

MRF 2021.89

EU-Domstolens dom af 15. april 2021, 6. afd., sag C-736/19, Plaukti

Lettisk landbrugs overtrædelse af lettiske regler for miljøvenlig landbrugsdrift, hvortil der var betalt støtte fra EU's landbrugsmidler, medførte krydsoverensstemmelsessanktion for den del, der vedrører miljøvenlig drift efter art. 18 i forordning 65/2011, men hjemler ikke sanktioner efter forordningens art. 16(5), da et og samme krav ikke både kan udgøre en betingelse for støtte til miljøvenligt landbrug og et obligatorisk minimumskrav for landbrugs- og miljømæssig stand efter EU's regler om krydsoverensstemmelse.

Baggrunden for sagen var, at en lettisk landbrugsbedrift, Plaukti, i 2014 havde ansøgt om arealrelateret landbrugsstøtte og om støtte til miljøvenligt landbrug til opretholdelse af biodiversiteten på græsarealer for to arealer på i alt 18,26 ha under EU's landbrugsordninger. Ved kontrolbesøg konstaterede myndighederne, at de to arealer var blevet slået før den 1. august 2014, hvilket ikke var i overensstemmelse med de lettiske regler for støtte til opretholdelse af biodiversiteten på græsarealer. Myndighederne meddelte derfor afslag til Plaukti på støtte for de 18,26 ha for det pågældende år. Men myndighederne bestemte samtidigt, at dette beløb skulle modregnes i enhver betaling, som ville blive modtaget i løbet af de følgende tre kalenderår, at Plaukti skulle udelukkes fra støtte til opretholdelse af biodiversitet, og pålagde samtidigt Plaukti en nedsættelse af den samme støtte på 1 % på grund af tilsidesættelsen af betingelserne for god landbrugs- og miljømæssig stand. Plaukti indbragte sagen for de lettiske forvaltningsdomstole, hvilket førte til en præjudiciel forelæggelse for EU-Domstolen, hvor den lettiske domstol oplyste, at det var ubestridt, at markerne var slået før 1. august 2014, og at der derfor efter art. 18(1)(a) i forordning nr. 65/2011 ikke skulle betales støtte til opretholdelse af biodiversiteten på græsarealer for det pågældende år. Den lettiske domstol var imidlertid i tvivl, om de øvrige pålagte sanktioner var i modstrid med proportionalitetsprincippet, og fremhævede særligt udelukkelsen fra støtte til opretholdelse af biodiversiteten på græsarealer, idet der blev fastsat en forpligtelse til de følgende tre kalenderår at

modregne et beløb i overensstemmelse med art. 16(5) i forordning nr. 65/2011, dels nedsættelsen af alle betalingerne af støttebeløbene til denne appellat på 1 % i overensstemmelse med art. 71(1) i forordning nr. 1122/2009 på grund af en manglende overholdelse af betingelserne for god landbrugs- og miljømæssig stand, da der ikke på arealerne var skiftet afgrødegruppe. EU-Domstolen lagde til grund, at art. 18(1)(a) om sanktioner for manglende overholdelse af påtagne forpligtelser til at drive miljøvenligt landbrug medfører nedsættelse eller afslag af betalinger for miljøvenligt landbrug. Derimod omhandler art. 16 i forordning 65/2011 nedsættelser og udelukkelser i forbindelse med størrelsen af landbrugsarealer. Da der alene var konstateret en overtrædelse i form af for tidlig slåning, var der ikke hjemmel i art. 16, stk. 5, tredje afsnit, til at udelukke Plaukti fra at modtage støtte. Som følge heraf fandtes det uforment at tage stilling til, om sanktionerne var i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet. I forhold til den lettiske forvaltningsdomstols spørgsmål om muligheden for at sanktionere én og samme overtrædelse både efter art. 16(5) og art. 18(1)(a) fastslog EU-Domstolen, at reglerne om krydsoverensstemmelse i forordning nr. 1698/2005 er til hinder for, at en national lovgivning, der bestemmer, at ét og samme krav både kan udgøre et obligatorisk minimumskrav for god landbrugs- og miljømæssig stand og en betingelse, der går ud over disse minimumskrav, dvs. en betingelse for tildeling af betalinger for miljøvenligt landbrug.

