 29 april 2004 om tillämpningsföreskrifter för förordning nr 1257/1999, utgör inte hinder för nationell lagstiftning som föreskriver att allt stöd som redan beviljats en jordbrukare för en miljöåtgärd inom jordbruket under åtagandeperioden ska återbetalas, även om stödet redan har utbetalats för flera år, när genomförandet av en kontroll på plats av de berörda arealerna har förhindrats av denne jordbrukare.

Underskrifter