

Mål C-343/21**Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler****Datum för ingivande:**

2 juni 2021

Domstol som begär förhandsavgörande:

Varhoven administrativen sad (Högsta förvaltningsdomstolen, Bulgarien)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

19 maj 2021

Klagande:

PV

Motpart:Zamestnik izpalnitelen direktor na Darzhaven fond "Zemedelie"
(biträdande verkställande direktör för statens jordbruksfond)**Saken i det nationella målet**

Talan mot ett beslut om fastställande av en offentligrättslig fordran som innehas av staten, genom vilket en jordbrukare ålades att återbetala en del av det stöd som vederbörande beviljats från ett program finansierat av Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling på grund av att stödmottagaren är förhindrad att fullgöra de åtaganden som han ingått och att använda all från början anmäld mark. Utgör, om det kan förutsättas att det föreligger en omarrondering, grunden för detta hinder en omständighet som stödmottagaren inte är ansvarig för och som därmed berättigar denne att vägra att återbetala de beviljade anslagen?

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Tolkning av unionsrätten, artikel 267 FEUF

Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande

1. Kan artikel 45.4 i förordning (EG) nr 1974/2006 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1698/2005 tolkas så, att det i ett fall som det förevarande föreligger en ”omarrondering” eller ”arronderingsåtgärder”, till följd av vilka stödmottagaren är förhindrad att fullgöra sina gjorda åtaganden?
2. Kan, för det fall att den första frågan ska besvaras jakande, det förhållandet att en medlemsstat inte har vidtagit de nödvändiga åtgärderna för att stödmottagarens åtaganden ska kunna anpassas till företagets nya situation utgöra grund för att inte kräva återbetalning av anslagen för den faktiska åtagandeperioden?
3. Hur ska, för det fall att den första frågan ska besvaras nekande, artikel 31 i rådets förordning (EG) nr 73/2009 av den 19 januari 2009 tolkas med hänsyn till de konstaterade sakförhållandena i det nationella målet, och vilken karaktär har den frist som anges i artikel 75.2 i kommissionens förordning (EG) nr 1122/2009 av den 30 november 2009 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 73/2009?

Anförda unionsbestämmelser

Rådets förordning (EU) nr 1698/2005 av den 20 september 2005 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU), särskilt artikel 36 a iv

Kommissionens förordning (EU) nr 1974/2006 av den 15 december 2006 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1698/2005 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU), särskilt skäl 37 och artikel 45.4

Rådets förordning (EU) nr 73/2009 av den 19 januari 2009 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd för jordbrukare inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare, om ändring av förordningarna (EG) nr 1290/2005, (EG) nr 247/2006 och (EG) nr 378/2007 samt om upphävande av förordning (EG) nr 1782/2003, särskilt artikel 31

Kommissionens förordning (EG) nr. 1122/2009 av den 30 november 2009 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 73/2009 vad gäller tvärvillkor, modulering och det integrerade administrations- och kontrollsystem inom de system för direktstöd till jordbrukare som införs genom den förordningen och om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1234/2007 när det gäller tvärvillkoren för stöd inom vinsektorn, särskilt artikel 75

Kommissionens förordning (EG) nr 65/2011 av den 27 januari 2011 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1698/2005 vad gäller

kontroller och tvärvillkor i samband med stöd för landsbygdsutveckling, särskilt artiklarna 5, 6 och 18

Europaparlamentets och rådet förordning (EG) nr 1305/2013 av den 17 december 2013 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu) och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1698/2005, särskilt artikel 47.3 och 47.4

Kommissionens delegerade förordning (EU) nr 640/2014 av den 11 mars 2014 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1306/2013 vad gäller det integrerade administrations- och kontrollsystemet och villkor för avslag på eller indragning av betalningar samt administrativa sanktioner som gäller för direktstöd, landsbygdsutvecklingsstöd och tvärvillkor, särskilt artiklarna 43 och 44

