

Sag C-225/20**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

29. maj 2020

Forelæggende ret:

Curtea de Apel Constanța (Rumænien)

Afgørelse af:

7. maj 2020

Appellant:

Euro Delta Danube SRL

Indstævnt:

Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul Județean Tulcea

Hovedsagens genstand

Appel iværksat til prøvelse af dom afsagt i en civil sag den 28. juni 2019 af Tribunalul Tulcea (retten i første instans i Tulcea, Rumænien), hvorved nævnte ret frifandt den indstævnte myndighed i den af appellanten anlagte sag med påstand om delvis annullation af denne myndigheds afgørelse om afslag vedrørende enkeltansøgningen om betaling for 2017

Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse

I overensstemmelse med artikel 267 TEUF anmoder Curtea de Apel Constanța (appeldomstolen i Constanța, Rumænien) om en fortolkning af artikel 2, nr. 23), og artikel 19 i [Kommissionens delegerede] forordning (EU) nr. 640/2014 af 11. marts 2014.

Præjudicielt spørgsmål

Er bestemmelserne i artikel 2, nr. 23), og artikel 19 i Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 6[4]0/2014 [af 11. marts 2014] om supplerende regler til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1306/2013 for så vidt angår det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem, betingelserne for afslag eller tilbagetrækning af betalinger og administrative sanktioner vedrørende direkte betalinger, støtte til udvikling af landdistrikterne og krydsoverensstemmelse til hinder for en national lovgivning, der under omstændigheder som de i tvisten i hovedsagen omhandlede anvender administrative sanktioner i tilfælde af anmeldelse af for stort et areal over for den landbruger, som ikke opfylder kravene for støtteberettigelse for det overskydende areal, eftersom denne anvender et areal bestemt til akvakulturanlæg, som landbrugeren har til rådighed i kraft af en koncessionsaftale, til landbrugsaktiviteter uden at kunne bevise at have koncessionsgiverens godkendelse til anvendelse af arealet som landbrugsareal?

Anførte EU-retlige forskrifter

Artikel 2, nr. 23), og artikel 19 i Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 640/2014 af 11. marts 2014 om supplerende regler til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1306/2013 for så vidt angår det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem, betingelserne for afslag eller tilbagetrækning af betalinger og administrative sanktioner vedrørende direkte betalinger, støtte til udvikling af landdistrikterne og krydsoverensstemmelse

Anførte nationale forskrifter

Ordinul ministrului agriculturii și dezvoltării rurale nr. 476 din 7 aprilie 2016 privind sistemul de sancțiuni aplicabil schemelor de plăți directe și ajutoarelor naționale tranzitorii în sectoarele vegetal și zootehnic, aferente cererilor unice de plată depuse la Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură, începând cu anul de cerere 2015 (dekret nr. 476 af 7.4.2016 fra ministeren for landbrug og landdistriktudvikling om sanktioner inden for ordningerne for direkte betalinger og statslige overgangsstøtteordninger for plante- og dyreavl i relation til enkeltansøgninger om betaling indgivet til agenturet for betalinger og indgreb til fordel for landbruget, med start fra ansøgningsåret 2015, herefter »dekret nr. 476/2016«)

– Artikel 2, stk. 2, litra ş): »Ved anmeldelse af for stort et areal forstås forskellen mellem det areal, hvortil der er ansøgt om støtte, og det fastslåede areal i henhold til betalingsordningen.«

– Artikel 6, litra e): »Hvis det areal, der er anmeldt i forbindelse med betalingsordningen, overstiger det fastslåede areal med over 50% af det fastslåede areal, udelukkes landbrugeren fra udbetalingen af støtte for den pågældende betalingsgruppe, og derudover pålægges denne en supplerende sanktion af samme

beløb som støttebeløbet svarende til forskellen mellem det anmeldte og det fastslåede areal. Hvis det beløb, der er beregnet som supplerende sanktion, ikke kan modregnes fuldt ud i løbet af de tre kalenderår, der følger efter kalenderåret for fastslåelsen, annulleres restbeløbet.«

