Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
J. KOKOTT
fremsat den 30. november 2023[1]

**Sag C-538/22**

**SB**
**mod**
**Agrárminiszter**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Fővárosi Törvényszék (retten i første instans i Budapest, Ungarn)

»Præjudiciel forelæggelse – landbrug – fælles landbrugspolitik – forordning (EU) nr. 1307/2013 – artikel 52 – delegeret forordning (EU) nr. 639/2014 – artikel 53, stk. 1 – betingelser for berettigelse til koblede støtteforanstaltninger – medlemsstatens skønsbeføjelse – delegeret forordning (EU) nr. 640/2014 – artikel 2, stk. 1, andet afsnit, nr. 13) og 15) – frivillig koblet støtte baseret på ansøgninger om husdyrstøtte i henhold til støtteordninger for dyr – ansøgning om husdyrstøtte – artikel 30 og 31 – beregningen af støtte – administrative sanktioner – gennemførelsesforordning (EU) nr. 809/2014 – artikel 15, stk. 3 – efterfølgende ændring af støtteansøgningen – ikke tilladt – national lovgivning om overholdelse af en kælvningsfrekvens for hold af ammekøer – fuldstændig nægtelse af koblet støtte i tilfælde af manglende opnåelse af kælvningsfrekvensen«

## I. Indledning

1. Denne anmodning om præjudiciel afgørelse vedrører et søgsmål, som verserer ved Fővárosi Törvényszék (retten i første instans i Budapest, Ungarn), og som er anlagt af landbrugeren SB (herefter »sagsøgeren«) til prøvelse af et afslag på at yde såkaldt frivillig koblet støtte[2] eller støtte til hold af ammekøer, som er meddelt af Agrárminiszter (landbrugsministeren, Ungarn). I ansøgningsåret havde sagsøgeren nemlig ikke opnået den reproduktionsfrekvens, som er fastsat i lovgivningen – den såkaldte »kælvningsfrekvens« – for antallet af dyr, der var anmeldt i ansøgningen.

[1] – Originalsprog: tysk.

[2] – Ifølge Kommissionens bemærkninger (https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/income-support/additional-optional-schemes/voluntary-coupled-support_de) er forbindelsen mellem modtagelsen af indkomststøtte og produktionen af visse produkter gradvist blevet fjernet (»afkoblet«) inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik. Det har man gjort for at undgå overproduktion af visse produkter og for at sikre, at landbrugerne reagerer på den reelle markedsefterspørgsel. Det kan dog være nødvendigt at yde målrettet støtte til visse landbrugssektorer, som oplever vanskeligheder. Den »frivillige koblede støtte« har til formål at undgå, at sådanne problemer eskalerer, fordi dette kan føre til en indstilling af produktionen. Dette ville også være til skade for andre dele af forsyningskæden eller hertil knyttede markeder. Medlemsstaterne har derfor også mulighed for fortsat at knytte (koble) en begrænset del af indkomststøttebetalingerne til visse sektorer eller produkter. En sådan foranstaltning er imidlertid underlagt flere forskellige betingelser og strenge grænser for at mindske risikoen for forvridning af markedet.

2. Med de præjudicielle spørgsmål, som den forelæggende ret har stillet, ønskes det nærmere bestemt oplyst, om det lovligt helt kan afslås at tildele støtte, eller om denne alene skal nedsættes forholdsmæssigt i forhold til det antal dyr, der opfylder den krævede kælvningsfrekvens.

3. Ved besvarelsen af det første præjudicielle spørgsmål skal der sondres mellem på den ene side betingelserne for tildeling af støtte, som medlemsstaterne har en skønsbeføjelse ved fastsættelsen af, og på den anden side de mulige retsfølger af overtrædelser ved gennemførelsen af disse betingelser. Hvis støttebetingelserne ikke overholdes, er der ikke nogen ret til støtte. I den foreliggende sag var det på forhånd klart, at en eventuel ny beregning eller forholdsmæssig nedsættelse af støtten ikke kunne komme i betragtning.

## II. Retsforskrifter

### *A. EU-ret*

#### *1. Forordning (EU) nr. 1306/2013*

4. Artikel 63 i forordning (EU) nr. 1306/2013 [3], med overskriften »Uretmæssigt udbetalte beløb og administrative sanktioner« bestemmer bl.a. følgende:

»1. Konstateres det, at en støttemodtager ikke opfylder kriterierne for støtteberettigelse, forpligtelserne eller andre forpligtelser vedrørende betingelserne for tildeling af støtte som fastsat i sektorlovgivningen for landbrug, tilbagetrækkes støtten helt eller delvis, og i givet fald de tilsvarende betalingsrettigheder som omhandlet i artikel 21 i forordning (EU) nr. 1307/2013 tildeles ikke eller trækkes tilbage, når det er relevant.

