

Sag C-343/21**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

2. juni 2021

Forelæggende ret:

Varhoven administrativen sad (Bulgarien)

Afgørelse af:

19. maj 2021

Kassationsappellant:

PV

Kassationsindstævnt:

Zamestnik izpalnitelen direktor na Darzhaven fond »Zemedelie«

Hovedsagens genstand

Søgsmål til prøvelse af en afgørelse om fastsættelse af et offentligt krav, hvorved indehaveren af en landbrugsbedrift blev pålagt at tilbagebetale en del af den støtte, som vedkommende havde modtaget fra et program finansieret af Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne, eftersom støttemodtageren ikke var i stand til at opfylde de indgåede forpligtelser og sikre, at alle de anmeldte arealer blev udnyttet. Såfremt det kan lægges til grund, at der foreligger en jordfordeling, udgør årsagen til denne forhindring da en omstændighed, som støttemodtageren ikke er ansvarlig for, og som kan begrunde, at vedkommende afslår at tilbagebetale de modtagne midler?

Den præjudicielle forelæggelses genstand og retsgrundlag

Fortolkning af EU-retten, artikel 267 TEUF

Præjudicielle spørgsmål

1. Tillader fortolkningen af artikel 45, stk. 4, i forordning (EF) nr. 1974/2006 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005, at det lægges til grund, at der i en sag som den foreliggende er tale om en »jordfordeling« eller et »indgreb som led i fysisk planlægning«, som følge af hvilke støttemodtageren ikke er i stand til at opfylde de indgåede forpligtelser?
2. Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, kan den omstændighed, at en medlemsstat ikke har truffet de fornødne foranstaltninger til, at støttemodtagerens forpligtelser kan tilpasses bedriftens nye situation, da begrunde, at der ikke kræves tilbagebetaling for den periode, hvor forpligtelsen påhvilede støttemodtageren?
3. Såfremt det første spørgsmål besvares benægtende, hvorledes skal artikel 31 i Rådets forordning (EF) nr. 73/2009 af 19. januar 2009 da fortolkes under hensyntagen til de fastslåede faktiske omstændigheder i hovedsagen, og hvilken karakter har da fristen i henhold til artikel 75, stk. 2, i Kommissionens forordning (EF) nr. 1122/2009 af 30. november 2009 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 73/2009?

Anførte EU-retlige forskrifter

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), navnlig artikel 36, litra a), nr. iv)

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), navnlig 37. betragtning og artikel 45, stk. 4

Rådets forordning (EF) nr. 73/2009 af 19. januar 2009 om fælles regler for den fælles landbrugspolitik's ordninger for direkte støtte til landbrugere og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere, om ændring af forordning (EF) nr. 1290/2005, (EF) nr. 247/2006, (EF) nr. 378/2007 og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1782/2003, navnlig artikel 31

Kommissionens forordning (EF) nr. 1122/2009 af 30. november 2009 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 73/2009 for så vidt angår krydsoverensstemmelse, graduering og det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem inden for rammerne af de ordninger for direkte støtte til landbrugerne, som er omhandlet i nævnte forordning, og om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1234/2007 for så vidt angår krydsoverensstemmelse inden for rammerne af støtteordningen for vin, navnlig artikel 75

Kommissionens forordning (EU) nr. 65/2011 af 27. januar 2011 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 for så vidt angår kontrol og krydsoverensstemmelse i forbindelse med støtteforanstaltninger til udvikling af landdistrikterne, navnlig artikel 5, 6 og 18

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1305/2013 af 17. december 2013 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005, navnlig artikel 47, stk. 3 og 4

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, navnlig artikel 43 og 44

Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 807/2014 af 11. marts 2014 om supplerende bestemmelser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1305/2013 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) og om indførelse af overgangsbestemmelser, navnlig artikel 19

Anførte nationale retsfor skrifter

Danachno-osiguriteln protsesualen kodeks (lov om skatteprocedure og socialsikringsprocedures), navnlig artikel 162, stk. 1 og stk. 2, nr. 8 og 9

Zakon za podpomagane na zemedelskite proizvoditeli (lov om støtte til landbrugere), navnlig artikel 1, artikel 20, stk. 1, 2 og 4, artikel 27, stk. 3, 5 og 7, og § 1, nr. 1, i Dopalnitelni razporedbi (tillægsbestemmelser) til denne lov

