

Mål C-267/24**Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler****Datum för ingivande:**

16 april 2024

Domstol som begär förhandsavgörande:

Administrativen sad Varna (Bulgarien)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

4 april 2024

Sökande:

”Kanevi komers DS” EOOD

Motpart:

Zamestnik Izpalnitelen direktor na Darzhaven fond ”Zemedelie”

Saken i det nationella målet

Målet avser en talan mot ett beslut genom vilket stöd beviljades efter en ansökan om arealrelaterade direktstöd för jordbrukare som ingetts av sökanden, dock till nedsatta belopp, i förening med att sanktioner påfördes sökanden till följd av att det vid en kontroll konstaterades att den deklarerade arealen inte överensstämde med den fastställda arealen.

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Tolkning av unionsrätten, artikel 267 FEUF

Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande

1. Kan artikel 15 i kommissionens delegerade förordning (EU) nr 640/2014 av den 11 mars 2014 tillämpas direkt av medlemsstaterna, eller krävs det att nationell lagstiftning antas för att den ska kunna tillämpas?

2. Ska artikel 15 i kommissionens delegerade förordning (EU) nr 640/2014 av den 11 mars 2014 tolkas på så sätt att stödmottagaren ska anses i vederbörlig ordning ha informerat den behöriga myndigheten om att stödansökan eller stödanspråket innehåller fel eller har blivit fel efter inlämningen, om stödmottagaren har lämnat en skriftlig underrättelse som inkommit till den behöriga myndigheten, och att det inte krävs att informationen lämnas via en viss plattform?

3. Ska de begränsningar som föreskrivs i artikel 15 i kommissionens delegerade förordning (EU) nr 640/2014 av den 11 mars 2014 av stödmottagarens rätt att informera den behöriga myndigheten om att stödansökan eller stödanspråket innehåller fel eller har blivit fel efter inlämningen utan att påföras sanktioner, under förutsättning att ”stödmottagaren inte har informerats om den behöriga myndighetens avsikt att genomföra en kontroll på plats” och ”myndigheten inte redan har informerat stödmottagaren om felaktigheter i stödansökan eller stödanspråket”, tolkas på så sätt att det krävs bevis för att den förvaltande myndigheten har informerat stödmottagaren om avsikten att genomföra en kontroll eller om att stödansökan eller stödanspråket innehåller felaktigheter? Har stödmottagaren, enligt nämnda bestämmelse i förordningen och under förutsättning att den behöriga myndigheten inte har informerat denne om sin avsikt att genomföra en kontroll på plats eller att myndigheten inte redan har informerat stödmottagaren om felaktigheter i stödansökan eller stödanspråket, rätt att återkalla ansökan innan stödmottagaren erhåller information från den förvaltande myndigheten i en situation där en kontroll redan har genomförts och det har konstaterats felaktigheter?

[4]. Utgör skäl 17 och artikel 15 i kommissionens delegerade förordning (EU) nr 640/2014 av den 11 mars 2014 hinder dels för en nationell lagstiftning enligt vilken ”den som ansöker om stöd inte får återkalla en ansökan, eller återkalla ansökan såvitt avser en eller flera av de stödordningar som avses i denna, om: 1. sökanden har informerats om de överlappningar som fastställdes i ansökan med avseende på jordbruksskiften med fastställda överlappningar, 2. sökanden har informerats om att vederbörande blivit utvald för en kontroll på plats, 3. en kontroll på plats har genomförts hos sökanden och vederbörande har informerats om fastställda felaktigheter med avseende på arealer och/eller djur”, dels för en förvaltningspraxis hos den nationella myndigheten vid kontroller på plats (som innebär att stödmottagaren inte har informeras om kontrollen eller om resultatet av denna), och för en förvaltningspraxis hos den nationella myndigheten enligt vilken det krävs att stödmottagaren använder ett visst system för att lämna in en skriftlig underrättelse om återkallelsen, enbart i syfte att förenkla handläggningen av ansökan?