Kommentar: Dommen illustrerer på sin egen måde, at EU's regler om krydsoverensstemmelse udtømmende regulerer, om der kan kræves tilbagebetaling af EU's landbrugsstøtte henholdsvis hel eller delvis udelukkelse fra fremtidig støtte, og principperne for udmåling af støtte. Det er således ikke muligt for de nationale landbrugsmyndigheder at anvende overtrædelse af reglerne om støtte til miljøvenlig landbrugsdrift til at pålægge sanktioner omfattet af art. 16. Noget andet er, at dette kan give anledning til konflikter, fordi de nationalt fastsatte kriterier for miljøvenlig landbrugsdrift (MVJ-

aftaler) ikke nødvendigvis er afstemt med f.eks. habitatdirektivets art. 6(1) og (2) om Natura 2000-beskyttelse, hvis overtrædelse ligeledes kan udløse krydsoverensstemmelsessanktioner. Til illustration kan nævnes Højesterets dom i U 2017.3184 H, hvor en landmand, der anfægtede en krydsoverensstemmelsessanktion, bl.a. gjorde gældende, at overtrædelsen af MVJ-aftalens græsnings- og slåningsbetingelser var sket af hensyn til Natura 2000-beskyttelsen, og at Naturstyrelsen havde bekræftet, at plejen var god. Højesteret stadfæstede som landsretten de danske myndigheders fastsættelse af krydsoverensstemmelsessanktion med bemærkning om, at myndighederne "ikke ville have været berettiget til at lægge afgørende vægt på, om han ved arealanvendelsen i højere grad tog hensyn til bl.a. biodiversitet end til de græsnings- og slåningsbetingelser, som gælder efter landbrugsstøtteordningerne". Denne fortolkning er næppe utvivlsom, hvis det er korrekt, at Natura 2000-beskyttelsen krævede, at MVJ-aftalens slåningsbetingelser blev tilsidesat, da det vil betyde, at landmanden havde valget mellem at overtræde enten habitatbeskyttelsen eller MVJ-aftalen, hvor begge overtrædelser udløser sanktioner efter krydsoverensstemmelsesforordningen, eller alternativt, at MVJ-aftalerne enten vejer tungere end Natura 2000-beskyttelsen. Det må derfor undre, at Højesteret afviste præjudiciel forlæggelse for EU-Domstolen. Om krydsoverensstemmelsessanktioner for overtrædelse af naturbeskyttelsesloven, se Pagh: Tfm 2021, s. 181.

DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

15. april 2021 (*)

»Præjudiciel forelæggelse – landbrug – Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) – forordning (EF) nr. 1698/2005 – forordning (EU) nr. 65/2011 – artikel 16, stk. 5, tredje afsnit – forordning (EF) nr. 73/2009 – artikel 4 og 6 – forordning (EF) nr. 1122/2009 – støtte til udvikling af landdistrikterne – betalinger for miljøvenligt landbrug – støtte til opretholdelse af biodiversiteten på græsarealer – manglende overholdelse af betingelserne for at yde disse betalinger – for tidlig slåning – nedsættelse af og udelukkelse fra disse betalinger – obligatoriske normer – lovgivningsbestemte forvaltningskrav – minimumskrav for god landbrugs- og miljømæssig stand – forpligtelser, der er mere vidtgående end de obligatoriske normer, minimumskravene og de andre relevante obligatoriske krav, der er fastsat i national lovgivning«

I sag C-736/19,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Augstākā tiesa (Senāts) (øverste domstol, Letland) ved afgørelse af 30. september 2019, indgået til Domstolen den 7. oktober 2019, i sagen

ZS »Plaukti«

procededeltager:

Lauku atbalsta dienests,

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, L. Bay Larsen (refererende dommer), og dommerne C. Toader og M. Safjan,

generaladvokat: J. Kokott,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

- den lettiske regering først ved L. Juškeviča, V. Soņeca og K. Pommere, derefter ved K. Pommere, som befuldmægtigede,
- Europa-Kommissionen ved M. Kaduczak og A. Sauka, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 16, stk. 5, tredje afsnit, og artikel 18, stk. 1, litra a), i 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 (EUT 2011, L 25, s. 8), artikel 39, stk. 3, i Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 af 20. september 2005 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) (EUT 2005, L 277, s. 1), samt artikel 4 og 6 i 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 (EUT 2009, L 30, s. 16).

- 2 Denne anmodning er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem ZS »Plaukti« (herefter »Plaukti«), en landbrugsbedrift med hjemsted i Letland, og Lauku atbalsta dienests (landdistrikternes støttetjeneste, Letland) vedrørende sidstnævntes afslag på betaling af støtte til opretholdelse af biodiversiteten på græsarealer (herefter »støtte til opretholdelse af biodiversiteten på græsarealer«).

Retsforskrifter

EU-retten

Forordning nr. 1698/2005

- 3 Det anførtes i 35. betragtning til forordning nr. 1698/2005:

»Betalinger for miljøvenligt landbrug bør fortsat spille en fremtrædende rolle, når det gælder støtte til bæredygtig udvikling af landdistrikterne og imødekommelse af samfundets stigende behov for tjenester på miljøområdet. De bør yderligere tilskynde landbrugerne og andre arealforvaltere til at tjene samfundet som helhed ved indførelse eller fortsat anvendelse af produktionsmetoder, der er forenelige med beskyttelse og forbedring af miljøet, landskabet og dets karakteristika, naturressourcerne, jordbunden og den genetiske diversitet [...]«

- 4 Denne forordnings artikel 36 indgår i forordningens afsnit IV, kapitel I, afdeling 2, akse 2, med overskriften »Forbedring af miljøet og landskabet«. Denne artikel bestemte:

»Støtten ifølge denne afdeling vedrører:

- a) foranstaltninger for bæredygtig anvendelse af landbrugsarealer gennem:

[...]

