Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (nionde avdelningen)

den 23 oktober 2025 *

”Begäran om förhandsavgörande – Jordbruk – Gemensam jordbrukspolitik (GJP) – System för direktstöd – Delegerad förordning (EU) nr 640/2014 – Artikel 15.1 – Undantag från tillämpningen av administrativa sanktioner – Felaktig stödansökan – Återkallelse av en sådan ansökan – Underrättelse till de behöriga nationella myndigheterna – Administrativa sanktioner till följd av för högt deklarerade arealer – Sanktioner som påförts med stöd av artikel 19a i delegerad förordning nr 640/2014 – Huruvida denna bestämmelse är tillämplig efter upphävandet av delegerad förordning nr 640/2014”

I mål C-267/24,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Administrativen sad – Varna (Förvaltningsdomstolen i Varna, Bulgarien) genom beslut av den 4 april 2024, som inkom till domstolen den 16 april 2024, i målet

Kanevi Komers DS EOOD

mot

Zamestnik izpalnitelen direktor na Darzhaven fond ”Zemedelie”,

meddelar

DOMSTOLEN (nionde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden M. Condinanzi (referent) samt domarna N. Jääskinen och R. Frendo,

generaladvokat: A. Rantos,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– Europeiska kommissionen, genom M. Ilkova och M. Salyková, båda i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: bulgariska.

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 15 och 19a i 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 (EUT L 181, 2014, s. 48, och rättelse i EUT L 28, 2016, s. 18), i dess lydelse enligt kommissionens delegerade förordning (EU) 2016/1393 av den 4 maj 2016 (EUT L 225, 2016, s. 41, och rättelse i EUT L 227, 2016, s. 5) (nedan kallad delegerad förordning nr 640/2014), samt av artikel 49.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).

2 Denna begäran har framställts i ett mål mellan Kanevi Komers DS EOOD, ett bolag bildat enligt bulgarisk rätt, och Zamestnik izpalnitelen direktor na Darzhaven fond ”Zemedelie” (vice verkställande direktör för den statliga jordbruksfonden, Bulgarien) (nedan kallad DFZ) angående DFZ beslut att minska det ekonomiska stöd som Kanevi Komers DS ansökt om för regleringsåret 2019 på grundval av flera stödordningar och åtgärder för arealbaserade direktstöd, samt att ålägga bolaget sanktioner på grund av att arealer deklarerats för högt.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Förordning (EU) nr 1306/2013

3 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1306/2013 av den 17 december 2013 om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitiken och om upphävande av rådets förordningar (EEG) nr 352/78, (EG) nr 165/94, (EG) nr 2799/98, (EG) nr 814/2000, (EG) nr 1290/2005 och (EG) nr 485/2008 (EUT L 347, 2013, s. 549, och rättelser i EUT L 327, 2017, s. 83, EUT L 168, 2016, s. 19 samt EUT L 130, 2016, s. 7), upphävdes med verkan från och med den 1 januari 2023 genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2116 av den 2 december 2021 om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitiken och om upphävande av förordning (EU) nr 1306/2013 (EUT L 435, 2021, s. 187, och rättelse i EUT L 29, 2022, s. 45). Enligt artikel 104 i förordning 2021/2116 ska artiklarna 59, 63, 64, 67, 68, 74 och 77 i förordning nr 1306/2013 fortsätta att tillämpas på utgifter som har uppkommit och utbetalningar som gjorts för stödordningar enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013 av den 17 december 2013 om regler för direktstöd för jordbrukare inom de stödordningar som ingår i den gemensamma jordbrukspolitiken och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 637/2008 och rådets

förordning (EG) nr 73/2009 (EUT L 347, 2013, s. 608, och rättelse i EUT L 130, 2016, s. 9) med avseende på kalenderåret 2022 och dessförinnan. Eftersom den stödansökan som är aktuell i det nationella målet avser regleringsåret 2019, är förordning nr 1306/2013 tillämplig i förevarande fall.