Kommissionens delegerade förordning (EU) nr 807/2014 av den 11 mars 2014 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1305/2013 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU), samt om införande av övergångsbestämmelser, särskilt artikel 19

Anförda nationella bestämmelser

Danachno-osiguriteln protsesualen kodeks (lag om förfarandet i skatte- och socialförsäkringsärenden), särskilt artiklarna 162.1 och 162.2 leden 8 och 9

Zakon za podpomagane na zemedelskite proizvoditeli (lag om stöd till jordbrukare), särskilt artiklarna 1, 20.1, 20.2, 20.4, 27.3, 27.5 och 27.7 samt 1 § punkt 1 i dopalnitelni razporedbi (tilläggsbestämmelser till denna lag)

Zakon za sobstvenostta i polzvaneto na zemedelskite zemi (lag om äganderätt till och användning av jordbruksmark, nedan kallad ZSPZZ), 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 (förordning nr 11 av den 6 april 2009 om förutsättningarna och de närmare villkoren för tillämpningen av åtgärd 214 ”Stöd för miljövänligt jordbruk” inom programmet för landsbygdsutveckling för åren 2007–2013), utfärdad av ministar na zemedeliето i hranite (jordbruks- och livsmedelsminister), särskilt artiklarna 18 och 24 samt 1 § punkt. 4 och 2 § i dopalnitelni razporedbi (tilläggsbestämmelser)

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 (förordning om ändring och komplettering av förordning nr 11 från år 2009 om förutsättningarna och de närmare villkoren för tillämpningen av åtgärd 214 ”Stöd för miljövänligt

jordbruk” inom programmet för landsbygdsutveckling för åren 2007–2013 (offentliggjord i Darzhaven vestnik (Bulgariens officiella tidning, nedan kallad DV) nr 29/2009, med ändringar och kompletteringar), 5 § i prehodni i zaklyuchitelni razporedbi (övergångs- och slutbestämmelser)

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet

- 1 Klaganden är jordbrukare och ansökte år 2013 om stöd inom ramen för åtgärd 214 ”Stöd för miljövänligt jordbruk” i programmet för landsbygdsutveckling för åren 2007–2013.
- 2 Ansökan beviljades och klaganden iklädde sig ett femårigt miljöåtagande i jordbruket inom ramen för nämnda åtgärd. Ett av de åligganden som sökanden åtog sig att fullgöra var att utföra de i ansökan angivna verksamheterna under fem på varandra följande år på samma jordbruksmark. Denna mark omfattar 857 ha jordbruksmark och används av PV på grundval av avtal från år 2012. I bulgarisk rätt (artikel 37c ZSPZZ) är ingåendet av sådana avtal komplicerat. I korthet innebär det att de ingås för varje räkenskapsår mellan ägarna och/eller användarna av näraliggande jordbruksmark och med avtalen regleras användningen av de markområdena i en viss kommunal del som inte anmälts för bedrivande av jordbruk. På grundval av dessa avtal fastställs förteckningar över mark för vilken ansökan om stöd för användning kan inges. Ett avtal om fastställande av förteckningar över utnyttjad areal eller om uppdelning av denna gäller som rättslig grund för stöd till de jordbrukare som använder denna areal. Klaganden deltar i de på detta sätt fastställda markförteckningarna med markområden som han arrenderar. Avtal med deltagande av klaganden ingicks även för de kommande tre räkenskapsåren.
- 3 Under dessa år utfördes alla obligatoriska administrativa kontroller och kontroller på plats hos klaganden, och på dennes ansökningar om utbetalning utbetalades inom ramen för åtgärd 214 ”Stöd för miljövänligt jordbruk” bidrag om sammanlagt 1 063 317,54 leva (BGN).
- 4 För räkenskapsåret 2016/2017 kom inte något avtal om användning av all mark som PV anmält till stånd. Den 29 maj 2017 och därmed nästan tio månader efter det att han fått veta att han under räkenskapsåret 2016/2017 inte skulle få rätt att använda en del av de markområden med vilka han deltog i åtgärden, och åtta månader efter det att rätten till användning av dessa hade upphört (det vill säga åtta månader efter det att det senaste avtalet hade löpt ut) anmälde klaganden genom skrivelse till den regionala avdelningen av det bulgariska utbetalande organet (Darzhaven fond ”Zemedelie” i Targovisjte) att hans miljöåtagande i jordbruket var avslutat. Genom skrivelse av den 6 augusti 2018, vilken utgör en individuell administrativ rättsakt, meddelades klaganden att hans miljöåtagande i jordbruket inom ramen för åtgärden hade avslutats. Beslutet om avslutande av det fleråriga åtagandet inom ramen för åtgärden på grund av att de tillämpliga villkoren inte hade uppfyllts tillställdes honom den 17 augusti 2018. Beslutet