[…]«

#### *2. Forordning (EU) nr. 1307/2013*

5. De »generelle regler« i artikel 52 i kapitel 1 i forordning (EU) nr. 1307/2013 [4] med overskriften »Frivillig koblet støtte« bestemmer bl.a. følgende:

»1. Medlemsstaterne kan yde koblet støtte til landbrugere på de betingelser, der fastsættes i dette kapitel […]

[…]

6 Koblet støtte er en produktionsbegrænsningsordning, der udbetales årligt på grundlag af fastsatte arealer og udbytter eller et fastsat antal dyr og overholder finansielle lofter, som skal fastsættes af medlemsstaterne for hver foranstaltning og meddeles Kommissionen.

[3] – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 17.12.2013 om finansiering, forvaltning og overvågning af den fælles landbrugspolitik og om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 352/78, (EF) nr. 165/94, (EF) nr. 2799/98, (EF) nr. 814/2000, (EF) nr. 1290/2005 og (EF) nr. 485/2008 (EUT 2013, L 347, s. 549, berigtiget i EUT 2016, L 130, s. 9), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2017/2393 af 13.12.2017 (EUT 2017, L 350, s. 15).

[4] – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 17.12.2013 om fastsættelse af regler for direkte betalinger til landbrugere under støtteordninger inden for rammerne af den fælles landsbrugspolitik og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 637/2008 og Rådets forordning (EF) nr. 73/2009 (EUT 2013, L 347, s. 608).

[…]«

*3. Delegeret forordning (EU) nr. 639/2014*

6. Artikel 53, stk. 1, i delegeret forordning (EU) nr. 639/2014[5] med overskriften »Betingelser for ydelse af støtte« har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne fastsætter kriterierne for berettigelse til koblede støtteforanstaltninger i overensstemmelse med de rammer, der er fastlagt i forordning (EU) nr. 1307/2013, og de betingelser, der er fastsat i denne forordning.«

*4. Delegeret forordning (EU) nr. 640/2014*

7. 28. og 31. betragtning til delegeret forordning (EU) nr. 640/2014[6] har bl.a. følgende ordlyd:

»(28) For så vidt angår støtteansøgninger i henhold til støtteordninger for dyr eller betalingsanmodninger i henhold til dyrerelaterede støtteforanstaltninger fører manglende overholdelse til, at det pågældende dyr ophører med at være støtteberettiget. Der bør foretages nedsættelser allerede fra det første dyr, for hvilket der fastslås manglende overholdelse, men uanset nedsættelsens størrelse bør der anvendes en mindre hård administrativ sanktion, hvis der ikke fastslås manglende overholdelse for mere end tre dyr. I alle andre tilfælde bør alvoren af den administrative sanktion afhænge af, hvor stor en procentdel af dyrene der fastslås manglende overholdelse for.

[…]

(31) Afslag på og tilbagetrækning af støtte samt administrative sanktioner bør fastsættes, så de står i rimeligt forhold til den manglende overholdelse og har afskrækkende virkning. Afslag på og tilbagetrækning af støtte samt administrative sanktioner bør gradueres efter, hvor alvorlig, omfattende, varig og hyppig den manglende overholdelse er. Hvad kriterierne for støtteberettigelse, forpligtelser og andre forpligtelser angår, bør der ved afslag på og tilbagetrækning af støtte samt administrative sanktioner tages hensyn til de særlige forhold, der kendetegner de forskellige støtteforanstaltninger. Hvis den manglende overholdelse er alvorlig, eller hvis støttemodtageren har leveret falsk bevismateriale med henblik på at opnå støtte, bør der gives afslag på støtte og pålægges en administrativ sanktion. De administrative sanktioner bør i yderste konsekvens kunne medføre fuldstændig udelukkelse fra en eller flere støtteforanstaltninger eller typer operationer for en bestemt periode.«

8. Artikel 2, stk. 1, i delegeret forordning nr. 640/2014 fastsætter bl.a. følgende definitioner:

»[…]

2) »manglende opfyldelse« eller »manglende overholdelse«:

[5] – Kommissionens delegerede forordning af 11.3.2014 om supplerende regler til forordning nr. 1307/2013 og om ændring af bilag X til nævnte forordning (EUT 2014, L 181, s. 1), som ændret ved Kommissionens delegerede forordning (EU) 2018/1784 af 9.7.2018 (EUT 2018, L 293, s. 1).

[6] – Kommissionens delegerede forordning af 11.3.2014 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 (EUT 2014, L 181, s. 48), som ændret ved Kommissionens delegerede forordning (EU) 2016/1393 af 4.5.2016 (EUT 2016, L 225, s. 41).

a) for så vidt angår kriterierne for støtteberettigelse, forpligtelserne eller andre forpligtelser vedrørende betingelserne for tildeling af støtte, jf. artikel 67, stk. 2, i forordning (EU) nr. 1306/2013, enhver manglende opfyldelse af disse kriterier for støtteberettigelse, forpligtelser eller andre forpligtelser […]

[…]

13) »støtteordning for dyr«: en frivillig ordning for koblet støtte, som omhandlet i afsnit IV, kapitel 1, i forordning (EU) nr. 1307/2013, hvor støtten udbetales årligt og ydes inden for definerede kvantitative grænser og på grundlag af et fast antal dyr