[5]. Är artikel 49.1 tredje meningen i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EUT C 202, 2016, s. 389) tillämplig på den sanktion som påförts jordbrukaren i det nationella målet med stöd av artikel 19a i kommissionens delegerade förordning (EU) nr 640/2014 av den 11 mars 2014 (*upphävd genom kommissionens delegerade förordning [EU] 2022/1172 av den 4 maj 2022 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU)*

2021/2116 vad gäller det integrerade administrations- och kontrollsystemet inom den gemensamma jordbrukspolitiken samt tillämpningen och beräkningen av administrativa sanktioner för grundvillkor [EUT L 183, 2022, s. 12], enligt skäl 16 i förordningen, som har följande lydelse: ”Av tydlighets- och rättssäkerhetsskäl bör delegerad förordning (EU) nr 640/2014 upphävas. Den förordningen bör dock fortsätta att gälla för stödansökningar för direktstöd som lämnats in före den 1 januari 2023, för betalningsanspråk som gjorts i samband med stödåtgärder som genomförts enligt förordning (EU) nr 1305/2013 och för kontrollsystemet och administrativa sanktioner vad gäller regler om tvärvillkor.”), som gällde under regleringsåret 2019 och således vid tidpunkten då sanktionen påfördes genom skrivelsen den 5 december 2022 med ärendenummer ... om beviljande och utbetalning av ekonomiskt stöd enligt stödordningar och åtgärder för arealbaserade direktstöd för regleringsåret 2019, i den mån som kommissionens delegerade förordning (EU) nr 640/2014 av den 11 mars 2014 i den lydelse som gäller från och med den 1 januari 2023 (tillgänglig på <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0640>), och således vid tidpunkten då den nationella domstolen prövar målet, inte längre innehåller artikel 19a?

Anförda unionsbestämmelser och anförd praxis från EU-domstolen

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 (nedan kallad delegerad förordning nr 640/2014), skäl 17, samt artiklarna 15, 18, 19 och 19a

Kommissionens delegerade förordning (EU) 2022/1172 av den 4 maj 2022 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2116 vad gäller det integrerade administrations- och kontrollsystemet inom den gemensamma jordbrukspolitiken samt tillämpningen och beräkningen av administrativa sanktioner för grundvillkor (nedan kallad delegerad förordning 2022/1172), skäl 16 och artikel 13

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, artikel 49.1

Dom av den 2 oktober 2014, Vlaams Gewest, C-525/13, ECLI:EU:C:2014:2254

Dom av den 29 april 2021, Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul Județean Tulcea, C-294/19 och C-304/19, ECLI:EU:C:2021:340

Dom av den 7 april 2022, SC Avio Lucos SRL, C-116/20, ECLI:EU:C:2022:273

Anförda nationella bestämmelser

Zakon za podpomagane na zemedelskite proizvoditeli (lagen om stöd till ägare av jordbruksföretag, nedan kallad ZPZP), artiklarna 41 och 43

Naredba nr 5 ot 27.02.2009 za usloviata i reda za podavane na zayavlenia po shemi i merki za direktni plashtania (förordning nr 5 om villkoren och förfarandet för att lämna in ansökningar inom ramen för ordningar och åtgärder för direktstöd), artiklarna 1, 2, 4, 11, 12 och 14

Enligt artikel 14.1 i nämnda förordning får den som ansöker om stöd återkalla ansökan, eller återkalla ansökan såvitt avser en eller flera av de stödordningar eller åtgärder som avses i denna, fram till tidpunkten för utbetalningen som grundas på motsvarande stödordning eller åtgärd. Återkallelse sker genom att lämna in en skriftlig ansökan till den behöriga Oblastna Direktsia na Darhzenen fond "Zemedelie" (Regionala direktoratet för den statliga jordbruksfonden, Bulgarien).