- iv) betalinger for miljøvenligt landbrug

[...]«

- 5 Den nævnte forordnings artikel 39, stk. 1 og 3, bestemte:

»1. Medlemsstaterne stiller støtte i henhold til artikel 36, litra a), nr. iv), til rådighed på hele deres område i overensstemmelse med de specifikke behov.

2. Betalinger for miljøvenligt landbrug ydes til landbrugere, som frivilligt påtager sig en forpligtelse om at drive miljøvenligt landbrug [...]

3. Betalinger for miljøvenligt landbrug ydes kun for forpligtelser, der er mere vidtgående end de relevante obligatoriske normer i henhold til artikel 4 og 5 i og bilag III og IV til [Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003 af 29. september 2003 om fastlæggelse af fælles regler for den fælles landbrugspolitik's ordninger for direkte støtte og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere og om ændring af forordning (EØF) nr. 2019/93, (EF) nr. 1452/2001, (EF) nr. 1453/2001, (EF) nr. 1454/2001, (EF) nr. 1868/94, (EF) nr. 1251/1999, (EF) nr. 1254/1999, (EF) nr. 1673/2000, (EØF) nr. 2358/71 og (EF) nr. 2529/2001 (EUT 2005, L 277, s. 1)] og minimumskrav til brug af

gødningsstoffer og plantebeskyttelsesmidler samt andre relevante obligatoriske krav, der er fastsat i national lovgivning og anført i programmet.

Forpligtelserne skal som hovedregel efterleves i en periode på mellem fem og syv år. Hvis det er nødvendigt og velbegundet, fastlægges der efter proceduren i artikel 90, stk. 2, en længere periode for særlige former for forpligtelser.«

Forordning nr. 65/2011

6 Artikel 6, stk. 2, i forordning nr. 65/2011 bestemte:

»I dette afsnit forstås ved:

a) »arealrelateret foranstaltning«: en foranstaltning eller underforanstaltning, hvor støtten er baseret på det anmeldte areals størrelse

[...]

c) »fastslået areal«: det markareal, for hvilket der anmodes om støtte som identificeret i henhold til artikel 11 og artikel 15, stk. 3, 4 og 5, i denne forordning.

[...]«

7 Denne forordnings artikel 16 med overskriften »Nedsættelser og udelukkelse under hensyn til arealstørrelse« bestemte følgende i stk. 2, stk. 3, første og andet afsnit, og stk. 5, første, andet og tredje afsnit:

»2. Ved anvendelsen af denne artikel betragtes arealer, som en støttemodtager har anmeldt, og hvortil der ydes samme støttesats under en bestemt arealrelateret foranstaltning, som én afgrødegruppe [...]

3. Hvis det fastslåede areal for en afgrødegruppe er større end det, der er anmeldt i betalingsanmodningen, lægges det anmeldte areal til grund ved beregningen af støttebeløbet.

Overstiger det areal, der er anmeldt i betalingsanmodningen, det fastslåede areal for denne afgrødegruppe, beregnes støtten på grundlag af det areal, der er fastslået for den pågældende afgrødegruppe [...]

[...]

5. I det tilfælde, der er omhandlet i andet afsnit i stk. 3, beregnes støtten på grundlag af det fastslåede areal nedsat med det dobbelte af den konstaterede forskel, hvis denne forskel udgør over enten 3% eller 2 ha, men højst 20% af det fastslåede areal.

Hvis forskellen udgør over 20% af det fastslåede areal, ydes der ingen arealstøtte for den pågældende afgrødegruppe.

Er forskellen på over 50%, udelukkes støttemodtageren endnu en gang fra at modtage støtte på op til forskellen mellem det anmeldte areal i betalingsanmodningen og det fastslåede areal.«

8 Den nævnte forordnings artikel 18, stk. 1, litra a), var affattet således:

»1. Den støtte, der anmodes om, reduceres eller afslås, hvis følgende forpligtelser og kriterier ikke er opfyldt:

a) for de foranstaltninger, der er omhandlet i artikel 36, litra a), nr. iv) og v), og litra b), nr. v), i [forordning nr. 1698/2005]: de relevante obligatoriske standarder og mindstekrav til anvendelse af gødning og plantebeskyttelsesmidler, andre obligatoriske krav som omhandlet i artikel 39, stk. 3, artikel 40, stk. 2 og artikel 47, stk. 1, i forordning [nr. 1698/2005] og forpligtelser, der går ud over sådanne standarder og krav.«

9 Samme forordnings artikel 22 fastsatte:

»Skal der anvendes flere nedsættelser, foretages de i følgende rækkefølge:

- først i henhold til artikel 16, stk. 5 og 6, og til artikel 17, stk. 4 og 5, i denne forordning
- derefter i henhold til artikel 18 i denne forordning

[...]«

Forordning nr. 73/2009

10 Artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 73/2009 fastsatte:

»En landbruger, der modtager direkte betalinger, skal overholde de lovbestemte forvaltningskrav, der er omhandlet i bilag II, og betingelserne for god landbrugs- og miljømæssig stand, jf. artikel 6.