Ordonanța de urgență a Guvernului [OUG] nr. 3/2015 pentru aprobarea schemelor de plăți care se aplică în agricultură în perioada 2015-2020 și pentru modificarea articolului 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asociere în agricultură (regeringens hastebekendtgørelse nr. 3/2015 om godkendelse af de betalingsordninger, der finder anvendelse på landbrugsområdet i perioden 2015-2020, og om ændring af artikel 2 i lov nr. 36/1991 om landbrugsselskaber og andre former for sammenslutninger på landbrugsområdet, herefter »hastebekendtgørelse nr. 3/2015«)

Artikel 2

»(1) I denne hastebekendtgørelse forstås ved

[...]

e) »bedrift«: alle de produktionsenheder, der drives landbrugsmæssigt af landbrugeren, og som befinder sig på Rumæniens område

f) »landbruger«: en fysisk eller juridisk person eller en sammenslutning af fysiske eller juridiske personer, uanset dennes retlige status, hvis bedrift befinder sig inden for Rumæniens område, og som udøver en landbrugsaktivitet

[...]

n) »landbrugsareal«: areal, der er udlagt som agerjord, permanent græsareal og permanent græsningsareal eller areal med permanente afgrøder

o) »agerjord«: arealer, der dyrkes med henblik på produktion af afgrøder, eller arealer, der er til rådighed for produktion af afgrøder, men som ligger brak, uanset om arealerne er arealer i væksthuse, under solcelleanlæg eller andet fast eller mobilt overdække

[...]

r) »arealanvendelse«: anvendelse til landbrugsaktiviteter af det areal af bedriftens landbrugsareal, som landbrugeren har til rådighed på tidspunktet for indgivelsen af ansøgningen, i ansøgningsåret

[...]

Artikel 8

»(1) For at kunne modtage de i artikel 1, stk. 2, fastsatte direkte betalinger skal landbrugerne

[...]

n) på tidspunktet for indgivelsen af enkeltansøgningen om betaling eller ændringer i denne fremlægge de nødvendige dokumenter, der godtgør, at landbrugsarealet [...] er til deres rådighed, eller i givet fald en genpart af bilag nr. 24 fra registret for de territoriale administrative enheder. De dokumenter, der godtgør, at landbrugsarealet er til landbrugerens rådighed, skal være undertegnet før indgivelsen af enkeltansøgningen om betaling og skal være gyldige på tidspunktet for indgivelsen af ansøgningen.

[...]«

Ordinul ministrului agriculturii și dezvoltării rurale nr. 619/2015 pentru aprobarea criteriilor de eligibilitate, condițiilor specifice și a modului de implementare a schemelor de plăți prevăzute la articolul 1 alineatele (2) și (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 3/2015 pentru aprobarea schemelor de plăți care se aplică în agricultură în perioada 2015-2020 și pentru modificarea articolului 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asociere în agricultură, precum și a condițiilor specifice de implementare pentru măsurile compensatorii de dezvoltare rurală aplicabile pe terenurile agricole, prevăzute în Programul Național de Dezvoltare Rurală 2014-2020 (dekret nr. 619/2015 fra ministeren for landbrug og landdistriktudvikling om godkendelse af kriterierne for støtteberettigelse, de specifikke betingelser og de nærmere bestemmelser om implementeringen af de betalingsordninger, der er fastsat i artikel 1, stk. 2 og 3, i hastebekendtgørelse nr. 3/2015 om godkendelse af betalingsordninger, der anvendes på landbrugsområdet i perioden 2015-2020, og om ændring af artikel 2 i lov nr. 36/1991 om landbrugsselskaber og andre former for sammenslutninger på landbrugsområdet samt om de specifikke betingelser for gennemførelse af kompenserende foranstaltninger med henblik på landdistriktudvikling, der finder anvendelse på landbrugsarealer, og som er fastsat i det nationale program for landdistriktudvikling 2014-2020, herefter »dekret nr. 619/2015«)