Artikel 14.6 i förordningen har följande lydelse: "Den som ansöker om stöd får inte återkalla en ansökan, eller återkalla ansökan såvitt avser en eller flera av de stödordningar som avses i denna, om: 1. sökanden har informerats om de överlappningar som fastställdes i ansökan med avseende på jordbruksskiften med fastställda överlappningar,

2. sökanden har informerats om att vederbörande blivit utvald för en kontroll på plats,

3. en kontroll på plats har genomförts hos sökanden och vederbörande har informerats om fastställda felaktigheter med avseende på arealer och/eller djur."

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

- 1 Sökanden, "Kanevi Komers DS" EOOD (nedan kallat Kanevi Komers DS), ingav en stödansökan som omfattade flera stödordningar och åtgärder för arealbaserade direktstöd för regleringsåret 2019. Landsbygdsstöd finansieras med medel från Europeiska garantifonden för jordbruket (EGFJ), Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) och Republiken Bulgariens statsbudget.
- 2 Till följd av ansökan genomfördes administrativa kontroller och en kontroll på plats. Enligt de uppgifter som Kanevi komers DS lämnat i ansökan som ingavs till den hänskjutande domstolen genomförde den nationella jordbruksfonden en kontroll av de arealer som deklarerats i ansökan under perioden från den 8 till den 28 augusti 2019. Vid denna kontroll bedömdes de arealer som bolaget deklarerat vara fullt stödberättigande enligt flera stödordningar. På förfrågan erhöll den hänskjutande domstolen uppgift om att en kontroll hade ägt rum under perioden från den 22 till den 25 oktober 2019. Det finns dock inte några uppgifter som tyder på att stödmottagaren informerades om resultaten av kontrollen eller om att

en kontroll skulle genomföras. Myndigheten angav varken aktnumret på eller datumet för beslutet om genomförande av en kontroll.

- 3 Genom en skrivelse av den 4 november 2019, som registrerades med aktnummer 02-250-2600/3865 hos sekretariatet vid det regionala direktoratet för den statliga jordbruksfonden – Targovishte, återkallade Kanevi komers DS stödansökan avseende vissa uttryckligen angivna arealer.
- 4 Som svar på sökandebolagets stödansökan för regleringsåret 2019 med det individuella identifikationsnumret 25/240419/09561 utfärdade motparten, Zamestnik izpalnitelen direktor (biträdande direktören) för den statliga jordbruksfonden (nedan kallad den biträdande direktören för den statliga jordbruksfonden), skrivelsen av den 5 december 2022 med det individuella identifikationsnumret 01-2600/6992 om beviljande och utbetalning av ekonomiskt stöd enligt stödordningar och åtgärder för arealbaserade direktstöd.
- 5 Genom skrivelsen beviljades Kanevi komers DS ett ekonomiskt stöd, varvid de ansökta beloppen dock minskades (i huvudsak till följd av de för högt deklarerade arealer som fastställdes) med följande belopp:

Med 13 631,34 leva (BGN) för delåtgärd 13.1. stöd för bergsområden. Med 2 275,96 BGN för delåtgärd 13.2. ersättning till andra områden med väsentliga naturliga begränsningar. Med 46 475,43 BGN enligt systemet för samlad arealersättning. Med 58,98 BGN enligt systemet för omfördelningsstöd. Med 22 779,74 BGN enligt systemet för kopplat stöd för frukt(huvudgrupp). Med 20 082,53 BGN enligt systemet för kopplat stöd för frukt (plommon och bordsdruvor). Med 17 632,87 BGN enligt systemet för stöd för jordbruksmetoder med gynnsam inverkan på klimatet och miljön – gröna direktstöd. Med 1 436,87 BGN enligt systemet för kopplat stöd för grönsaker (tomat, gurka, ättiksgurka och aubergine). Med 12 801,05 BGN enligt systemet för kopplat stöd för grönsaker (paprika). Med 1 556,39 BGN enligt systemet för kopplat stöd för grönsaker (potatis, lök och vitlök).