Zakon za sobstvenostta i polzvaneto na zemedelskite zemi (lov om ejendomsret til og anvendelse af landbrugsarealer), artikel 37c

Naredba N° 11 ot 6.04.2009 za usloviata i reda za prilagane na myarka 214 »Agroekologichni plashtania« ot Programata za razvitie na selskite rayoni za perioda 2007-2013 (bekendtgørelse nr. 11 af 6.4.2009 om betingelserne og fremgangsmåden ved anvendelsen af foranstaltning 214 »støtte til miljøvenligt landbrug« under programmet for udvikling af landdistrikterne for perioden 2007-2013), udstedt af Ministar na zemedeliето i hranite (minister for landbrug og fødevarer), navnlig artikel 18 og 24 og § 1, nr. 4, og § 2 i dopalnitelni razporedbi (tillægsbestemmelser)

Naredba za izmenenie i dopalnenie na Naredba N°11 ot 2009 za usloviata i reda za prilagane na myarka 214 »Agroekologichni plashtania« ot Programata za razvitie na selskite rayoni za perioda 2007-2013 (bekendtgørelse om ændring af og

tilføjelser til bekendtgørelse nr. 11 af 2009 om betingelserne og fremgangsmåden ved anvendelsen af foranstaltning 214 »støtte til miljøvenligt« under programmet for udvikling af landdistrikterne for perioden 2007-2013 (offentliggjort i *Darzhaven vestnik* [Bulgariens lovtidende] nr. 29 af 2009, med ændringer og tilføjelser)), og § 5 i *prehodni i zaklyuchitelni razporedbi* (overgangsbestemmelser og afsluttende bestemmelser)

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb

- 1 Kassationsappellanten er indehaver af en landbrugsbedrift og indgav i 2013 en ansøgning om støtte inden for rammerne af foranstaltning 214 »støtte til miljøvenligt landbrug« under programmet for udvikling af landdistrikterne for perioden 2007-2013.
- 2 Ansøgningen blev godkendt, og kassationsappellanten påtog sig en femårig forpligtelse til at drive miljøvenligt landbrug inden for rammerne af den førnævnte foranstaltning. En af de betingelser, som ansøgeren forpligtede sig til at opfylde, bestod i at udføre de aktiviteter, der nævnes i ansøgningen, på det samme landbrugsareal i fem på hinanden følgende år. Dette areal udgør 587 ha landbrugsjord og udnyttes af PV på grundlag af aftaler indgået i 2012. I henhold til bulgarsk lovgivning (artikel 37c i lov om ejendomsret til og anvendelse af landbrugsarealer) udgør indgåelsen af sådanne aftaler en kompleks omstændighed. Kort sagt indgås de for hvert regnskabsår mellem ejerne og/eller brugerne af nærliggende landbrugsarealer, og udnyttelsen af de grunde i det pågældende matrikelområde, der ikke er anmeldt med henblik på drift, reguleres af disse aftaler. På grundlag af disse aftaler oprettes kombinationer af arealer, til hvis udnyttelse der kan gøres krav på støtte. Aftalen om oprettelse af kombinationer af driftsarealer eller deres fordeling udgør retsgrundlaget for støtten til de indehavere af landbrugsbedrifter, der udnytter dem. Kassationsappellanten har gennem arealer, som han forpagter, del i de kombinationer af arealer, der oprettes således. Der blev også for de næste tre regnskabsår indgået aftaler, hvor kassationsappellanten var part.
- 3 I disse år blev alle obligatoriske administrative kontroller og kontroller på stedet af kassationsappellanten gennemført, og efter hans betalingsanmodninger blev der inden for rammerne af foranstaltning 214 »støtte til miljøvenligt landbrug« udbetalt beløb på i alt 1 063 317,54 leva (BGN).
- 4 For regnskabsåret 2016/2017 blev der ikke indgået nogen aftale om udnyttelsen af alle de arealer, som PV havde anmeldt. Den 29. maj 2017 og dermed næsten ti måneder efter, at han havde fået kendskab til, at han i regnskabsåret 2016/2017 ikke ville være berettiget til at udnytte en del af de grunde, gennem hvilke han havde del i foranstaltningen, og otte måneder efter, at retten til at udnytte dem var bortfaldet (dvs. otte måneder efter udløbet af den seneste aftale), meddelte kassationsappellanten ved skrivelse til den regionale afdeling af den bulgarske