överklagades inte av klaganden och vann laga kraft fjorton dagar efter det att det hade tillställts honom.

- 5 Till följd härav inledde zamestnik izpalnitelen direktor na Darzhaven fond "Zemedelie" (biträdande verkställande direktör för statens jordbruksfond) ett förfarande för utfärdande av ett beslut om fastställelse av en offentligrättslig fordran tillhörande staten (Akt za Ustanovyavane na Publichno Darzhavno Vsemane, nedan kallad AUPDV:n eller beslutet), genom vilket klaganden ålades att återbetala 20 procent av det sammanlagda utbetalda beloppet (1 063 317,54 leva (BGN)), således 212 663,51 leva (BGN).
- 6 Genom den utfärdade AUPDV:n fastställdes en offentligrättslig fordran tillhörande staten om 212 663,51 leva (BGN), vilket utgör 20 procent av den inom ramen för den aktuella åtgärden utbetalda subventionen för regleringsåren 2013–2016 jämte lagstadgad ränta för perioden efter (utgången av) den angivna fristen för återbetalningen (50 dagar räknat från delgivningen) fram till dess att stödmottagaren erlagt betalning eller det utbetalande organet företagit kvittning.
- 7 Förvaltningsdomstolen i första instans fann att det beviljade stödet i laglig ordning hade sänkts och att det i förevarande fall inte förelåg någon force majeure i den mening som avses i artikel 31 i förordning (EG) nr. 73/2009. Den avslog därför PV:s överklagande av AUPDV:n.
- 8 PV har överklagat domen i första instans till den hänskjutande domstolen. Denna anser att det för att avgöra målet krävs en tolkning av unionsrätten. Av detta skäl inger Varhoven administrativen sad (Högsta förvaltningsdomstolen, nedan kallad VAS) förevarande begäran om förhandsavgörande.

Parternas huvudargument

- 9 I det förvaltningsförfarande i vilket den omtvistade AUPDV:n överklagades anför klaganden i huvudsak att han under fyra år har använt den jordbruksmark som han anmält på grundval av ett avtal enligt artikel 37c ZSPZZ. Han gör gällande att många jordbrukare frångick sina miljöåtaganden i jordbruket under år 2015 på grund av ändringar av de rättsliga bestämmelserna i oktober 2015 och att en del av dem som deltog i de tidigare avtalen i enlighet med artikel 37c ZSPZZ avstod från att ingå nytt avtal för räkenskapsåret 2016/2017. Klaganden anser att allt detta är omständigheter som han inte kunde förutse då han ansökte om stöd. Han menar att de därför ska anses vara force majeure så som detta begrepp definieras i nationell rätt.
- 10 Förvaltningsmyndigheten åberopar många olika bestämmelser inom både nationell rätt och unionsrätten och bestrider PV:s.
- 11 Domstolen i första instans grundar sig på att det inte föreligger någon force majeure enligt definitionen i artikel 31 i förordning (EG) nr 73/2009. Den motiverar detta med att förmånstagaren inte med rätta kunde förlita sig på att de