[…]

15) »ansøgning om husdyrstøtte«: ansøgning om præmier, hvor støtten udbetales årligt og ydes inden for definerede kvantitative grænser og på grundlag af et fast antal dyr i henhold til den frivillige ordning for koblet støtte, jf. afsnit IV, kapitel 1, i forordning (EU) nr. 1307/2013

16) »anmeldte dyr«: dyr, der er omfattet af en ansøgning om husdyrstøtte i forbindelse med støtteordningen for dyr, eller dyr, der er omfattet af en betalingsanmodning for en dyrerelateret støtteforanstaltning

[…]

18) »fastslået dyr«:

a) for så vidt angår en støtteordning for dyr et dyr, for hvilket alle de fastsatte støttebetingelser er opfyldt, eller

b) for så vidt angår en dyrerelateret støtteforanstaltning et dyr, der er identificeret ved en administrativ kontrol eller en kontrol på stedet […]«

9. Artikel 30, stk. 1-3, i delegeret forordning nr. 640/2014 med overskriften »Beregningsgrundlag« bestemmer følgende:

»1. Der kan i intet tilfælde ydes støtte for flere dyr, end der er angivet i støtteansøgningen eller betalingsanmodningen.

2. Dyr på en bedrift anses kun for fastslået, hvis dyrene er identificeret i støtteansøgningen eller betalingsanmodningen. Identificerede dyr kan udskiftes uden fortabelse af retten til udbetaling af støtte, forudsat at støttemodtageren ikke allerede af den kompetente myndighed er blevet gjort bekendt med manglende overholdelser i ansøgningen eller anmodningen, eller hvor myndigheden ikke allerede har givet støttemodtageren besked om, at den har til hensigt at foretage en kontrol på stedet. Hvis en medlemsstat ikke gør brug af muligheden for at anvende en ansøgningsfri ordning i overensstemmelse med de af Kommissionen fastsatte regler, jf. artikel 78, litra b), i forordning (EU) nr. 1306/2013, sikrer den med alle midler, at der ikke er tvivl om, hvilke dyr der er omfattet af støttemodtagerens ansøgninger eller anmodninger.

3. Er det anmeldte antal dyr i støtteansøgningen eller betalingsanmodningen større end det antal, der fastslås ved administrativ kontrol eller kontrol på stedet, beregnes støtten på grundlag af det fastslåede antal dyr, jf. dog artikel 31.«

10. Artikel 31, stk. 1, i delegeret forordning nr. 640/2014 med overskriften »Administrative sanktioner for anmeldte dyr i forbindelse med støtteordninger for dyr eller dyrerelaterede støtteforanstaltninger« har følgende ordlyd:

»Såfremt der for en støtteansøgning i henhold til en støtteordning for dyr eller en betalingsanmodning i henhold til en dyrerelateret støtteforanstaltning eller en type operation under en sådan støtteforanstaltning fastslås en forskel mellem det anmeldte antal dyr og det antal dyr, der er fastslået i henhold til artikel 30, stk. 3, nedsættes den samlede støtte, som støttemodtageren har ret til i henhold til disse støtteordninger eller støtteforanstaltninger eller typer operationer under sådanne støtteforanstaltninger for det pågældende ansøgningsår med den procentsats, der beregnes i henhold til nærværende artikels stk. 3, hvis der ikke fastslås manglende overholdelse for mere end tre dyr.«

*5. Gennemførelsesforordning (EU) nr. 809/2014*

11. Artikel 15 i gennemførelsesforordning (EU) nr. 809/2014[7] med overskriften »Ændringer af enkeltansøgningen eller betalingsanmodningen« bestemmer bl.a. følgende:

»1. Efter sidste frist for indgivelse af enkeltansøgningen eller betalingsanmodningen kan individuelle landbrugsparceller eller individuelle betalingsrettigheder tilføjes eller tilpasses i enkeltansøgningen eller betalingsanmodningen, forudsat at kravene i de pågældende ordninger med direkte betalinger eller foranstaltninger til udvikling af landdistrikterne overholdes.

[…]

3. Hvis den kompetente myndighed allerede har underrettet støttemodtageren om manglende overholdelse i enkeltansøgningen eller betalingsanmodningen, eller hvis myndigheden har meddelt støttemodtageren, at den har til hensigt at foretage kontrol på stedet, eller der ved en sådan kontrol afsløres manglende overholdelse, tillades ændringer som omhandlet i stk. 1 ikke for de landbrugsparceller, der berøres af den manglende overholdelse.