Forpligtelserne i første afsnit finder kun anvendelse, for så vidt landbrugerens landbrugsaktivitet eller bedriftens landbrugsareal er berørt.«

11 Denne forordnings artikel 6, stk. 1, fastsatte:

»Medlemsstaterne sikrer, at al landbrugsjord, især jord, der ikke længere anvendes til produktionsformål, holdes i god landbrugs- og miljømæssig stand. Medlemsstaterne fastlægger på nationalt eller regionalt plan minimumskrav for god landbrugs- og miljømæssig stand på grundlag af de rammer, der er opstillet i bilag III, idet der tages hensyn til de pågældende områders særlige karakteristika, herunder jordbunds- og klimaforhold, eksisterende landbrugssystemer, arealanvendelse, vekseldrift, landbrugspraksis og landbrugsstrukturer. Medlemsstaterne skal ikke [...] fastsætte minimumskrav, der ikke er fastsat i disse rammer.«

12 Bilag II og III til denne forordning præciserede de lovgivningsbestemte krav og kravene for god landbrugs- og miljømæssig stand fastsat i henholdsvis artikel 5 og 6 i den samme forordning.

Forordning (EF) nr. 1122/2009

13 Følgende var fastsat i artikel 71, stk. 1, i Kommissionens forordning (EF) nr. 1122/2009 af 30. november 2009 om gennemførelsesbestemmelser til forordning 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 (EUT 2009, L 316, s. 65):

»Skyldes den fastslåede misligholdelse uagtsomhed fra en landbrugers side, skal der foretages en nedsættelse, jf. dog artikel 77. Nedsættelsen er generelt på 3% af det samlede beløb, der er nævnt i artikel 70, stk. 8.

Betalingsorganet kan dog på grundlag af kontrolmyndighedens vurdering i kontrolrapportens evalueringsdel i overensstemmelse med artikel 54, stk. 1, litra c), beslutte enten at nedsætte procentsatsen til 1% eller at forhøje den til 5% af det samlede beløb eller i de tilfælde, som er nævnt i artikel 54, stk. 1, litra c), andet afsnit, slet ikke at foretage nogen nedsættelse.«

Lettisk ret

Dekret nr. 295

14 Ministru kabineta Noteikumi Nr. 295 par valsts un Eiropas Savienības lauku attīstības atbalsta piešķiršanu, administrēšanu un uzraudzību vides un lauku ainavas uzlabošanai (ministerrådets dekret nr. 295 af 23.3.2010 om reglerne for tildeling og forvaltning af samt tilsyn med national støtte og støtte fra Den Europæiske Union til udvikling af landdistrikterne med henblik på at forbedre miljøet og landskabet) (*Latvijas Vēstnesis*, 2010, nr. 50), i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i

hovedsagen (herefter »dekret nr. 295«), gældende frem til den 28. marts 2015, bestemte følgende i artikel 1:

»Dette dekret fastsætter ordningen for tildeling og forvaltning af samt tilsyn med national støtte og støtte fra Den Europæiske Union til udvikling af landdistrikterne bl.a. med henblik på foranstaltninger til forbedring af miljøet og landskabet i overensstemmelse med forordning nr. 1698/2005.«

15 Artikel 38 i dekret nr. 295 fastsatte:

»Ansøgeren kan modtage støtte for landbrugsarealer, der anvendes til en støtteberettiget høst, som er nævnt i bilag 2 til dette dekret og betegnes som græsarealer med høj naturværdi, hvis følgende betingelser er opfyldt:

[...]

38.3. Græsarealer med høj naturværdi skal anvendes til græsning og slå hvert år og anvendes til et bestemt antal kvæg, som udtrykt i kvægenheder udgør en belægningsgrad på mellem 0,4 og 0,9 enheder pr. hektar, eller slå mindst én gang i perioden mellem den 1. august og den 15. september. Det slåede græs fra marken skal indsamles og fjernes fra marken eller formales.«

16 Dette dekrets bilag 9, skema 4.3 (»Opretholdelse af biodiversiteten på græsarealer«), punkt 3, bestemte:

»Hvis støtteansøgeren ikke har slået det anmeldte areal mellem den 1. august og den 15. september, modtager den pågældende efter den første overtrædelse ingen betaling for det pågældende areal for det pågældende år. Ved gentagne overtrædelser suspenderes alle forpligtelserne, og den pågældende tilbagebetaler landdistrikternes støttetjeneste det fulde støttebeløb, som den pågældende hidtil har modtaget for det pågældende areal.«