4 I artikel 59 i förordning nr 1306/2013, med rubriken ”Allmänna principer för kontroller”, föreskrivs följande i punkterna 1 och 3:

”1. Om inte annat föreskrivs ska det system som medlemsstaterna inrättar … inbegripa systematiska administrativa kontroller av alla stödansökningar och stödanspråk. Det systemet ska kompletteras med kontroller på plats.

…

3. Den ansvariga myndigheten ska upprätta en rapport för varje kontroll på plats.”

5 I artikel 63 i förordningen, med rubriken ”Felaktiga utbetalningar och administrativa sanktioner”, föreskrivs följande i punkterna 1 och 2:

”1. Om det upptäcks att en stödmottagare inte uppfyller kriterierna för att få stöd, eller inte fullgör de åtaganden eller andra förpliktelser som följer med villkoren för att få stöd eller bistånd som anges i sektorslagstiftningen inom jordbruket, ska stödet inte betalas ut eller helt eller delvis dras in och, där så är relevant, motsvarande stödrättigheter enligt artikel 21 i förordning (EU) nr 1307/2013 inte tilldelas eller dras in.

…

2. Om sektorslagstiftningen inom jordbruket så föreskriver ska medlemsstaterna också tillämpa administrativa sanktioner, i enlighet med reglerna i artikel 64 och artikel 77 …”

6 Artikel 64.4 i förordning nr 1306/2013, med rubriken ”Tillämpning av administrativa sanktioner”, har följande lydelse:

”De administrativa sanktionerna kan ha någon av följande former:

a) Minskning av det bistånd eller stöd som ska betalas ut i förhållande till den stödansökan eller det stödanspråk som påverkas av överträdelsen eller efterföljande ansökningar. När det gäller landsbygdsutvecklingsstöd ska detta dock inte påverka möjligheten att hålla inne stödet om det kan förväntas att stödmottagaren åtgärdar överträdelsen inom en skälig tidsperiod.

b) Betalning av ett belopp som beräknats på grundval av det belopp eller den period som överträdelsen gäller, eller båda delarna.

c) Innehållanden eller återkallande av ett godkännande, erkännande eller tillstånd.

d) Återkallande av rätten att delta i eller få stöd från den berörda stödordningen eller stödåtgärden eller andra åtgärden.”

7 Kapitel 2, med rubriken ”Integrerat administrations- och kontrollsystem”, i avdelning V i förordningen innehåller artikel 67, som har följande lydelse:

”1. Alla medlemsstater ska inrätta och använda sig av ett integrerat administrations- och kontrollsystem (nedan kallat det integrerade systemet).

…

4. I detta kapitel avses med

…

b) *arealbaserat direktstöd*: grundläggande stödordning, system för enhetlig arealersättning och omfördelningsstöd enligt avdelning III kapitlen 1 och 2 i förordning (EU) nr 1307/2013, stöd för jordbruksmetoder som har en gynnsam inverkan på klimatet och miljön enligt avdelning III kapitel 3 i förordning (EU) nr 1307/2013, betalningar för områden med naturliga begränsningar enligt avdelning III kapitel 4 i förordning (EU) nr 1307/2013, stöd till unga jordbrukare enligt avdelning III kapitel 5 i förordning (EU) nr 1307/2013, frivilligt kopplat stöd enligt avdelning IV kapitel 1 om stöd betalas per hektar, grödspecifikt stöd för bomull enligt avdelning IV kapitel [2], stödordning för småbrukare enligt avdelning V i förordning (EU) nr 1307/2013 …”

8 I artikel 68.1 i förordning nr 1306/2013 anges följande:

”Det integrerade systemet ska bestå av

a) en datoriserad databas,

b) ett identifieringssystem för jordbruksskiften,

c) ett system för identifiering och registrering av stödrättigheter,

d) stödansökningar och stödanspråk,

e) ett integrerat kontrollsystem,

f) ett samlat system för registrering av identiteten hos varje mottagare av det stöd som avses i artikel 67.2 vilken lämnar in en stödansökan eller ett stödanspråk.”