udbetalingsmyndighed (Darzhaven fond »Zemedelie« i Targovishte), at hans forpligtelse til at drive miljøvenligt landbrug var ophørt. Ved skrivelse af 6. august 2018, som udgør en individuel forvaltningsakt, blev kassationsappellanten oplyst om, at hans forpligtelse til at drive miljøvenligt landbrug inden for rammerne af foranstaltningen var ophørt. Afgørelsen om, at den flerårige forpligtelse inden for rammerne af foranstaltningen var ophørt som følge af manglende opfyldelse af de relevante betingelser, blev meddelt den 17. august 2018. Den blev ikke anfægtet af kassationsappellanten og blev endelig 14 dage efter meddelelsen.

- 5 Herefter indledte zamestnik izpalnitelen direktor na Darzhaven fond »Zemedelie« (stedfortrædende administrerende direktør for statens landbrugsfond) en procedure med henblik på vedtagelse af en afgørelse om fastsættelse af et offentligt krav (Akt za Ustanovyavane na Publichno Darzhavno Vsemane, herefter også »afgørelsen«), hvorved et krav om tilbagebetaling af 20% af det samlede udbetalte beløb (1 063 317,54 leva [BGN]), dvs. 212 663,51 leva (BGN), blev gjort gældende over for kassationsappellanten.
- 6 Ved den vedtagne afgørelse blev der fastsat et offentligt krav på 212 663,51 leva (BGN), som udgør 20% af den støtte, der inden for rammerne af den relevante foranstaltning blev udbetalt for kampagnerne 2013-2016 med tillæg af lovbestemte renter for perioden fra [udløbet af] den førnævnte tilbagebetalingsfrist (50 dage fra meddelelsen) til tidspunktet for enten støttemodtagerens betaling eller udbetalingsmyndighedens modregning.
- 7 Forvaltningsdomstolen i første instans fastslog, at den ydede støtte var blevet retmæssigt nedsat, og at der i den foreliggende sag ikke var tale om force majeure som omhandlet i artikel 31 i forordning (EF) nr. 73/2009. Derfor forkastede denne ret PV's søgsmål til prøvelse af afgørelsen.
- 8 PV har iværksat kassationsappel ved den forelæggende ret til prøvelse af dommen i første instans. Han har gjort gældende, at en fortolkning af EU-retten er nødvendig med henblik på at afgøre sagen. Derfor indgiver Varhoven administrativen sad (øverste forvaltningsdomstol) den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse.

Hovedsagens parter væsentlige argumenter

- 9 I den administrative procedure, hvorunder den omtvistede afgørelse er blevet anfægtet, har kassationsappellanten i det væsentlige gjort gældende, at han i fire år har udnyttet de landbrugsarealer, som han anmeldte, på grundlag af en aftale som omhandlet i artikel 37c i lov om ejendomsret til og anvendelse af landbrugsarealer. Han har gjort gældende, at mange indehavere af landbrugsbedrifter som følge af ændringer af lovgivningen i oktober 2015 opgav deres forpligtelser til at drive miljøvenligt landbrug, og at en del af parterne i de forudgående aftaler som omhandlet i artikel 37c i lov om ejendomsret til og anvendelse og landbrugsarealer afstod fra at indgå en ny aftale for regnskabsåret 2016/2017. Kassationsappellanten har anført, at alt dette er omstændigheder, som

han ikke kunne have forudset på tidspunktet for ansøgningen om støtte. Dermed skal de anses for force majeure som omhandlet i national lovgivning.