Följande sanktioner som ska innehållas vid framtida utbetalningar har påförts i enlighet med artiklarna 19 och 19a i förordning nr 640/2014:

Enligt systemet för samlad arealersättning 22 712,35 BGN. För delåtgärd 13.1. (stöd för bergsområden): 6 920,23 BGN. För delåtgärd 13.2 (ersättning till andra områden med väsentliga naturliga begränsningar): 1 533,15 BGN. Enligt systemet för kopplat stöd för frukt (huvudgrupp): 22 779,74 BGN.

- 6 Vad gäller återkallelsen avseende skiftena har den biträdande direktören för den statliga jordbruksfonden inför den hänskjutande domstolen gjort gällande att sökandebolagets argument att skrivelsen av den 4 november 2019 med aktnummer 02-250-2600/3865 innebar att ansökan återkallades såvitt avsåg de angivna arealerna är felaktigt. En återkallelse är endast giltig om den görs via det integrerade förvaltnings- och kontrollsystemet (nedan kallat IFKS) inom ramen för ett förfarande och på ett sätt som gör det möjligt att följa handläggningen av

ansökan. Det finns en integrerad funktion i IFKS enligt vilken det, när en ansökan om fullständig eller delvis återkallelse avseende arealer inges, görs en bedömning av huruvida ansökan kan tas upp till prövning med avseende på beviljande eller avslag av återkallelsen. Varje annat sätt att göra en återkallelse som innebär att det inte är möjligt att göra en objektiv bedömning av huruvida den kan tas upp till prövning förs inte till handlingarna i ansökningsförfarandet och behandlas inte som en ansökan om återkallelse. I detta sammanhang informerades den verkställande direktören för Kanevi Komers DS genom skrivelse av den 18 december 2019 med akt nummer 02-2600/6724#1 om att han inte kan ansöka om återkallelse avseende skiften på ett sätt som strider mot kraven i artikel 14.6 i förordning nr 5 av den 27 februari 2009.

Parternas huvudargument

- 7 Kanevi komers DS anser att förordning 2021/2115 inte är tillämplig, eftersom den avser perioden 2023–2027. Bestämmelserna i förordning nr 1306/2013 och förordning nr 640/2014 är tillämpliga i det nationella målet. Kanevi komers DS har gjort gällande att bolaget informerade förvaltningsmyndigheten om återkallelsen av de deklarerade arealerna i rätt tid och att det iakttog kravet på skriftform som föreskrivs i artikel 15 i förordning nr 640/2014. Inga skiften angavs i beslutet om kontroll på plats, vilket innebär att förvaltningsmyndigheten inte har något bevis för att kontrollen på plats avsåg just de specifika arealer som omfattades av ansökan om återkallelse. Artikel 15 i förordning nr 640/2014 föreskriver att administrativa sanktioner enligt detta kapitel inte ska tillämpas för den del av stödansökan eller stödanspråket för vilken stödmottagaren skriftligen informerar den behöriga myndigheten om att stödansökan eller stödanspråket innehåller fel eller har blivit fel efter inlämningen, under förutsättning att stödmottagaren inte har informerats om den behöriga myndighetens avsikt att genomföra en kontroll på plats och att myndigheten inte redan har informerat stödmottagaren om felaktigheter i stödansökan eller stödanspråket. Till följd av den information som stödmottagaren lämnat enligt punkt 1 ska stödansökan eller stödanspråket anpassas till den faktiska situationen. En direkt tillämpning av nämnda unionsrättsliga bestämmelse innebär att det även de situationer som anges i artikel 14.6 i förordning nr 5, där en återkallelse inte är tillåten, enbart är fråga om två fall: det i punkt 1, där sökanden informerats om fastställda felaktigheter i ansökan innan återkallelsen ingavs, och det andra fallet – som kumulerar situationerna i punkterna 2 och 3 – där sökanden innan återkallelsen ingavs informerats om att vederbörande valts ut för en kontroll på plats, vilken genomförts och vid vilken felaktigheter fastställts. I förevarande mål föreligger emellertid inte någon av de två situationer som utgör hinder för återkallelse.
- 8 Den biträdande direktören för den statliga jordbruksfonden anser att det inte är nödvändigt att hänskjuta en begäran om förhandsavgörande. Det finns ingen motsättning mellan den nationella lagstiftningen och unionsrätten. Sanktionsbestämmelsen i artikel 19a i förordning nr 640/2014 har tillämpats på ett riktigt sätt, eftersom förvaltningsbeslutet antogs före den 1 januari 2023.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