[…]«

12. Artikel 21, stk. 1, i gennemførelsesforordning nr. 809/2014 med overskriften »Krav vedrørende ansøgning om husdyrstøtte og betalingsanmodninger i henhold til dyrerelaterede støtteforanstaltninger« bestemmer bl.a. følgende:

»En ansøgning om husdyrstøtte som defineret i artikel 2, stk. 1, andet afsnit, nr. 15), i delegeret forordning (EU) nr. 640/2014 […] skal indeholde alle de oplysninger, der er nødvendige for at fastslå berettigelsen til støtte fra EGFL og/eller ELFUL, og navnlig:

[…]

c) antal dyr af hver art, for hvilke der er indgivet en ansøgning om husdyrstøtte eller en betalingsanmodning, og for kvægs vedkommende dyrenes identifikationskode

[7] – Kommissionens gennemførelsesforordning af 17.7.2014 om gennemførelsesbestemmelser til forordning nr. 1306/2013 for så vidt angår det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem, foranstaltninger til udvikling af landdistrikterne og krydsoverensstemmelse (EUT 2014, L 227, s. 69).

[…]«.

### *B. National lovgivning*

13. § 4 i A termeléshez kötött közvetlen támogatások igénybevételének szabályairól szóló 9/2015. (III. 13.) FM rendelet (dekret nr. 9/2015 af 13.3.2015 fra landbrugsministeren vedrørende reglerne for anvendelse af koblet direkte støtte (herefter »ministerielt dekret nr. 9«) bestemmer bl.a. følgende:

»2. Statskassen træffer afgørelse om støtten efter at have foretaget den […] kontrol, der er fastsat i delegeret forordning (EU) nr. 640/2014 […] og under hensyntagen til de heri fastsatte bestemmelser om nedsættelser og andre sanktioner.

[…]«

14. I henhold til § 7, stk. 3, i ministerielt dekret nr. 9 er »[d]et mindste antal støtteberettigede dyr […] ét dyr«.

15. § 11, stk. 1, litra e), i ministerielt dekret nr. 9 lyder som følger:

»En landbruger […], hvis besætning, som er anmeldt med henblik på at opnå støtte, består af mere end 50% kalve til kødproduktion, af hvilken besætning mindst 30% af de dyr, der er omfattet af støtteansøgningen, har kælvet i referenceåret, og af hvilke dyr, der er omfattet af støtteansøgningen, landbrugeren i løbet af den periode, hvor kalvene skal tilbageholdes, i mindst en måned fra fødslen holder kalve i samme besætning som deres mødre, har ret til støtte til hold af ammekøer, […].«

## III. De faktiske omstændigheder i hovedsagen, de præjudicielle spørgsmål og retsforhandlingerne for Domstolen

16. Den 9. maj 2019 indgav sagsøgeren en ansøgning om udbetaling af støtte koblet til produktion for hold af ammekøer for 11 dyr til den myndighed i første instans, der er kompetent for tildeling af landbrugsstøtte.

17. Den 25. juni 2020 meddelte denne myndighed afslag på ansøgningen om udbetaling af støtte med den begrundelse, at kun tre af de elleve dyr havde kælvet i løbet af ansøgningsperioden, hvilket svarede til en kælvningsfrekvens på 27%, således at betingelserne i § 11, stk. 1, litra e), i ministerielt dekret nr. 9 ikke var opfyldt. I dette tilfælde var ingen af de dyr, der var omfattet af ansøgningen, støtteberettigede, og artikel 31 i delegeret forordning nr. 640/2014 fandt heller ikke anvendelse.

18. Efter at sagsøgeren havde påklaget denne afgørelse, tiltrådte Agrárminiszter (landbrugsministeren) afgørelsen fra myndigheden i første instans og henviste til, at antallet af støtteberettigede dyr som omhandlet i § 7, stk. 3, i ministerielt dekret nr. 9 er lig med nul, når ikke mindst 30% af de dyr, der er omfattet af støtteansøgningen, har kælvet.

19. Sagsøgeren har anlagt sag til prøvelse af klageafgørelsen ved den forelæggende ret. Sagsøgeren har til støtte for sagen gjort gældende, at Agrárminiszter (landbrugsministeren) ulovligt har undladt at bringe de retsfølger, der er fastsat i artikel 30 og 31 i delegeret forordning

nr. 640/2014, dvs. nedsættelser og sanktioner, i anvendelse. Hertil kommer, at Agrárminiszter (landbrugsministeren) ikke har bestemt antallet af fastslåede dyr og antallet af dyr, for hvilke de fastsatte støttebetingelser ikke er opfyldt i henhold til artikel 2, stk. 1, andet afsnit, nr. 18), men kun har taget det antal dyr, der er anmeldt i henhold til artikel 2, stk. 1, andet afsnit, nr. 16), i delegeret forordning nr. 640/2014, i betragtning. Denne forordnings artikel 30, stk. 3, bestemmer imidlertid, at støttebeløbet skal beregnes på grundlag af det fastslåede antal dyr. Sagsøgeren er endelig af den opfattelse, at 10 af de 11 ammekøer, som er genstand for ansøgningen, har opfyldt støttekriterierne, navnlig kælvningsfrekvensen på 30%, således at der kun kan foretages en forholdsmæssig nedsættelse af støtten og ikke meddeles et fuldstændigt afslag herpå.