Artikel 2, litra u): »Ved »fastslået areal« for så vidt angår arealrelaterede støtteordninger forstås det areal, for hvilket alle kriterierne for støtteberettigelse og forpligtelser vedrørende betingelserne for tildeling af støtte er opfyldt, eller for så vidt angår arealrelaterede støtteforanstaltninger det markareal, der er identificeret ved en administrativ kontrol eller en kontrol på stedet.«

Artikel 5

»(2) Fra og med ansøgningsåret 2015 er de dokumenter, der godtgør arealets lovlige anvendelse, og som indgives til [Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (agenturet for betalinger og interventioner på landbrugsområdet)] i overensstemmelse med bestemmelserne i hastebekendtgørelsens artikel 8, stk. 1, litra n), dokumenter vedrørende

- a) den bedrift, hvor landbrugsaktiviteten udøves: attesten skal være udfyldt i overensstemmelse med modellen [...] og ledsages af en bekræftet genpart af de originale ark, hvori oplysningerne [...] i landbrugsregistret 2015-2019 er indført i overensstemmelse med modellen [...] og
- b) det landbrugsareal, som landbrugeren har til rådighed: bekræftede genparter af det originale adkomstdokument eller af andre dokumenter, der godtgør ejendomsretten til arealet eller af andre dokumenter [...]
- c) utvetydig identificering af de landbrugsparceller, der anvendes [...]«

Artikel 10

»(5) Følgende arealer er ikke støtteberettigede:

[...]

- o) arealer med akvakulturanlæg som omhandlet i artikel 23, stk. 20, i Normele tehnice de completare a registrului agricol pentru perioada 2015-2019 (tekniske standarder til supplerings af landbrugsregistret for perioden 2015-2019), godkendt ved Ordinul ministrului agriculturii și dezvoltării rurale, al ministrului dezvoltării regionale și administrației publice, al ministrului finanțelor publice și al președintelui Institutului Național de Statistică nr. 734/480/1 003/3 727/2015 (dekret nr. 734/480/1 003/3 727/2015 fra ministeren for landbrug og landdistriktudvikling, ministeren for regionaludvikling og offentlig administration, ministeren for offentlige finanser og formanden for det nationale statistiske institut)«

Legea nr. 283/2015 pentru modificarea Legii nr. 82/1993 privind constituirea Rezervației Biosferei »Delta Dunării« (lov nr. 283/2015 om ændring af lov nr. 82/1993 om oprettelse af biosfæreservatet »Delta Dunării« (Donaudeltaet))

Artikel I

»1. På hele reservatets område gennemføres ændringer af anvendelsen af landbrugsarealer, der drives som arealer til landbrugsproduktion eller som akvakulturanlæg, med samtykke fra administratoren og udelukkende på grundlag af sagkyndige tekniske undersøgelser.«

Artikel II

»(1) Inden 12 måneder fra datoen for denne lovs ikrafttræden er ejere eller forpagtere af eller koncessionshavere med hensyn til arealer, der anvendes som landbrugsareal eller akvakulturanlæg, og hvis anvendelse er blevet ændret, forpligtet til at gennemføre sagkyndige tekniske undersøgelser, med administratorens samtykke, hvoraf det fremgår, på hvilken måde de pågældende landbrugs- eller akvakulturanlæg anvendes.