ägare av jordbruksmark med vilka han hade ingått avtal enligt artikel 37c ZSPZZ skulle förlänga avtalen efter utgången av deras ettåriga löptid. Det förhållandet att berörda personer hade avböjt att ingå sådana avtal för räkenskapsåret 2016/2017 utgör inte en omständighet som inte kunde förutses vid tidpunkten för ingåendet av åtagandet. Genom att klaganden hade deltagit i programmet med mark som ägs av andra utsatte han sig för risken att inte kunna fullgöra sitt miljöåtagande i jordbruket och denna risk blev verklighet mot slutet av femårsfristen.

- 12 Domstolen i första instans anser att klaganden i händelse av force majeure eller exceptionella omständigheter själv inte har hållit fristen för anmälan av dessa omständigheter till förvaltningsmyndigheten. Enligt nationell lagstiftning ska avtal enligt artikel 37c ZSPZZ för varje år ingås senast den 30 augusti. Dessutom borde klaganden senast den 9 september 2016 ha informerat det utbetalande organet om att det förelåg en omständighet som rent objektivt hindrade honom från att fullgöra det åtagande han ingått för räkenskapsåret 2016/2017. En sådan anmälan gjordes dock först den 29 maj 2017.
- 13 I överklagandeförfarandet gör PV gällande att domstolen i första instans felaktigt utgått från att det i föreliggande fall inte förelåg någon force majeure eller några exceptionella omständigheter som motiverade att han skulle befrias från åtagandet att återbetala en del av de utbetalade belopp som beviljats inom ramen för den berörda åtgärden. Dessutom anser han att den domstolen felaktigt slog fast att fristen för anmälan inte hade hållits och att det rörde sig om en preklusionsfrist.
- 14 Klaganden gör gällande att det genom förordningen om ändring och komplettering av förordning nr 11 av den 6 april 2009 (vilken trädde i kraft den 20 oktober 2015) har utfärdats nya strängare och mer svåruppfyllda villkor inom ramen för åtgärd 214, vilka tvingade en del av stödmottagarna enligt denna åtgärd att avsluta sitt deltagande i de frivilliga avtalen enligt artikel 37c ZSPZZ. Samtidigt har den därmed sammanhängande ändringen av ZSPZZ inte bidragit till att reglera situationen. Klaganden anser att det härvid rör sig om exceptionella omständigheter som befriar honom från åtagandet att återbetala en del av det beviljade stödet. Därtill åberopar klaganden även artikel 45.4 i förordning (EG) nr. 1974/2006, som motsvarar artikel 47.3 och 47.4 i förordning (EU) nr 1305/2013.
- 15 Motparten anser att domen i första instans är korrekt.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 16 I artikel 45.4 i förordning (EG) nr 1974/2006 föreskrivs följande: Om en stödmottagare inte kan fortsätta att fullgöra gjorda åtaganden eftersom jordbruksföretaget omarrenderats eller genomgår offentliga arronderingsåtgärder eller arronderingsåtgärder som godkänts av behöriga offentliga myndigheter ska medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att åtagandena ska kunna anpassas till företagets nya situation. Om en sådan anpassning visar sig vara omöjlig ska åtagandet upphöra att gälla och återbetalning ska inte utkrävas för den period för vilken åtagandet gällde.