20. Den forelæggende ret er i tvivl om, hvorvidt det fuldstændige afslag på den koblede støtte er i strid med navnlig artikel 30 og 31 i delegeret forordning nr. 640/2014, og har derfor stillet følgende spørgsmål:

»1) Er det i overensstemmelse med artikel 30, stk. 3, i [delegeret forordning], under henvisning til 28. og 31. betragtning til denne forordning og dens artikel 2, stk. 1, nr. 16) og 18), og artikel 31, stk. 1-3, at en medlemsstat har en praksis, hvorefter der i henhold til de af en medlemsstat fastsatte kriterier for at opnå støtteberettigelse skal gives fuldt afslag på en ansøgning om udbetaling af støtte vedrørende produktion pr. ammeko, når den nåede kælvningsfrekvens i forhold til antallet af anmeldte dyr er lavere end den frekvens, som kræves og er fastsat for de anmeldte dyr, selv om den krævede kælvningsfrekvens opnås inden for en gruppe af dyr, der er mindre talrig end den gruppe af dyr, der er anmeldt, eftersom en lavere kælvningsprocent end den, der kræves i den nationale lovgivning, medfører, at ingen af de anmeldte dyr er støtteberettigede?

2) Såfremt det foregående præjudicielle spørgsmål besvares benægtende, skal antallet af støtteberettigede dyr i det foreliggende tilfælde da fastsættes i henhold til […] artikel 2, stk. 1, nr. 18), og artikel 30, stk. 3, [i delegeret forordning nr. 640/2014] under hensyntagen til kravene om graduering og proportionalitet, som er indeholdt i 28. og 31. betragtning […]og de EU-retlige bestemmelser, der er nævnt i det første præjudicielle spørgsmål, når den nåede kælvningsprocent er lavere end den, der kræves i henhold til den nationale lovgivning[,]

   a) ved udelukkende at regne som støtteberettigede dyr de dyr, der har kælvet, eller

   b) ved at regne som støtteberettigede dyr de dyr, der blandt de anmeldte dyr, udgør en gruppe, inden for hvilken den kælvningsfrekvens, der er fastsat i den nationale lovgivning, er nået?

3) Henset til artikel 30, stk. 3, og artikel 31, stk. 1 og 2, i delegeret forordning nr. 640/2014 samt det proportionalitetskrav, der er [beskrevet] i 31. betragtning hertil, skal denne forordnings artikel 31, stk. 3, da fortolkes således, at det for at fastsætte sanktionen er nødvendigt at fastslå forholdet mellem dyr, der ikke opfylder kravene, og dyr, der opfylder kravene, eller forholdet mellem de anmeldte dyr og de dyr, der opfylder kravene, [og at den brøk, der er opstået som kvotient, endvidere skal multipliceres med 100 for at beregne en procentsats]?«

21. I retsforhandlingerne for Domstolen har foruden sagsøgeren også den ungarske regering og Europa-Kommissionen fremsat skriftlige bemærkninger til disse spørgsmål. Domstolen har i henhold til artikel 76, stk. 2, i Domstolens procesreglement besluttet ikke at afholde mundtlig forhandling.

## IV. Retlig bedømmelse

### *A. Genstanden for det første præjudicielle spørgsmål*

22. Det første præjudicielle spørgsmål vedrører fortolkningen af de EU-retlige bestemmelser om frivillig koblet støtte på grundlag af støtteansøgninger inden for rammerne af støtteordninger for dyr [8], til hvis gennemførelse ministerielt dekret nr. 9 blev vedtaget. Med henblik herpå skal først og fremmest bestemmelserne i forordning nr. 1307/2013 og i delegeret forordning nr. 639/2014 og nr. 640/2014, som har til formål at gennemføre denne forordning, samt i gennemførelsesforordning nr. 809/2014, finde anvendelse.

23. I henhold til § 11, stk. 1, litra e), i ministerielt dekret nr. 9 er retten til koblet støtte til hold af ammekøer bl.a. betinget af, at mindst 30% af dyrene i den besætning, der er anmeldt, og for hvilke ansøgningen om støtte er indgivet, har kælvet i ansøgningsåret. Ifølge den ungarske regering har kælvningsfrekvensen på 30% til formål at tilskynde landbrugerne til at opretholde eller endog forøge størrelsen af deres besætninger på langt sigt.

24. Det var i medfør af denne bestemmelse, at Agrárminiszter (landbrugsministeren) meddelte sagsøgeren et fuldstændigt afslag på den pågældendes støtteansøgning med den begrundelse, at de 11 ammekøer, der var angivet i støtteansøgningen, kun havde nået en kælvningsfrekvens på 27% i ansøgningsåret. Sagsøgeren har ikke bestridt dette, men ønsker med søgsmålet at opnå, at den ansøgte støtte tildeles for kun de ti ammekøer, som har opnået den krævede kælvningsfrekvens på 30%. Sagsøgeren og den ungarske regering har gjort gældende, at denne frekvens kun udgør grundlaget for beregningen af støttebeløbet, således at det er muligt alene at nedsætte støtten forholdsmæssigt.