Twisten avser huruvida det sätt på vilket Kanevi komers DS ansökt om återkallelse avseende skiftena är giltigt, och i synnerhet om bolaget hade rätt att inte använda IFKS för att ansöka om återkallelse avseende vissa skiften för vilka det ansökt om stöd och istället tillämpa det förfarande som föreskrivs i artikel 15 i delegerad förordning nr 640/2014 och artikel 14 i förordning nr 5 av den 27 februari 2009, nämligen genom att inge en skriftlig ansökan till det regionala direktoratet för den statliga jordbruksfonden, under förutsättning att stödmottagaren inte redan har informerats om den behöriga myndighetens avsikt att genomföra en kontroll på plats och att myndigheten inte redan har informerat stödmottagaren om felaktigheter i stödansökan eller stödanspråket.

Twisten om huruvida den nationella bestämmelsen är tillämplig ska prövas mot bakgrund av skäl 17 och artiklarna 15 och 19a i delegerad förordning nr 640/2014, och med beaktande av att förordningen upphävdes genom delegerad förordning 2022/1172, samt i ljuset av artikel 49.1 tredje meningen i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

Det finns ingen tolkning från EU-domstolen beträffande de omtvistade frågorna som den nationella domstolen kan använda sig av.

När den hänskjutande domstolen formulerade tolkningsfrågorna konstaterade den att artikel 15 i delegerad förordning nr 640/2014 föreskriver följande: ”Administrativa sanktioner enligt detta kapitel ska inte tillämpas för den del av stödansökan eller stödanspråket för vilken stödmottagaren skriftligen informerar den behöriga myndigheten om att stödansökan eller stödanspråket innehåller fel eller har blivit fel efter inlämningen, under förutsättning att stödmottagaren inte har informerats om den behöriga myndighetens avsikt att genomföra en kontroll på plats och att myndigheten inte redan har informerat stödmottagaren om felaktigheter i stödansökan eller stödanspråket.”

Följande frågor beträffande tillämpningen av ovannämnda bestämmelse uppkommer i det nationella målet:

För det första: Hur ska föreskriften att ”stödmottagaren ... informerar [skriftligen] den behöriga myndigheten om att stödansökan eller stödanspråket innehåller fel eller har blivit fel efter inlämningen” tolkas, och följer det av denna tolkning att det, för att denna bestämmelse ska anses ha iakttagits, räcker att informationen har lämnats skriftligen och mottagits av den behöriga myndigheten, eller krävs det att informationen (såsom föreskrivs enligt nationell praxis) tillhandahålls i en viss form och via en specifik plattform, även om förordningen inte innehåller några sådana krav och det inte uttryckligen föreskrivs någon befogenhet för medlemsstaterna att anta kompletterande föreskrifter rörande tillämpningen av förordningen?