9 I artikel 74.1 i förordningen föreskrivs följande:

”I enlighet med artikel 59 ska medlemsstaterna via de utbetalande organen eller av organ som de bemyndigat att agera på dess vägnar utföra administrativa kontroller av stödansökningarna för att verifiera att villkoren för stödberättigande är uppfyllda. Dessa kontroller ska kompletteras med kontroller på plats.”

10 Artikel 77 i förordningen, med rubriken ”Tillämpning av administrativa sanktioner”, har följande lydelse:

”1. När det gäller de administrativa sanktioner som avses i artikel 63.2 ska denna artikel tillämpas vid överträdelse av kriterierna för stödberättigande, åtaganden eller andra förpliktelser som följer av tillämpningen av de regler om stöd som avses i artikel 67.2.

…

4. De administrativa sanktionerna kan ha någon av följande former:

a) Minskning av det stöd eller bistånd som betalats eller ska betalas ut i förhållande till den stödansökan eller det stödanspråk som påverkas av överträdelsen och/eller i förhållande till en stödansökan eller ett stödanspråk för tidigare eller efterföljande år.

b) Betalning av ett belopp som beräknats på grundval av den kvantitet och/eller period som överträdelsen gäller.

c) Uteslutande från rätten att delta i den berörda stödordningen eller stödåtgärden.

…”

Förordning nr 1307/2013

11 Förordning nr 1307/2013 upphävdes med verkan från och med den 1 januari 2023 genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2115 av den 2 december 2021 om fastställande av regler om stöd för de strategiska planer som medlemsstaterna ska upprätta inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken (strategiska GJP-planer) och som finansieras av Europeiska garantifonden för jordbruket (EGFJ) och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu) samt om upphävande av förordningarna (EU) nr 1305/2013 och (EU) nr 1307/2013 (EUT L 435, 2021, s. 1, och rättelser i EUT L 227, 2022, s. 136 samt EUT L 181, 2022, s. 35). Enligt artikel 154.2 i förordning 2021/2115 ska förordning nr 1307/2013 emellertid fortsätta att tillämpas på stödansökningar som avser ansökningsår som inleds före den 1 januari 2023. Eftersom den stödansökan som är aktuell i det nationella målet avser regleringsåret 2019, är förordning nr 1307/2013 tillämplig i förevarande mål.

12 I skäl 4 i förordning nr 1307/2013 anges följande:

”Det är nödvändigt att klargöra att förordning [nr 1306/2013] och de bestämmelser som antas i enlighet med denna ska gälla för de åtgärder som fastställs i den här förordningen. …”

13 I artikel 1 i förordning nr 1307/2013 föreskrivs följande:

”I denna förordning fastställs följande:

a) Gemensamma regler om stöd som beviljas direkt till jordbrukare inom ramen för de stödordningar som förtecknas i bilaga I (nedan kallat *direktstöd*).

b) Särskilda regler rörande följande:

i) Ett grundstöd för jordbrukare (nedan kallat *ordningen för grundstöd*) och en förenklad övergångsordning (nedan kallad *systemet för enhetlig arealersättning*).
ii) Ett frivilligt nationellt övergångsstöd till jordbrukare.
iii) Ett frivilligt omfördelningsstöd.
iv) Ett stöd till jordbrukare som tillämpar jordbruksmetoder med gynnsam inverkan på klimatet och miljön.
v) Ett frivilligt stöd till jordbrukare i områden med naturliga begränsningar.
vi) Ett stöd till unga jordbrukare som etablerar jordbruksverksamhet.
vii) Ett system med frivilligt kopplat stöd.

…”

Delegerad förordning nr 640/2014

14 Delegerad förordning nr 640/2014 upphävdes med verkan från och med den 1 januari 2023 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, och rättelse i EUT L 28, 2016, s. 18). Enligt artikel 13 i delegerad förordning 2022/1172 ska dock delegerad förordning nr 640/2014 fortsätta att tillämpas på stödansökningar om direktstöd som lämnats in före den 1 januari 2023. Med hänsyn till tidpunkten för de faktiska omständigheterna i det nationella målet är delegerad förordning nr 640/2014 således tillämplig i förevarande fall.