(2) Inden 3 år fra datoen for denne lovs ikrafttræden er ejere af eller koncessionshavere med hensyn til arealer, hvis anvendelse er ændret, uden at de sagkyndige undersøgelser begrundet denne ændring, forpligtet til at føre dem tilbage til deres oprindelige tilstand [...].«

Ordonanța de urgență nr. 23 din 5 martie 2008 privind pescuitul și acvacultura (hastebekendtgørelse nr. 23 af 5.3.2008 om fiskeri og akvakultur) – artikel 2, nr. 2, der definerer »akvakulturanlæg«

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 Euro Delta Danube SRL er en juridisk person efter rumænsk ret, hvis virksomhed er akvakultur og dyrkning af korn. Den 1. oktober 2002 indgik selskabet en 49-årig koncessionsaftale med Consiliul Local Maliuc (byrådet for Maliuc) vedrørende et areal på 137 hektar, som skulle anvendes som akvakulturanlæg. Ved senere tillæg til koncessionsaftalen blev arealet ændret fra 137 til 142,2632 hektar. Byrådet for Maliuc traf den 13. maj 2016 afgørelse nr. 118 om tilladelse til udøvelse af landbrugsaktiviteter på det af koncessionen omfattede areal på 142,2632 hektar i en periode på 5 år.
- 2 Endvidere indgik selskabet den 16. februar 2006 en 44-årig koncessionsaftale med Consiliul Județean Tulcea (regionsrådet for Tulcea, Rumænien) vedrørende et areal på 315 hektar, som skulle anvendes som akvakulturanlæg.
- 3 Ved tillæg nr. 2 til aftalen, som blev indgået den 20. maj 2014, aftalte parterne, at koncessionshavere med henblik på opfyldelsen af formålet med koncessionsaftalen af 16. februar 2006 skulle gennemføre rotation mellem jordbrug og fiskeavl med henblik på mineralisering af jorden samt andre foranstaltninger i overensstemmelse med standarderne for akvakulturteknologi på et akvakulturareal på 200 hektar ud af det samlede areal på 315 hektar; disse foranstaltninger bestod i, at akvakulturproduktionen i et akvakulturanlæg eller en del heraf midlertidigt stilles i bero i en periode på mellem 6 måneder og 3 år med henblik på at sikre genoprettelsen af jordens produktivitet ved hjælp af dyrkning af korn. Arealet ville herefter blive anvendt som akvakulturanlæg på ny.
- 4 For høståret 2017 anvendte Euro Delta Danube SRL de to arealer, som var genstand for koncession, delvist som landbrugsareal og indgav derfor den 15. maj 2017 enkeltansøgning om betaling i medfør af hastebekendtgørelse nr. 3/2015 for arealet på 288,37 hektar (100,58 hektar, som selskabet havde til rådighed i kraft af den med byrådet for Maliuc indgåede koncessionsaftale og 187,79 hektar, som selskabet havde til rådighed i kraft af den med regionsrådet for Tulcea indgåede koncessionsaftale).
- 5 Den indstævnte myndighed udstedte den 25. september 2018 et betalingskrav, hvoraf det fremgår, at det fastslåede areal efter gennemgangen af de til ansøgningen vedhæftede dokumenter var på 100,58 hektar ud af et samlet anmeldt

areal på 288,37 hektar. I konsekvens heraf blev selskabet pålagt at betale i alt 30 360,89 rumænske lei (herefter »RON«) med hensyn til det fastslåede areal på 100,58 hektar, ud over supplerende sanktioner på 364 943,27 RON som følge af anmeldelse af for stort et areal i henhold til artikel 19 i forordning (EU) nr. 640/2014. Der blev givet afslag på klagen over dette betalingskrav.

- 6 Den 10. januar 2019 anlagde Euro Delta Danube SRL sag ved Tribunalul Tulcea (retten i første instans i Tulcea) med påstand om annullation af afgørelsen om afslag på klagen og delvis annullation af betalingskravet udstedt af Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură [herefter »APIA«] – Centrul Județean Tulcea (agenturet for betalinger og interventioner på landbrugsområdet – regionscenteret i Tulcea, Rumænien), især af bestemmelserne om anvendelse af sanktioner med et beløb på 364 943,27 RON som følge af anmeldelse af for stort et areal, og derfor om, at den indstævnte myndighed tilpligtes at betale differencen svarende til et støttebeløb.
- 7 Ved civilretlig dom af 28. juni 2019 tog Tribunalul Tulcea (retten i første instans i Tulcea) ikke påstanden til følge. Den 13. august 2019 iværksatte Euro Delta Danube SRL appel til prøvelse af denne dom ved Curtea de Apel Constanța (appeldomstolen i Constanța).