Dekret nr. 139

17 Ministru kabineta Noteikumi Nr. 139 Kārtība, kādā tiek piešķirts valsts un Eiropas Savienības atbalsts lauksaimniecībai tiešā atbalsta shēmu ietvaros (ministerrådets dekret nr. 139 af 12.3.2013 om proceduren for tildeling af national støtte og støtte fra Den Europæiske Union til landbruget i forbindelse med ordninger for direkte støtte) (*Latvijas Vēstnesis*, 2013, nr. 65), i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen (herefter »dekret nr. 139«), fastsatte følgende i artikel 1:

»Dette dekret fastlægger proceduren for tildeling af national støtte og støtte fra Den Europæiske Union til landbruget i forbindelse med ordninger for direkte støtte i overensstemmelse med forordning nr. 73/2009.«

18 Artikel 18 i dekret nr. 139 bestemte følgende:

»Hvis en landbruger med hensyn til et bestemt areal samtidig ansøger om betaling af en støtte, der er omhandlet i punkt 2.1 i dette dekret (den generelle arealbetalingsordning), og om en støtte, der er omfattet af støtteforanstaltningen »betalinger for miljøvenligt landbrug«, i overensstemmelse med reglerne for tildeling og forvaltning af samt tilsyn med national støtte og støtte fra Den Europæiske Union til udvikling af landdistrikterne med henblik på at forbedre miljøet og landskabet:

[...]

18.2. Med forbehold af de i punkt 15.4 i dette dekret fastsatte betingelser skal den pågældende såvel med hensyn til permanente græsnings- og engarealer som engarealer, der er udlagt på agerjord:

18.2.1. Mindst én gang om året slå og enten indsamle eller formale græsset (i perioden mellem den 1.8. og den 15.9. det pågældende år) eller anvende arealet til græsning og slå det, såfremt landbrugeren ansøger om støtte under underforanstaltningen »opretholdelse af biodiversiteten på græsarealer« eller underforanstaltningen »anlægning af bræmmer«.

19 Følgende fremgik af dette dekrets artikel 19:

»Når landbrugeren undlader at opfylde en af de betingelser for god landbrugs- og miljømæssig stand, der er nævnt i artikel 15 og 18 i dette dekret, nedsættes det i artikel 2 i dette dekret (med undtagelse af punkt 2.6) nævnte støttebeløb i overensstemmelse med artikel 70-72 i forordning nr. 1122/2009.«

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 20 Plaukti indgav den 13. maj 2014 en ansøgning til landdistrikternes støttetjeneste om en generel arealbetaling for 2014 og en ansøgning om betaling for miljøvenligt landbrug under støtten til opretholdelse af biodiversiteten på græsarealer for to arealer på i alt 18,26 ha.
- 21 Efter en delvis kontrol på stedet foretaget af landdistrikternes støttetjeneste den 31. juli 2014 fastslog sidstnævnte, at de pågældende marker var blevet slået før den 1. august 2014, hvilket ikke var i overensstemmelse med reglerne for tildeling af støtte til opretholdelse af biodiversiteten på græsarealer.
- 22 På denne baggrund gav landdistrikternes støttetjeneste ved afgørelse af 27. juni 2015 Plaukti afslag på hele denne støtte for 2014 for de omhandlede 18,26 ha. Denne myndighed udelukkede Plaukti fra at modtage den nævnte støtte med et beløb på 2 245,98 EUR og bestemte, at dette beløb skulle modregnes i enhver betaling, som ville blive modtaget i løbet af de følgende tre kalenderår. Plaukti blev i øvrigt pålagt en nedsættelse af den samme støtte på 1% på grund af tilsidesættelsen af betingelserne for god landbrugs- og miljømæssig stand.
- 23 Plaukti anlagde sag til prøvelse af denne afgørelse ved administratīvā rajona tiesa (distriktsdomstolen i forvaltningsretlige sager, Letland) og dernæst ved Administratīvā apgabaltiesa (appeldomstol i forvaltningsretlige sager, Letland).
- 24 Da Plaukti hverken fik medhold i første instans eller i appelsagen, har nævnte landbrugsbedrift iværksat kassationsappel ved Augstākā tiesa (Senāts) (øverste domstol, Letland).
- 25 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at eftersom det er ubestridt, at de pågældende marker blev slået før den 1. august 2014, er det i overensstemmelse med artikel 18, stk. 1, litra a), i forordning nr. 65/2011 den nationale bestemmelse, hvorefter der med hensyn til det relevante areal ikke skal betales støtte til opretholdelse af biodiversiteten på græsarealer for det pågældende år, der skal finde anvendelse.
- 26 Den forelæggende ret er dog i tvivl om forholdsmæssigheden af de andre af landdistrikternes støttetjeneste pålagte sanktioner, navnlig dels udelukkelsen af appellant i hovedsagen fra at modtage støtte til opretholdelse af biodiversiteten på græsarealer svarende til differencen mellem det anmeldte areal i betalingsanmodningen og det fastslåede areal, idet der blev fastsat en forpligtelse til de følgende tre kalenderår at modregne et beløb i overensstemmelse med artikel 16, stk. 5, tredje afsnit, i forordning nr. 65/2011, dels nedsættelsen af alle betalingerne af støttebeløbene til denne appellant på 1% i overensstemmelse med artikel 71, stk. 1, i forordning nr. 1122/2009 på grund af en manglende overholdelse af betingelserne for god landbrugs- og miljømæssig stand, for så vidt som det ikke fremgår, at arealerne har skiftet afgrødegruppe. Særligt er den nævnte ret i tvivl om, hvorvidt artikel 16, stk. 5, tredje afsnit, i forordning nr. 65/2011 finder anvendelse, for så vidt som arealerne, selv om Plaukti i det foreliggende tilfælde ikke har opfyldt betingelserne for støtte til opretholdelse af biodiversiteten på græsarealer, ikke har skiftet afgrødegruppe.
- 27 Den forelæggende ret er ligeledes i tvivl om, hvorvidt det i det tilfælde, hvor det fastslås, at det areal for afgrødegruppen, der er anmeldt i betalingsanmodningen, ikke svarer til det fastslåede areal, dvs. det areal, der anvendes til afgrøder, som er blevet fastlagt under kontrolbesøget, er berettiget at pålægge den i artikel 18, stk. 1, litra a), i forordning nr. 65/2011 omhandlede sanktion samtidig med den i denne forordnings artikel 16, stk. 5, tredje afsnit, omhandlede sanktion. I denne henseende er det den forelæggende rets opfattelse, at anvendelsen af to sanktioner for én overtrædelse kan indebære en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet.