25. Jeg vil først undersøge, om medlemsstaterne har mulighed for at indføre en sådan støtteordning. Det skal endvidere afklares, om en indgivet ansøgning om koblet støtte og det antal dyr, der er angivet i ansøgningen – som hævdet af sagsøgeren – kan ændres efterfølgende (jf. afsnit B).

26. Endelig vil jeg undersøge, om de EU-retlige bestemmelser om beregning af koblet støtte og pålæggelse af administrative sanktioner i det foreliggende tilfælde tillader, at støtten alene nedsættes – i stedet for helt at afslå støtte – (jf. afsnit C).

### *B. Medlemsstaternes skønsbeføjelse i forbindelse med fastlæggelsen af betingelserne for at yde koblet støtte*

27. Artikel 52, stk. 9, i forordning nr. 1307/2013 tillægger Kommissionen beføjelse til at vedtage delegerede retsakter i overensstemmelse med samme forordnings artikel 70 med henblik på bl.a. at fastsætte betingelserne for at yde koblet støtte. Under overskriften »Betingelser for ydelse af støtte« fastsættes det således i artikel 53, stk. 1, i delegeret forordning nr. 639/2014, at medlemsstaterne i overensstemmelse med de rammer, der er fastsat i forordning nr. 1307/2013, og de betingelser, der er fastsat i denne delegerede forordning, fastsætter kriterierne for berettigelse til koblede støtteforanstaltninger.

[8] – Jf. navnlig artikel 52, stk. 1, i forordning nr. 1307/2013, sammenholdt med artikel 2, stk. 1, andet afsnit, nr. 13), i delegeret forordning nr. 640/2014.

28. Efter min opfattelse har Ungarn med vedtagelsen af den støtteordning, der er fastsat i § 11, stk. 1, litra e), i ministerielt dekret nr. 9, udøvet den skønsbeføjelse, som denne medlemsstat er tillagt, i overensstemmelse med de bestemmelser i EU-retten, som finder anvendelse. De deri fastsatte kriterier for tildeling af koblet støtte er nemlig »støttebetingelser« som omhandlet i stk. 3, litra g), i bilag I til delegeret forordning nr. 639/2014[9], der er meddelt Kommissionen i overensstemmelse med samme forordnings artikel 67, stk. 1[10].

29. § 11, stk. 1, litra e), i ministerielt dekret nr. 9 fastsætter således, hvilket også er Kommissionens opfattelse, *betingelserne* for at opnå den koblede støtte, der er fastsat heri. Ifølge denne bestemmelse *skal* de ammekøer, der er angivet i ansøgningen, dvs. det antal dyr, der er *anmeldt* som omhandlet i artikel 2, stk. 1, andet afsnit, nr. 16), i delegeret forordning nr. 640/2014[11], opnå en kælvningsfrekvens på 30% i ansøgningsåret. Der er således tale om en betingelse for tildeling af støtte, som er snævert forbundet med det antal dyr, der er anmeldt i ansøgningen.

30. Denne forståelse understøttes såvel af ordlyden af artikel 52, stk. 6, i forordning nr. 1307/2013, hvorefter den årlige betaling af koblet støtte bl.a. er baseret på et *fastsat antal dyr*, som af de definitioner, der konkretiserer denne artikel, i artikel 2, stk. 1, andet afsnit, nr. 13) og 15), i delegeret forordning nr. 640/2014 om en »støtteordning for dyr« og en hertil relateret »ansøgning om husdyrstøtte«[12].

31. I overensstemmelse hermed støttes § 11, stk. 1, litra e), i ministerielt dekret nr. 9 – for så vidt angår de »anmeldte dyr« i ansøgningen om støtte som omhandlet i artikel 2, stk. 1, andet afsnit, nr. 16), i delegeret forordning nr. 640/2014 – på et fast antal dyr. Det er udelukkende i lyset af dette antal, at det skal afgøres, om kælvningsfrekvensen på 30% er blevet opnået i ansøgningsåret, og om støtten skal ydes.

32. Argumentet om, at § 11, stk. 1, litra e), i ministerielt dekret nr. 9 ikke fastsætter betingelserne for tildelingen, men alene grundlaget for beregningen af den koblede støtte på grundlag af antallet af »fastslåe[de] dyr« som omhandlet i artikel 2, stk. 1, andet afsnit, nr. 18), i delegeret forordning nr. 640/2014, kan derfor ikke tiltrædes.

33. Det er ubestridt, at sagsøgeren ikke har opfyldt støttebetingelserne beregnet på grundlag af det antal dyr, for hvilke den pågældende havde ansøgt om koblet støtte, dvs. 11 køer. Kælvningsfrekvensen beregnet på grundlag af dette antal efter ansøgningsårets udløb var således kun 27%.