15 I skälen 2, 8 och 17 i delegerad förordning nr 640/2014 anges följande:

”(2) Framför allt bör regler fastställas för att komplettera vissa icke väsentliga delar av förordning (EU) nr 1306/2013 vad gäller det integrerade administrations- och kontrollsystemets funktion (nedan kallat *det integrerade systemet*), tidsfristerna för inlämning av stödansökningar och stödanspråk, villkoren för helt eller delvist avslag på stöd eller hel eller delvis indragning av felaktigt stöd samt fastställandet av administrativa sanktioner för felaktigheter som rör villkor för att få stöd inom ordningar som inrättats genom … förordning (EU) nr 1307/2013 …

…

(8) För att se till att ordningen för grundstöd och relaterade stöd enligt avdelning III i förordning (EU) nr 1307/2013 tillämpas på rätt sätt bör medlemsstaterna upprätta ett system för identifiering och registrering av stödrätter som garanterar att stödrätterna är spårbara och som gör det möjligt att, bland annat, göra korskontroller mellan de arealer som deklarerats för grundstöd och de stödrätter som varje jordbrukare har tillgång till samt mellan själva stödrätterna.

…

(17) Stödmottagare som underrättar de behöriga nationella myndigheterna om felaktiga stödansökningar eller stödanspråk bör, oavsett när detta sker och oavsett anledningen till felaktigheten, inte […] bli föremål för administrativa sanktioner, såvida inte stödmottagaren har informerats om den behöriga myndighetens avsikt att utföra en kontroll på plats eller myndigheten redan har underrättat stödmottagaren om felaktigheter i stödansökan eller stödanspråket.”

16 Artikel 2 i delegerad förordning nr 640/2014 har rubriken ”Definitioner”. I punkt 1 i denna bestämmelse föreskrivs följande:

”…

… gäller följande definitioner:

…

2. *felaktighet:*
   a) när det gäller kriterier för stödberättigande, åtaganden eller andra skyldigheter som rör villkoren för beviljande av stöd enligt artikel 67.2 i förordning (EU) nr 1306/2013 – varje form av bristande efterlevnad av dessa, eller …

…”

17 I artikel 15 i delegerad förordning nr 640/2014, med rubriken ”Undantag från tillämpningen av administrativa sanktioner”, föreskrivs följande:

”1. 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.

2. Den information som stödmottagaren lämnar enligt punkt 1 ska leda till att stödansökan eller stödanspråket anpassas till den faktiska situationen.”

18 I artikel 19a i den delegerade förordningen, med rubriken ”Administrativa sanktioner vid för hög deklaration av arealer för ordningen för grundstöd, systemet för enhetlig arealersättning, ordningen för omfördelningsstöd, ordningen för unga jordbrukare, stöd till områden med naturliga begränsningar, ordningen för småbrukare, stöd inom ramen för Natura 2000 och ramdirektivet för vatten samt stöd till områden med naturliga eller andra särskilda begränsningar”, föreskrivs följande i punkterna 1–3:

”1. Om, när det gäller en odlingsgrupp som avses i artikel 17.1, den areal som deklarerats för en sådan stödordning som avses i kapitlen 1, 2, 4 och 5 i avdelning III och i avdelning V i förordning (EU) nr 1307/2013 och de stödåtgärder som avses i artiklarna 30 och 31 i [Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 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 (EUT L 347, 2013, s. 487, och rättelser i EUT L 382, 2021, s. 59 samt EUT L 130, 2016, s. 1] överstiger den areal som fastställts i enlighet med artikel 18 i den här förordningen, ska stödet beräknas utifrån den areal som fastställts minskad med 1,5 gånger den

skillnad som konstaterats, om skillnaden är större än antingen 3 % av den fastställda arealen eller två hektar.

Den administrativa sanktionen får inte överstiga 100 % av beloppen grundade på den deklarerade arealen.

2. Om administrativa sanktioner ännu inte har ålagts stödmottagaren enligt punkt 1 för höga deklarationer av arealer för den berörda stödordningen eller stödåtgärden ska den administrativa sanktion som avses i den punkten minskas med 50 % om skillnaden mellan den deklarerade arealen och den fastställda arealen inte överstiger 10 % av den fastställda arealen.