- 10 Den administrative myndighed har påberåbt sig flere bestemmelser i både national lovgivning og EU-retten og har ikke anerkendt PV's indsigelser.
- 11 Retten i første instans lagde til grund, at der ikke var tale om force majeure som omhandlet i definitionen i artikel 31 i forordning (EF) nr. 73/2009. Retten begrundede dette med, at støttemodtageren ikke havde nogen berettiget forventning om, at de indehavere af landbrugsarealer, med hvem han indgik aftaler som omhandlet i artikel 37c i lov om ejendomsret til og anvendelse af landbrugsarealer, ville forlænge disse aftaler, når de udløb efter en periode på et år. Det forhold, at disse personer afviste at indgå sådanne aftaler for regnskabsåret 2016/2017, udgør ikke en omstændighed, som ikke kunne forudses på tidspunktet for indgåelsen af forpligtelsen. Idet kassationsappellanten deltog i programmet gennem arealer ejet af andre, udsatte han sig selv for risikoen for ikke at kunne opfylde sin forpligtelse til at drive miljøvenligt landbrug, og denne risiko blev realiseret ved udløbet af fristen på fem år.
- 12 Det er denne rets opfattelse, at kassationsappellanten, selv hvis det lægges til grund, at der er tale om force majeure eller usædvanlige omstændigheder, ikke overholdt den præklusive frist for at give den administrative myndighed meddelelse om disse omstændigheder. I henhold til national lovgivning skal aftaler som omhandlet i artikel 37c i lov om ejendomsret til og anvendelse af landbrugsarealer indgås senest den 30. august hvert år. Desuden skulle sagsøgeren senest den 9. september 2016 have oplyst udbetalingsmyndigheden om, at der forelå en omstændighed, som objektivt udgjorde en hindring for, at han kunne opfylde sin indgåede forpligtelse for regnskabsåret 2016/2017. En sådan meddelelse skete imidlertid først den 29. maj 2017.
- 13 I appelsagen har PV gjort gældende, at retten i første instans begik en retlig fejl, da den lagde til grund, at der ikke var tale om force majeure eller usædvanlige omstændigheder i den foreliggende sag, som kunne begrunde, at han var fritaget for forpligtelsen til at tilbagebetale en del af de modtagne betalinger inden for rammerne af den relevante foranstaltning. Desuden begik retten ifølge PV en retlig fejl, da den fastslå, at fristen for at give meddelelse ikke var blevet overholdt, og at denne frist er præklusiv.
- 14 Kassationsappellanten har gjort gældende, at der med bekendtgørelse om ændring af og tilføjelser til bekendtgørelse nr. 11 af 2009 (gældende fra den 20.10.2015) blev indført nye betingelser inden for rammerne af foranstaltning 214, som er strengere og vanskeligere at opfylde, og som tvang en del af støttemodtagerne til at afstå fra at deltage i de frivillige aftaler som omhandlet i artikel 37c i lov om ejendomsret til og anvendelse af landbrugsarealer. Samtidig bidrog den hermed forbundne ændring af lov om ejendomsret til og anvendelse af landbrugsaftaler ikke til at regulere situationen. Ifølge kassationsappellanten er der tale om usædvanlige omstændigheder, som fritager ham for forpligtelsen til at

tilbagebetale en del af den modtagne støtte. Endvidere har kassationsappellanten påberåbt sig artikel 45, stk. 4, i forordning (EF) nr. 1974/2006, som svarer til artikel 47, stk. 3 og 4, i forordning (EU) nr. 1305/2013.

- 15 Kassationsinstævnte anser dommen i første instans for at være korrekt.

Kort fremstilling af begrundelsen for den præjudicielle forelæggelse

- 16 Artikel 45, stk. 4, i forordning (EF) nr. 1974/2006 bestemmer følgende: Hvis støttemodtageren ikke er i stand til fortsat at opfylde de indgåede forpligtelser, fordi bedriften er genstand for jordfordeling eller offentlige eller af myndighederne godkendte indgreb som led i fysisk planlægning, træffer medlemsstaten de fornødne foranstaltninger til, at forpligtelserne kan tilpasses bedriftens nye situation. Er en sådan tilpasning ikke mulig, ophører forpligtelsen, uden at der kræves tilbagebetaling for den periode, hvor forpligtelsen påhvilede støttemodtageren.
- 17 Det er den forelæggende rets opfattelse, at denne bestemmelse regulerer tre tilfælde: jordfordeling og støttemodtagerens deltagelse i offentlige eller af myndighederne godkendte indgreb som led i fysisk planlægning.
- 18 Det er rettens opfattelse, at det på grundlag af en grammatisk fortolkning af begrebet »jordfordeling« (under hensyntagen til den engelske og franske version af bestemmelsen – »the holding is reparcelled« og »son exploitation fait l'objet d'un remembrement«) kan lægges til grund, at det første tilfælde vedrører en situation som i den foreliggende sag. Dette følger i første omgang af placeringen af artikel 45, stk. 4, i forordning (EF) nr. 1974/2006 – nemlig efter bestemmelserne om udvidelse af forpligtelsen til at drive miljøvenligt landbrug som følge af udvidelse af bedriften – som taler for, at den pågældende bestemmelse vedrører en situation, hvor bedriften formindskes efter en ny udstykning af enkelte af dens dele mellem støttemodtageren og andre personer (som i den foreliggende sag). Desuden anføres der i den pågældende bestemmelse ikke nogen årsag til den nye udstykning, hvoraf det kan udledes, at årsagen er uden betydning, og at det afgørende først og fremmest er det objektive udfald, uanset om støttemodtageren på forhånd antog, at dette udfald var muligt.
- 19 Det andet og tredje af de tilfælde, der reguleres ved artikel 45, stk. 4, i forordning (EF) nr. 1974/2006, vedrører imidlertid situationer, hvor støttemodtageren uafhængigt af sin vilje er underlagt administrative foranstaltninger, som medfører, at den pågældende er forhindret i at opfylde de forpligtelser, som vedkommende har indgået.
- 20 Såfremt det lægges til grund, at den foreliggende sag er omfattet af et af de tilfælde, der er reguleret ved artikel 45, stk. 4, i forordning (EF) nr. 1974/2006, vil forpligtelsen til delvis eller fuldstændig tilbagebetaling af den modtagne støtte ikke være en af de retlige følger af ophøret af forpligtelsen til drive miljøvenligt