De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 8 Appellanten har gjort gældende, at anmeldelse af for stort et areal svarer til den situation, hvor de arealer, som landbrugeren anmelder som landbrugsarealer brugt inden for en fysisk blok, overstiger de faktisk dyrkede referencearealer for fysiske blokke indført i det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem (IACS). Efter appellants opfattelse anvendte retten i første instans bestemmelserne i artikel 2, stk. 2, litra ș), i dekret nr. 476/2016, som definerer anmeldelse af for stort et areal, fejlagtigt.
- 9 Appellanten har derfor nedlagt påstand om, at det fastslås, at sanktionen i tilfælde af anmeldelse af for stort et areal kun finder anvendelse, når landbrugeren i henhold til delegeret forordning (EU) nr. 640/2014 anmelder et areal svarende til over 50% af det faktisk anvendte areal inden for en fysisk blok, som identificeret af APIA ved en administrativ kontrol på stedet, men ikke i den situation, hvor landbrugeren ikke indgiver skriftlige dokumenter til støtte for betalingsansøgningen vedrørende en del af arealet.
- 10 Hvis APIA havde fundet, at de på tidspunktet for indgivelsen af betalingsansøgningen indgavne dokumenter ikke godtgjorte brugsretten over arealet, burde funktionæren udpeget til administrativ kontrol af betalingsansøgningerne have givet afslag på registrering af ansøgningen som følge af manglende opfyldelse af kriterierne for støtteberettigelse. Endvidere havde APIA mulighed for at anmode om yderligere nødvendige oplysninger.

- 11 Appellanten har anmodet om, at det fastslås, at manglende opfyldelse af betingelserne for støtteberettigelse med hensyn til hele det areal, hvortil der er ansøgt om støtte (dvs. manglende indgivelse af dokumenter, der godtgør anvendelsen af arealet til landbrugsproduktion), ikke udgør grund til anvendelse af flerårige sanktioner for anmeldelse af for stort dyrket areal.
- 12 Den indstævnte myndighed har gjort gældende, at det areal, som i kraft af koncessionsaftalen skulle bruges som akvakulturanlæg, men som bruges som landbrugsareal uden koncessionsgiverens godkendelse og uden at opfylde de lovbestemte forpligtelser i forbindelse med ændring af anvendelseskategori, ikke er støtteberettiget, hvorfor anvendelsen af sanktioner i tilfælde af anmeldelse af for stort et areal var korrekt.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 13 Appeldomstolen skal vurdere lovligheden af de forvaltningsretsakter, hvormed der blev givet delvist afslag på appellants betalingsansøgning. Med hensyn til en del af det anmeldte areal overholdt appellanten ikke bestemmelserne i den nationale lovgivning, hvorefter støtte kun ydes for arealer med akvakulturanlæg, der anvendes som agerjord, såfremt visse formelle betingelser er opfyldt. Den indstævnte myndighed fandt, at situationen udgjorde et tilfælde af »anmeldelse af for stort et areal«, og anvendte derfor sanktioner.
- 14 Bestemmelserne i den nationale lovgivning definerer »anmeldelse af for stort et areal« som forskellen mellem *det areal, hvortil der er ansøgt om støtte, og det fastslåede areal i henhold til betalingsordningen*; EU-retten indeholder imidlertid ingen definition af »anmeldelse af for stort et areal« og fastsætter kun betalingsmetoder og sanktioner i tilfælde af anmeldelse af for stort et areal.
- 15 Det af appellanten anmeldte areal (det areal, hvortil der er ansøgt om støtte) er på 288,37 hektar, som det fremgår af enkeltansøgningen om betaling for 2017.
- 16 Hvad angår det fastslåede areal fastsatte den rumænske lovgiver i overensstemmelse med EU-lovgivningen – artikel 2, litra u), i dekret nr. 619/2015 og artikel 2, nr. 23), i delegeret forordning (EU) nr. 640/2014 – at det i tilfælde af arealstøtteordninger svarer til det areal, for hvilket alle kriterierne for støtteberettigelse og forpligtelser vedrørende betingelserne for tildeling af støtte er opfyldt, uanset antallet af støtterettigheder, som modtageren har til rådighed, eller for så vidt angår arealrelaterede støtteforanstaltninger det markareal, der er identificeret ved en administrativ kontrol eller en kontrol på stedet.
- 17 Det skal bemærkes, at både den nationale lovgiver og EU-lovgiver sonderer mellem arealstøtteordninger og arealstøtteforanstaltninger. I appellants tilfælde blev støttebeløbet fastsat inden for en arealstøtteordning, sådan som det fremgår af betalingskravet.