3. Om en stödmottagares administrativa sanktion har reducerats i enlighet med punkt 2 och ännu en administrativ sanktion som avses i den här artikeln och i artikel 21 ska åläggas den stödmottagaren för den berörda stödordningen eller stödåtgärden för det påföljande ansökningsåret ska stödmottagaren betala hela den administrativa sanktionen för det påföljande ansökningsåret samt betala det belopp med vilket den administrativa sanktion som beräknas i enlighet med punkt 1 hade reducerats i enlighet med punkt 2.”

Genomförandeförordning (EU) nr 809/2014

19 Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 809/2014 av den 17 juli 2014 om regler för tillämpningen av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1306/2013 vad gäller det integrerade administrations- och kontrollsystemet, landsbygdsutvecklingsåtgärder och tvärvillkor (EUT L 227, 2014, s. 69, och rättelse i EUT L 30, 2016, s. 22) upphävdes med verkan från och med den 1 januari 2023 genom kommissionens genomförandeförordning (EU) 2022/1173 av den 31 maj 2022 om regler för tillämpningen av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2116 vad gäller det integrerade administrations- och kontrollsystemet i den gemensamma jordbrukspolitiken (EUT L 183, 2022, s. 23). Enligt artikel 14 i genomförandeförordning 2022/1173 ska genomförandeförordning nr 809/2014 emellertid fortsätta att tillämpas på sådana stödansökningar om direktstöd som lämnats in före den 1 januari 2023. Med hänsyn till tidpunkten för omständigheterna i det nationella målet är genomförandeförordning nr 809/2014 tillämplig i förevarande fall.

20 I artikel 25 i genomförandeförordning nr 809/2014 föreskrivs följande:

”Kontroller på plats får förhandsanmälas på villkor att detta inte påverkas kontrollernas syfte och gör dem mindre effektiva. Förhandsanmälan ska göras så sent som möjligt och får inte göras mer än 14 dagar i förväg.

…”

21 Artikel 41 i genomförandeförordningen, med rubriken ”Kontrollrapport”, har följande lydelse:

”1. För samtliga kontroller på plats enligt detta avsnitt ska en kontrollrapport utarbetas, vilken ska göra det möjligt att gå igenom uppgifter från de kontroller som gjorts och därav dra slutsatser om efterlevnaden av stödvillkor, åtaganden och andra skyldigheter. …

2. Stödmottagaren ska ges möjlighet att underteckna rapporten, för att bekräfta sin närvaro vid kontrollen, och för att lämna synpunkter. Om medlemsstaterna väljer att använda en elektronisk kontrollrapport som fylls i under kontrollens gång ska den behöriga myndigheten sörja för att

stödmottagaren kan underteckna rapporten elektroniskt; alternativt ska kontrollrapporten utan dröjsmål skickas till stödmottagaren så att denne kan underteckna rapporten och lämna eventuella synpunkter. Om bristande efterlevnad konstateras, ska stödmottagaren ges en kopia av kontrollrapporten.

…”

Bulgarisk rätt

ZPZP

22 I artikel 41 i Zakon za podpomagane na zemedelskite proizvoditeli (lagen om stöd till ägare av jordbruksföretag) (DV nr 58 av den 22 maj 1998), i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet (nedan kallad ZPZP), föreskrivs följande:

1) Jordbrukare som är registrerade i enlighet med artikel 7 får ansöka om stöd enligt de ordningar som avses i artikel 38a.1, under förutsättning att de lämnar in en stödansökan i enlighet med artikel 32.1 för det berörda kalenderåret.

…

3) Den jordbruksmark som avses i stödansökan ska vara tillgänglig för jordbrukare senast den 31 maj det berörda kalenderåret i enlighet med artikel 36.5 i förordning (EU) nr 1307/2013, vilket intygas genom en registrerad rättslig grund för användning enligt [Zakon za sobstvenostta i polzvaneto na zemedelskite zemi (lagen om ägande och användning av jordbruksmark)].