34. Sagsøgeren har imidlertid gjort gældende, at den pågældende i det mindste må kunne få udbetalt støtte for ti køer, fordi de opfylder kælvningsfrekvensen på 30%. Denne argumentation indebærer en efterfølgende nedsættelse af det antal dyr, der blev anmeldt i den oprindelige støtteansøgning af 9. maj 2019.

[9] – Dette begreb svarer til begrebet »kriterierne for berettigelse til [støtte]« i artikel 53, stk. 1, i delegeret forordning nr. 639/2014.

[10] – Også selv om dette ikke fremgår af forelæggelsesafgørelsen, må det lægges til grund, at de ungarske myndigheder på behørig vis har meddelt Kommissionen disse »støttebetingelser« i overensstemmelse med artikel 67, stk. 1, i delegeret forordning nr. 639/2014. Dette bekræftes af Kommissionens bemærkning om, at den efter meddelelsen fra Ungarns side ikke har fundet det nødvendigt at udøve sin ret til kontrol af, om de anmeldte støttebetingelser var i overensstemmelse med EU-retten.

[11] – Dvs. de »dyr, der er omfattet af en ansøgning om husdyrstøtte i forbindelse med støtteordningen for dyr […].«

[12] – En sådan støtteordning er »en frivillig ordning for koblet støtte, som omhandlet i afsnit IV, kapitel 1, i forordning nr. 1307/2013, hvor støtten udbetales årligt og ydes […] på grundlag af et *fast antal dyr*«. Også den hertil relaterede »ansøgning om husdyrstøtte« eller »ansøgning om præmier«, fastsætter, at »støtten udbetales årligt og ydes […] på grundlag af et *fast antal dyr*« (mine fremhævelser).

35. Som Kommissionen med rette har fremhævet, kan en sådan efterfølgende korrektion imidlertid ikke komme i betragtning i den foreliggende sag.

36. I henhold til artikel 15, stk. 3, i gennemførelsesforordning nr. 809/2014, sammenholdt med samme forordnings artikel 21, stk. 1, litra c), tillades ændringer af betalingsanmodningen ikke for de pågældende landbrugsparceller, herunder det deri angivne antal dyr, hvis den kompetente myndighed allerede har underrettet støttemodtageren om en manglende overholdelse i betalingsanmodningen. I henhold til artikel 2, stk. 1, andet afsnit, nr. 2), litra a), i delegeret forordning nr. 640/2014 betragtes enhver manglende opfyldelse af kriterierne for støtteberettigelse som en sådan manglende overholdelse. Den kompetente myndighed fremsendte en sådan underretning den 25. juni 2020, dvs. *efter* ansøgningsårets udløb, da myndigheden afslog støtteansøgningen med den begrundelse, at kælvningsfrekvensen på 30% ikke var opfyldt.

37. De ovenfor gennemgåede EU-retlige bestemmelser er således ikke til hinder for den afgørelse, som Agrárminiszter (landbrugsministeren) har truffet i henhold til § 11, stk. 1, litra e), i ministerielt dekret nr. 9 om fuldstændigt at nægte udbetaling af den ansøgte støtte til sagsøgeren.

### *C. Artikel 30 og 31 i delegeret forordning nr. 640/2014 finder ikke anvendelse*

38. I modsætning til, hvad sagsøgeren og den ungarske regering har gjort gældende, og til trods for den forelæggende rets tvivl lader der sig ikke udlede noget andet resultat af artikel 30 og 31 i delegeret forordning nr. 640/2014. Disse bestemmelser vedrører ikke betingelserne for tildeling af koblet støtte og kan derfor ikke begrænse en medlemsstats skønsbeføjelse i denne henseende, ligesom de ikke finder anvendelse i tilfælde af manglende overholdelse af en betingelse for tildeling af støtte som den i den foreliggende sag omhandlede.

#### *1. Artikel 30 i delegeret forordning (EU) nr. 640/2014*

39. Artikel 30 i delegeret forordning nr. 640/2014 omhandler – som det allerede fremgår af bestemmelsens overskrift (»Beregningsgrundlag«) – ikke betingelserne for tildeling af koblet støtte, men alene kriterierne for beregningen heraf. I henhold til artikel 30, stk. 1, må støtte ikke ydes for flere dyr, end der er angivet i støtteansøgningen eller betalingsanmodningen. I henhold til artikel 30, stk. 2, første punktum, er det en betingelse, at dyrene på bedriften er *fastslået* eller identificeret med henblik herpå i støtteansøgningen. Artikel 30, stk. 3, bestemmer, at hvis det anmeldte antal dyr i støtteansøgningen er større end det antal, der *fastslås* ved administrativ kontrol eller kontrol på stedet, beregnes støtten på grundlag af det *fastslåede* antal dyr [13].

40. Disse bestemmelser vedrører således ikke betingelserne for støtteberettigelse i § 11, stk. 1, litra e), i ministerielt dekret nr. 9 for det antal dyr, der er *anmeldt* for ansøgningsåret, og finder ikke anvendelse.

41. Ordlyden af artikel 30, stk. 1, i delegeret forordning nr. 640/2014 synes ganske vist ikke at udelukke, at der ydes støtte til *færre* dyr, end der er angivet i støtteansøgningen eller betalingsanmodningen.