- 28 Den forelæggende ret er desuden i tvivl om, hvorvidt betingelsen i punkt 18.2.1 i dekret nr. 139 er i overensstemmelse med kravene i artikel 4 og 6 i forordning nr. 73/2009 for god landbrugs- og miljømæssig stand, sammenholdt med betingelserne i artikel 39, stk. 3, i forordning nr. 1698/2005 om påtagne forpligtelser til at drive miljøvenligt landbrug.
- 29 På denne baggrund har Augstākā tiesa (øverste domstol) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Finder artikel 16, stk. 5, tredje afsnit, i [forordning nr. 65/2011] anvendelse på en situation, hvor ansøgeren ikke har opfyldt betingelserne med hensyn til slåning af det areal, for hvilket den pågældende ansøgte om støtte til opretholdelse af biodiversiteten på græsarealer (en betingelse, der går ud over de i artikel 39, stk. 3, i forordning nr. 1698/2005 omhandlede obligatoriske minimumskrav), når det ikke er blevet fastslået, at afgrødegruppen er blevet ændret?
- 2) Er det muligt både at pålægge den i artikel 16, stk. 5, tredje afsnit, i [forordning nr. 65/2011] fastlagte sanktion og den i [den samme forordnings] artikel 18, stk. 1, litra a), [...] omhandlede sanktion for én overtrædelse?
- 3) Er artikel 4 og 6 i [forordning nr. 73/2009], sammenholdt med artikel 39, stk. 3, i [forordning nr. 1698/2005], til hinder for en national lovgivning, der bestemmer, at et og samme krav både kan udgøre et obligatorisk minimumskrav (krav) og medføre større krav end de obligatoriske minimumskrav (betingelse for betalinger for miljøvenligt landbrug)?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