landbrug, hvis forpligtelserne ikke tilpasses bedriftens nye situation, selv om den pågældende medlemsstat har truffet de fornødne foranstaltninger.

- 21 Det følger heraf, at den pågældende bestemmelse indrømmer den enkelte borger rettigheder, og at vedkommende kan påberåbe sig disse direkte med henblik på at få fastslået, at der ikke foreligger et krav over for den pågældende, som er genstand for den omtvistede afgørelse. Såfremt den foreliggende sag er omfattet af et af de tilfælde, der omhandles i den pågældende bestemmelse, skal det derimod afklares, om det forhold, at Bulgarien ikke har truffet de fornødne foranstaltninger for at tilpasse støttemodtagerens forpligtelser til bedriftens nye situation, berettiger, at der ikke kræves nogen tilbagebetaling af støttemidlerne for den periode, hvor forpligtelsen faktisk blev opfyldt.
- 22 Såfremt det første præjudicielle spørgsmål besvares benægtende, ønsker den forelæggende ret derfor oplyst, hvorledes artikel 31 i forordning (EF) nr. 73/2009 skal fortolkes med hensyn til den foreliggende sag.
- 23 Varhoven administrativen sad anfører, at den har behov for fortolkningsbidrag for at sikre, at den EU-retlige forskrift anvendes med forrang. På den ene side vidste støttemodtageren, som også retten i første instans fastslog, at hver aftale om anvendelsen af andres arealer som omhandlet i artikel 37c i lov om ejendomsret til og anvendelse af landbrugsarealer blev indgået for en periode på et år, og at indehaverne og brugerne af en del af det areal, for hvilket han modtog støtten, kunne afvise at indgå en aftale for hvert af de følgende regnskabsår. På den anden side har kassationsappellanten gjort gældende, at der med bekendtgørelse om ændring af og tilføjelser til bekendtgørelse nr. 11 af 6. april 2009 (gældende fra den 20.10.2015) blev indført nye betingelser inden for rammerne af foranstaltning 214, som tvang en del af støttemodtagerne til at give afkald på at deltage i frivillige aftaler som omhandlet i artikel 37c i lov om ejendomsret til og anvendelse af landbrugsarealer. Varhoven administrativen sad bekræfter, at støttemodtageren ikke kunne have påberåbt sig den vedtagne ændring af lov om ejendomsret til og anvendelse af landbrugsarealer.
- 24 Den forelæggende ret, som træffer afgørelse i sidste instans, er af den opfattelse, at det har betydning for afgørelsen af sagen, hvorledes artikel 31 i forordning (EF) nr. 73/2009 skal fortolkes, også med hensyn til karakteren af fristen for at give meddelelse som omhandlet i artikel 75, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1122/2009.
- 25 Usikkerheden om betydningen af de EU-retlige forskrifter ved deres direkte anvendelse giver anledning til at anmode om, at de fortolkes af Den Europæiske Unions Domstol, som har kompetence hertil.