För det andra: Hur ska föreskriften ”under förutsättning att stödmottagaren inte har informerats om den behöriga myndighetens avsikt att genomföra en kontroll

på plats och att myndigheten inte redan har informerat stödmottagaren om felaktigheter i stödansökan eller stödanspråket” tolkas? I det aktuella målet är det nämligen nödvändigt att fastställa den tidpunkt från vilken de negativa villkoren ”under förutsättning att stödmottagaren inte har informerats om den behöriga myndighetens avsikt att genomföra en kontroll på plats” och ”[under förutsättning] att myndigheten inte redan har informerat stödmottagaren om felaktigheter i stödansökan eller stödanspråket” inte får vara uppfyllda. I detta sammanhang uppkommer vidare frågan huruvida nämnda bestämmelse, med hänsyn till dess lydelse, ska tolkas på så sätt att stödmottagaren, om denne inte har informerats om myndighetens avsikt att genomföra en kontroll och/eller stödmottagaren inte informerats om felaktigheter i sin ansökan, har rätt att skriftligen informera den behöriga myndigheten om att stödansökan eller stödanspråket innehåller fel eller har blivit fel efter inlämningen fram till tidpunkten då stödmottagaren informeras om att något av de negativa villkor som medför att denne inte längre kan lämna sådan information är uppfyllda.

I artikel 19a i delegerad förordning nr 640/2014 föreskrivs de sanktioner som ålagts Kanevi komers DS.

Den hänskjutande domstolen har konstaterat att artikel 19a i den ovan angivna lydelsen ingår i denna version av delegerad förordning nr 640/2014 (hämtad den 3 april 2024 på <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02014R0640-20210903>).

I den följande versionen av delegerad förordning nr 640/2014 (hämtad den 3 april 2024 på <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0640>) saknas artikel 19a.

Den hänskjutande domstolen erinrar om att skäl 16 i delegerad förordning 2022/1172 har följande lydelse: ”Av tydlighets- och rättssäkerhetsskäl bör delegerad förordning (EU) nr 640/2014 upphävas. Den förordningen bör dock fortsätta att gälla för stödansökningar för direktstöd som lämnats in före den 1 januari 2023, för betalningsanspråk som gjorts i samband med stödåtgärder som genomförts enligt förordning (EU) nr 1305/2013 och för kontrollsystemet och administrativa sanktioner vad gäller regler om tvärvillkor.” Artikel 13 (”Upphävande”) har följande lydelse: ”Delegerad förordning (EU) nr 640/2014 ska upphöra att gälla med verkan från och med den 1 januari 2023. Den ska dock fortsätta att tillämpas på a) stödansökningar om direktstöd som lämnats in före den 1 januari 2023, b) betalningsanspråk som gjorts i samband med stödåtgärder som genomförs enligt förordning (EU) nr 1305/2013, [c)] kontrollsystemet och administrativa sanktioner vad gäller regler om tvärvillkor.”

Fråga är om upphävandet av artikel 19a i delegerad förordning nr 640/2014 i dess senaste version (den version som gäller sedan den 1 januari 2023 och vid tidpunkten för prövningen av målet) är giltigt.

För det fall att frågan, huruvida sanktionsbestämmelsen i artikel 19a i den senaste versionen av delegerad förordning nr 640/2014 har upphört att gälla, ska besvaras jakande, – och med hänsyn till att förvaltningsbeslutet genom vilket sanktionen ålades med stöd av denna (numera inte längre existerande) rättsliga grund antogs den 5 december 2022, det vill säga före den tidpunkt då den senaste versionen av delegerad förordning nr 640/2014 trädde i kraft, men därpå överklagades och den hänskjutande domstolen nu ska avgöra frågan om lagligheten av förvaltningsbeslutet efter att artikel 19a i förordningen har upphört att gälla –, uppkommer frågan huruvida artikel 49.1 tredje meningen i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna är tillämplig med avseende på den sanktion som har ålagts.

Mot bakgrund av omständigheterna i det nationella målet, Europeiska unionens lagstiftning, nationell lagstiftning och doktrin, anser den hänskjutande domstolen att det är nödvändigt att begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen enligt artikel 267 FEUF för att kunna uppfylla sin skyldighet att tolka den nationella lagstiftningen i överensstämmelse med unionsrätten.

ARBETS-DOKUMENT