[13] – Mine fremhævelser.

42. Som anført i punkt 28-36 ovenfor ville en efterfølgende nedsættelse af det antal dyr, der er angivet i ansøgningen, i det foreliggende tilfælde fra elleve til ti ammekøer, imidlertid være i strid med både betingelserne for tildeling af den støtteordning, der er fastsat i § 11, stk. 1, litra e), i ministerielt dekret nr. 9, og med artikel 15, stk. 3, i gennemførelsesforordning nr. 809/2014. En nedsættelse ville desuden være i strid med det formål med denne støtteordning, som den ungarske regering har fremhævet. Betingelsen om, at mindst 30% af de ammekøer, der er angivet i støtteansøgningen, skal kælve i løbet af ansøgningsåret, har til formål at tilskynde landbrugerne til at opretholde eller endog øge besætningerne på langt sigt (jf. punkt 23 ovenfor). Hverken denne tilskyndelsesvirkning eller opretholdelsen ville imidlertid være sikret, såfremt en landbruger efterfølgende kunne nedsætte det antal dyr, der var angivet i støtteansøgningen, for at opfylde den krævede kælvningsfrekvens.

*2. Artikel 31 i delegeret forordning (EU) nr. 640/2014*

43. Bestemmelserne om administrative sanktioner i artikel 31 i delegeret forordning nr. 640/2014 finder heller ikke anvendelse og kan derfor ikke danne grundlag for en procentvis nedsættelse af den støtte, der er ansøgt om.

44. I henhold til artikel 2, stk. 1, andet afsnit, nr. 2), litra a), i delegeret forordning nr. 640/2014 er enhver manglende opfyldelse af kriterierne for støtteberettigelse ganske vist et tilfælde af manglende overholdelse (jf. punkt 36 ovenfor), der i princippet kan føre til administrative sanktioner. Det er alene med henblik herpå, at bestemmelserne i denne forordnings artikel 31, stk. 1-3, henviser til antallet af *fastslåede* dyr og til tilfælde af manglende overholdelse for så vidt angår *enkelte* dyr [14]. Det er imidlertid en betingelse, at retten til støtte principielt består.

45. § 11, stk. 1, litra e), i ministerielt dekret nr. 9 forudsætter imidlertid med henblik herpå som nævnt, at det antal ammekøer, der er *anmeldt* i støtteansøgningen, opfylder kravet om en kælvningsfrekvens på 30% i ansøgningsåret. Denne betingelse for tildeling af støtte tager – i overensstemmelse med de betingelser, der fremgår af 52, stk. 6, i forordning nr. 1307/2013, sammenholdt artikel 2, stk. 1, andet afsnit, nr. 13) og 15), i delegeret forordning nr. 640/2014 (jf. punkt 30 og 31 ovenfor) – udgangspunkt i dyrebesætninger og ikke i enkelte dyr.

46. Det er derfor ikke muligt at foretage en forholdsmæssig nedsættelse af støtten i henhold til artikel 31 i delegeret forordning nr. 640/2014. Da der i den foreliggende sag er tale om manglende opfyldelse af en betingelse for tildeling af støtte, fører heller ikke proportionalitetsprincippet, som konkretiseres ved disse bestemmelser [15], til en anden konklusion. Der kan nemlig ikke ydes støtte, heller ikke delvist, hvis betingelserne herfor ikke er opfyldt.

## *D. Foreløbig konklusion*

47. Det følger af ovenstående, at bestemmelserne i artikel 30, stk. 3, og artikel 31, stk. 1-3, i delegeret forordning nr. 640/2014 ikke er til hinder for den omtvistede afgørelsespraksis.

48. Det første præjudicielle spørgsmål må derfor besvares bekræftende.

[14] – 28. betragtning til delegeret forordning nr. 640/2014 omhandler ligeledes tilfælde af manglende overholdelse for så vidt angår op til tre, færre eller flere individuelle dyr.

[15] – Jf. første punktum i 31. betragtning til delegeret forordning nr. 640/2014.

49. Det er dermed ikke nødvendigt at besvare det andet og det tredje præjudicielle spørgsmål vedrørende den metode til beregning af den procentvise nedsættelse, der er fastsat i artikel 30, stk. 3, og artikel 31, stk. 1-3, i delegeret forordning nr. 640/2014.

## V. Forslag til afgørelse

50. Jeg foreslår Domstolen at besvare det første præjudicielle spørgsmål således:

»Et fuldstændigt afslag på en ansøgning om betaling af koblet støtte vedrørende produktion pr. ammeko med den begrundelse, at den i national lovgivning foreskrevne kælvningsfrekvens ikke er blevet opfyldt for det antal dyr, der er anmeldt i ansøgningen om støtte, er forenelig med artikel 30, stk. 3, og artikel 31, stk. 1-3, 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, selv om et antal af dyrene, der er mindre end det anmeldte antal dyr, opfylder kravet.«