- 18 Den nationale ret har allerede forelagt Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 4, stk. 1, litra b), c), e) og f), artikel 10, artikel 21, stk. 1, og artikel 32, stk. 1-5, i forordning (EU) nr. 1307/2013, idet den nationale lovgivning udelukker udbetaling af støtte med hensyn til arealer med akvakulturanlæg, der anvendes som agerjord, med den begrundelse, at de ikke udgør »landbrugsareal« som omhandlet i nævnte forordnings artikel 4 (sag C-304/19, Ira Invest).
- 19 I den foreliggende situation konstaterede myndighederne, at en del af det anmeldte areal, som var genstand for koncession for akvakultur, derimod var anvendt som landbrugsareal uden koncessionsgiverens godkendelse af ændringen af anvendelseskategori, og fandt derfor, ud over at det omhandlede areal ikke var støtteberettiget, fordi det ikke udgjorde »landbrugsareal«, at det drejede sig om en situation med »anmeldelse af for stort et areal«, hvilket medfører betalingen af en sanktion, som beregnes i relation til forskellen i forhold til det anmeldte areal.
- 20 Den nationale lovgivning tillader nemlig, at et areal, som i henhold til loven ikke er støtteberettiget, udelukkes fra udbetaling af støtte, men tillader på samme tid, at et areal i identiske situationer udelukkes fra kategorien »anmeldt areal« som følge af landbrugerens manglende opfyldelse af kriterierne for støtteberettigelse, hvorfor der opstår en forskel mellem det anmeldte areal (hvortil der er ansøgt om støtte) og det areal, som er fastslået af myndighederne (idet det ikke støtteberettigede areal udelukkes), hvilket fører til anvendelse af sanktioner.
- 21 På denne baggrund er det hensigtsmæssigt at fastslå, hvorvidt definitionen af »anmeldelse af for stort et areal« i den nationale lovgivning er i overensstemmelse med EU-lovgivningen, og hvorvidt det af myndighederne »fastslåede areal«, hvori et ikke støtteberettiget areal er udelukket, i tilfælde af anmeldelse af for stort et areal svarer til det fastslåede areal ifølge definitionen af »fastslået areal« i den nationale lovgivning og i EU-lovgivningen.
- 22 Henset til tvivlen, der udspringer af, at identiske situationer behandles forskelligt i den nationale lovgivning (navnlige henholdsvis udelukkelse af et areal, som ikke opfylder betingelserne for støtteberettigelse, fra udbetaling af støtte og udelukkelse fra udbetaling af støtte på samme tid som der anvendes en sanktion), finder den nationale ret det nødvendigt at forelægge Domstolen et præjudicielt spørgsmål.