4) Den rättsliga grunden för användning av jordbruksmark registreras hos de kommunala jordbruksmyndigheterna på den ort där fastigheterna är belägna, med hjälp av en särskild programvara som förvaltas av ministeriet för jordbruk, livsmedel och skogsbruk. Registreringen ska ske fram till utgången av tidsfristerna i den förordning som avses i artikel 32.5 för att lämna in en stödansökan och för att ändra denna.

5) Ministeriet för jordbruk, livsmedel och skogsbruk ska i ett eller flera steg klassificera, sammanställa och till det utbetalande organet översända uppgifter om de rättsliga grunder som registrerats för användning av jordbruksmark. …

6) När en stödansökan lämnas in via det integrerade administrations- och kontrollsystemet ska det utbetalande organet kontrollera uppgifterna i ansökan, vilka ska jämföras med de uppgifter som avses i punkt 5. Om jordbrukaren i sin ansökan har inkluderat jordbruksmark som är belägen utanför de arealer för vilka det finns en rättslig grund eller i en omfattning som överstiger den registrerade rättsliga grunden för användning, ger systemet upphov till en felrapport. Felrapporten överlämnas till jordbrukaren för underskrift.

7) Vid utgången av de tidsfrister för inlämning och ändring av stödansökan som föreskrivs i den förordning som avses i artikel 32.5 ska det utbetalande organet utföra en administrativ kontroll av alla de inlämnade stödansökningar för vilka systemet har utfärdat en felrapport. Vid kontrollen jämförs uppgifterna i stödansökningarna med de uppgifter som avses i punkt 5 vad gäller uppfyllandet av villkoren i punkterna 3 och 4.

…

9) Om den kontroll som utförs enligt punkterna 7 och 8 visar att det inte finns någon registrerad rättslig grund i den mening som avses i punkt 4, ska det utbetalande organet tillämpa artikel 43.3.”

23 I artikel 43 ZPZP föreskrivs följande:

”1) Det utbetalande organet ska ge direktstöd för ansökningar som har lämnats in när det finner att:

1. Sökanden använder de jordbruksarealer som anges i ansökan och bedriver jordbruksverksamhet där.

…

3. Den areal som jordbrukaren använder och jordbruksskiftenas storlek inte är mindre än de som fastställs i artikel 38c.

4. De arealer som deklareras för stöd ska anses vara stödberättigande under de kontroller som avses i artikel 37.3 och 37.4.

2) Det utbetalande organet kontrollerar stödansökningar inom ramen för ordningarna för direktstöd i enlighet med artikel 37.

3) Det utbetalande organet ska minska beloppet för utbetalning eller neka utbetalning enligt ordningarna för direktstöd om:

1. Sökanden brukar arealer och/eller jordbruksskiften som är mindre än de som fastställs i artikel 38c.

2. Organet har konstaterat att tvärvillkoren inte var uppfyllda för de berörda arealerna.

3. Sökanden förhindrar ett kontrollbesök på plats.

4. Sökanden har deklarerat arealer som denne inte brukar eller har deklarerat arealer som inte uppfyller kriterierna för stödberättigande enligt den förordning som avses i artikel 40.

5. Två eller flera ansökningar har lämnats in för samma areal och överlappningen av arealer inte har undanröjts.

…

4) Det utbetalande organet ska minska beloppet för utbetalningen eller neka den utbetalning som avses i punkt 3 i enlighet med de kriterier som fastställs i Europeiska unionens lagstiftning.”

Förordning nr 5 av den 27 februari 2009

24 I artikel 2 i naredba nr 5 za usloviyata 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) av den 27 februari 2009 (DV nr 22 från år 2009), i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet (nedan kallad förordning nr 5), föreskrivs följande:

”1) Stöd enligt de ordningar och åtgärder som avses i artikel 1 ska vara tillgängligt för jordbrukare som brukar jordbruksmark och/eller föder upp boskap och som uppfyller kraven i artikel 41 [ZPZP].

2) De personer som avses i punkt 1 ska lämna in en ansökan om stöd enligt de ordningar och åtgärder som avses i artikel 1 på ett formulär som årligen ska godkännas av [DFZ] – det utbetalande organet (Razplashtatelna agentsia – RA). När de personer som avses i punkt 1 ansöker om stöd för första gången måste de också fylla i en registreringsansökan.”