- 30 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 16, stk. 5, tredje afsnit, i forordning nr. 65/2011 skal fortolkes således, at denne bestemmelse finder anvendelse i det tilfælde, hvor en støtteansøger ikke har overholdt de påtagne forpligtelser til at drive miljøvenligt landbrug for så vidt angår betingelserne med hensyn til slåning, uden at der er blevet fastslået nogen ændring af den omhandlede afgrødegruppe.
- 31 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at i henhold til artikel 36, litra a), nr. iv), i forordning nr. 1698/2005 vedrører den støtte, der er fastsat i denne forordnings afsnit IV, kapitel I, afdeling 2, akse 2, med overskriften »Forbedring af miljøet og landskabet«, foranstaltninger for bæredygtig anvendelse af landbrugsarealer gennem betalinger for »miljøvenligt landbrug«.
- 32 Herudover fremgår det af den nævnte forordnings artikel 39, stk. 1 og 2, at medlemsstaterne stiller støtte i henhold til forordningens artikel 36, litra a), nr. iv), til rådighed på hele deres område i overensstemmelse med de specifikke behov. Betalinger for miljøvenligt landbrug ydes til landbrugere, som frivilligt påtager sig en forpligtelse om at drive miljøvenligt landbrug.
- 33 Artikel 18, stk. 1, litra a), i forordning nr. 65/2011 bestemmer, at den støtte, der anmodes om, reduceres eller afslås, for de foranstaltninger, der er omhandlet i artikel 36, litra a), nr. iv), i forordning nr. 1698/2005, hvis bl.a. forpligtelser og kriterier, såsom de relevante obligatoriske standarder, de andre relevante obligatoriske krav som omhandlet i sidstnævnte forordnings artikel 39, stk. 3, og forpligtelser, der går ud over sådanne standarder og krav, ikke er opfyldt.
- 34 Det følger heraf, at manglende overholdelse af de påtagne forpligtelser til at drive miljøvenligt landbrug medfører nedsættelse eller afslag af betalinger for miljøvenligt landbrug.
- 35 Til gengæld omhandler artikel 16 i forordning nr. 65/2011 nedsættelser og udelukkelser i forbindelse med størrelsen af landbrugsarealer. Herved bemærkes, at arealer, som en støttemodtager har anmeldt, og hvortil der ydes samme støttesats under en bestemt »arealrelateret« foranstaltning, i overensstemmelse med denne forordnings artikel 16, stk. 2, betragtes som én afgrødegruppe. Det fremgår af den nævnte forordnings artikel 16, stk. 3, andet afsnit, at såfremt det areal, der er anmeldt i betalingsanmodningen, overstiger det fastslåede areal for den pågældende afgrødegruppe, beregnes

støtten på grundlag af det areal, der er fastslået for denne afgrødegruppe. Endvidere fremgår det af den samme forordnings artikel 16, stk. 5, tredje afsnit, at hvis forskellen mellem det areal, der er anmeldt i betalingsanmodningen, og det areal, som er blevet fastlagt under det foretagne kontrolbesøg, er på over 50%, udelukkes støttemodtageren endnu en gang fra at modtage støtte på op til denne forskel.

- 36 I det foreliggende tilfælde fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at et af kriterierne for tildeling af støtte til opretholdelse af biodiversiteten på græsarealer på grund af en for tidlig slåning ikke var overholdt. Landdistrikternes støttetjeneste fandt derfor, at betingelserne for tildeling af denne støtte ikke var blevet overholdt for det samlede anmeldte areal, og at det måtte konkluderes, at forskellen mellem det anmeldte areal i betalingsanmodningen og det areal, der blev fastlagt under det foretagne kontrolbesøg på stedet, var på 100%. Denne støttetjeneste fandt således, at det anmeldte areal oversteg det fastslåede areal med 100%, hvilket ifølge den nævnte støttetjeneste begrundede udelukkelsen af Plaukti fra at modtage den pågældende støtte.
- 37 Som den forelæggende ret har anført, er den eneste overtrædelse, som støttetjenesten konstaterede for referenceperioden, imidlertid en for tidlig slåning, uden at der er blevet fastslået nogen ændring af afgrødegruppen. Under disse omstændigheder må det fastslås, at den omstændighed, at Plaukti slog det pågældende areal inden den dato, som er blevet fastsat herfor, imidlertid ikke er ensbetydende med, at den anmeldte afgrødegruppe er blevet ændret i en sådan grad, at det begrunder udelukkelsen af Plaukti fra at modtage støtte i henhold til artikel 16, stk. 5, tredje afsnit, i forordning nr. 65/2011.
- 38 Denne fortolkning af artikel 16, stk. 5, tredje afsnit, i forordning nr. 65/2011 er i overensstemmelse med formålet med betalinger for miljøvenligt landbrug, der, som det fremgår af 35. betragtning til forordning nr. 1698/2005, fortsat bør spille en fremtrædende rolle, når det gælder støtte til bæredygtig udvikling af landdistrikterne og imødekommelse af samfundets stigende behov for tjenester på miljøområdet.
- 39 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 16, stk. 5, tredje afsnit, i forordning nr. 65/2011 skal fortolkes således, at denne bestemmelse ikke finder anvendelse i det tilfælde, hvor en støtteansøger ikke har overholdt de påtagne forpligtelser til at drive miljøvenligt landbrug for så vidt angår betingelserne med hensyn til slåning, uden at der er blevet fastslået nogen ændring af den omhandlede afgrødegruppe.

Det andet spørgsmål

- 40 Henset til besvarelsen af det første forelagte spørgsmål er det uforholdt at besvare det andet forelagte spørgsmål.