- 17 Den hänskjutande domstolen anser att denna bestämmelse reglerar följande tre fall: omarrondering samt stödmottagarens deltagande i offentliga arronderingsåtgärder eller i arronderingsåtgärder som godkänts av behöriga offentliga myndigheter.
- 18 Den hänskjutande domstolen anser att det enligt en bokstavstolkning av begreppet omarrondering (med beaktande av den engelska och den franska språkversionen av föreskriften – ”the holding is re parcelled”; ”son exploitation fait l’objet d’un remembrement”) kan förmodas att det första fallet gäller ett sådant fall som det i förvarande förfarande. Detta framgår i första hand av den ställning som artikel 45.4 i förordning (EG) nr 1974/2006 har i systematiken – nämligen deras placering efter bestämmelserna om utvidgning av miljöåtagandena i jordbruket på grund av utvidgning av företaget – vilken talar för att den berörda bestämmelsen gäller ett fall av reducering av företaget till följd av omarronderingen av enskilda delar mellan stödmottagaren och andra personer (så som i förevarande fall). Vidare angavs ingen grund för omarrondering i den berörda bestämmelsen, av vilket man kan sluta sig till att grunden saknar betydelse och att det framför allt rör sig om ett objektivet resultat, oberoende av om stödmottagaren tidigare har utgått från att detta resultat skulle vara möjligt.
- 19 Det andra och det tredje fallet som regleras av artikel 45.4 i förordning (EG) nr 1974/2006 gäller dock situationer i vilka stödmottagaren oberoende av hans egen vilja är föremål för förvaltningsrättsliga åtgärder till följd av vilka han är förhindrad att fullgöra de åtaganden som han ingått.
- 20 Om det skulle antas att förevarande fall kan inordnas under ett av de fall som regleras av artikel 45.4 i förordning (EG) nr 1974/2006 skulle åtagandet att delvis eller helt återbetala det stöd som beviljats inte räknas till rättsföljderna av att miljöåtagandena i jordbruket avslutas, om åtagandena inte anpassas till företagets nya situation, trots att den här aktuella medlemsstaten har vidtagit de nödvändiga åtgärderna för detta.
- 21 Det följer härav att den berörda bestämmelsen ger den enskilde rättigheter och att denne direkt kan åberopa dem för att få fastställt att det inte föreligger någon fordran mot honom enligt den omtvistade AUPDV:n. Om förevarande fall ska inordnas under ett av fallen i den berörda bestämmelsen måste det å andra sidan fastställas om det förhållandet att Bulgarien inte har vidtagit de nödvändiga åtgärderna för att stödmottagarens åtaganden ska kunna anpassas till företagets nya situation motiverar att anslagen för den period under vilken åtagandet faktiskt fullgjordes inte ska återbetalas.
- 22 För det fall att den första tolkningsfrågan besvaras nekande ställer den hänskjutande domstolen därefter frågan hur artikel 31 i förordning (EG) nr 73/2009 ska tolkas med avseende på förevarande fall.
- 23 Varhoven administrativen sad förklarar att den behöver tolkningsanvisningar för att kunna ge företräde för en unionsbestämmelse. Å ena sidan visste

stödmottagaren, såsom också domstolen i första instans har konstaterat, att avtalen om användning av markområden som ägs av andra i enlighet med artikel 37c ZSPZZ ingås för ett år i taget och att ägarna och användarna av en del av den mark för vilken han mottog stöd kunde avböja att ingå avtal för vart och ett av de följande räkenskapsåren. Å andra sidan gör klaganden gällande att det genom förordningen om ändring och komplettering av förordning nr 11 av den 6 april 2009 (vilken trädde i kraft den 20 oktober 2015) utfärdades nya strängare bestämmelser inom ramen för åtgärd 214, vilka tvingade en del av stödmottagarna inom åtgärden att avstå från att delta i de frivilliga avtalen enligt artikel 37c ZSPZZ. VAS bekräftar att den utfärdade ändringen av ZSPZZ inte kunde utnyttjas av stödmottagaren.

- 24 Den hänskjutande domstolen, som dömer i sista instans, anser att det för att avgöra målet är av betydelse hur artikel 31 i förordning (EG) nr 73/2009 ska tolkas, även med beaktande av fristen för anmälan enligt artikel 75.2 i förordning (EG) nr 1122/2009.
- 25 Tveksamhet i fråga om vilken vikt som unionsbestämmelserna har vid direkt tillämpning ligger till grund för att av den för ändamålet behöriga EU-domstolen begära tolkning av dessa.