Det tredje spørgsmål

- 41 Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 4 og 6 i forordning nr. 73/2009, sammenholdt med artikel 39, stk. 3, i forordning nr. 1698/2005, skal fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for en national lovgivning, der bestemmer, at et og samme krav både kan udgøre et obligatorisk minimumskrav for god landbrugs- og miljømæssig stand og en betingelse, der går ud over disse minimumskrav, dvs. en betingelse for tildeling af betalinger for miljøvenligt landbrug.
- 42 Det bemærkes indledningsvis, at landbrugere i henhold til artikel 4 i forordning nr. 73/2009, der modtager direkte betalinger, skal overholde visse lovbestemte forvaltningskrav og betingelserne for god landbrugs- og miljømæssig stand, jf. denne forordnings artikel 6.
- 43 Denne sidstnævnte artikel pålægger medlemsstaterne at sikre, at al landbrugsjord holdes i god landbrugs- og miljømæssig stand. I denne henseende skal medlemsstaterne fastsætte minimumskrav for god landbrugs- og miljømæssig stand på grundlag af de rammer, der er opstillet i bilag III til den nævnte forordning, og de skal ikke fastsætte minimumskrav, der ikke er fastsat i disse rammer.
- 44 I henhold til artikel 39, stk. 3, i forordning nr. 1698/2005 ydes betalinger for miljøvenligt landbrug kun for forpligtelser, der er mere vidtgående end bl.a. de relevante obligatoriske normer i henhold til artikel 4 og 5 i og bilag III og IV til forordning nr. 1782/2003, gentaget i artikel 4 og 6 i forordning

nr. 73/2009 samt bilag II og III hertil. Artikel 39, stk. 3, i forordning nr. 1698/2005 skal således sikre, at de pågældende betalinger kun ydes for aktiviteter og praksis, der opfylder mål på miljøområdet, som er en højere grad af miljøbeskyttelse end de obligatoriske normer, såsom minimumskravene for god landbrugs- og miljømæssig stand.

- 45 Dernæst bemærkes, således som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at punkt 38.3 i dekret nr. 295 navnlig gennemfører de krav, der vedrører betalinger for miljøvenligt landbrug. Dette punkt fastsætter navnlig, at en ansøger kan opnå støtte til græsarealer med en høj naturværdi, for så vidt som disse græsarealer er blevet slået mindst én gang i perioden mellem den 1. august og den 15. september.
- 46 Ifølge den forelæggende rets oplysninger udgør de i lettisk ret fastsatte bestemmelser om slåning både obligatoriske minimumskrav og medfører større krav end de obligatoriske minimumskrav i overensstemmelse med artikel 4 og 6 i forordning nr. 73/2009.
- 47 Dels skal de påtagne forpligtelser til at drive miljøvenligt landbrug i overensstemmelse med artikel 39 i forordning nr. 1698/2005 således medføre større krav end minimumskravene for god landbrugs- og miljømæssig stand, der er fastsat i artikel 4 og 6 i forordning nr. 73/2009. Dels kan medlemsstaterne som anført i nærværende doms præmis 43 ikke fastsætte minimumskrav, der ikke er fastsat i bilag III til sidstnævnte forordning.
- 48 Med henblik på vurderingen af overholdelsen af minimumskravene for god landbrugs- og miljømæssig stand i artikel 4 og 6 i forordning nr. 73/2009 skal det således sikres, at disse krav er blevet gyldigt defineret på grundlag af de rammer, der er opstillet i bilag III til denne forordning. Hvis dette er tilfældet, kan manglende overholdelse af et sådant krav give anledning til nedsættelser i henhold til artikel 71, stk. 1, i forordning nr. 1122/2009.
- 49 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det tredje spørgsmål besvares med, at artikel 4 og 6 i forordning nr. 73/2009, sammenholdt med artikel 39, stk. 3, i forordning nr. 1698/2005, skal fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for en national lovgivning, der bestemmer, at et og samme krav både kan udgøre et obligatorisk minimumskrav for god landbrugs- og miljømæssig stand og en betingelse, der går ud over disse minimumskrav, dvs. en betingelse for tildeling af betalinger for miljøvenligt landbrug.

Sagsomkostninger

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

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

- 1) **Artikel 16, stk. 5, tredje afsnit, i 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 skal fortolkes således, at denne bestemmelse ikke finder anvendelse i det tilfælde, hvor en støtteansøger ikke har overholdt de påtagne forpligtelser til at drive miljøvenligt landbrug for så vidt angår betingelserne med hensyn til slåning, uden at der er blevet fastslået nogen ændring af den omhandlede afgrødegruppe.**
- 2) **Artikel 4 og 6 i Rådets forordning (EF) nr. 73/2009 af 19. januar 2009 om fælles regler for den fælles landbrugspolitik 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, sammenholdt med artikel 39, stk. 3, i Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 af 20. september 2005 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL), skal fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for en national lovgivning, der bestemmer, at et og samme krav**

både kan udgøre et obligatorisk minimumskrav for god landbrugs- og miljømæssig stand og en betingelse, der går ud over disse minimumskrav, dvs. en betingelse for tildeling af betalinger for miljøvenligt landbrug.

Underskrifter

* Processprog: lettisk.