25 I artikel 11 i denna förordning anges följande:

”1) Senast den 31 maj får de som ansöker om stöd göra ändringar till sina ansökningar och bifogade handlingar, bland annat genom att lägga till ytterligare ordningar och åtgärder, samt jordbruksskiften och/eller djur inom ramen för de begärda ordningarna och/eller åtgärderna. Om den 31 maj inte är en arbetsdag ska tidsfristen för att ändra ansökningar löpa ut följande arbetsdag.

…

3) De som ansöker om stöd får inte göra de ändringar som avses i punkt 1 om:

1. De har informerats om de felaktigheter som konstaterats i ansökan.

2. De har informerats om att de kommer att kontrolleras på plats.

3. De har kontrollerats på plats och felaktigheter har konstaterats.

4) De ändringar som avses i punkt 1 ska göras genom att en kopia av stödansökan lämnas in, med rutan ”ändringar” vederbörlig ikryssad. Kopian ska vara ifylld och undertecknad av sökanden. Kopian ska, för inmatningen av de uppgifter som den innehåller, lämnas in via systemet för registrering av sökande, stödansökningar och stödanspråk (SRKZPZP) vid den berörda kommunala jordbruksmyndigheten (OSZ), där uppgifterna om sökandens stödansökan har förts in. Uppgifterna ska föras in i enlighet med artikel 10.1.

…

6) De som ansöker om stöd kan korrigera uppenbara sakfel i ansökningar som lämnas in när som helst till dess att utbetalningen (helt eller delvis) har godkänts eller nekats.”

26 I artikel 14 i förordning nr 5 föreskrivs följande:

”1) Den som ansöker om stöd får återkalla ansökan, eller återkalla ansökan såvitt avser en eller flera stödordningar, med undantag för stödordningen för småbrukare, fram till tidpunkten för utbetalningen som grundas på den berörda stödordningen, dock senast den 1 december det år då ansökan lämnades in. Ingen del av ett jordbruksskifte får vara föremål för återkallelse. Återkallelse sker genom att sökanden lämnar in en skriftlig ansökan till det behöriga regionala direktoratet för DFZ i det område där:

1. Sökanden har sin hemvist – fysisk person.

2. Sökanden har sitt säte – juridisk person eller egenföretagare.

2) En ansökan, eller en eller flera ordningar som ingår i den, återkallas med en begäran om ändring genom att sökanden fyller i ett ansökningsformulär med de ändringar som anges i rutorna.

…

6) 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 av de arealer och/eller djur som ska kontrolleras.

3. En kontroll på plats har genomförts hos sökanden och vederbörande har informerats om fastställda felaktigheter med avseende på arealer och/eller djur för vilka felaktigheter konstaterats.

7) Ansökningar om att återkalla stödansökningar ska inte godtas under den period då dessa ansökningar dubbelkontrolleras. Perioden för dubbelkontroller ska offentliggöras på den nationella jordbruksfondens webbplats.

…”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

27 Kanevi Komers DS lämnade in en ansökan om ekonomiskt stöd för regleringsåret 2019 på grundval av flera stödordningar och åtgärder för arealbaserade direktstöd som finansieras med medel från Europeiska garantifonden för jordbruket (EGFJ), Europeiska fonden för landsbygdsutveckling inom jordbruket (Ejflu) och Republiken Bulgariens statsbudget.

28 Denna ansökan blev föremål för administrativa kontroller och kontroller på plats. Den första kontrollen genomfördes mellan den 8 och den 28 augusti 2019 och den andra mellan den 22 och den 25 oktober 2019.

29 Genom skrivelse av den 4 november 2019 till det regionala direktoratet för DFZ i staden Targovishte (Bulgarien) återkallade Kanevi Komers DS, med stöd av artikel 14.1 i förordning nr 5, sin stödansökan för vissa jordbruksskiften. Den 5 november 2019 ingavs samma skrivelse till DFZ huvudkontor.

30 Genom skrivelse av den 18 december 2019 informerade DFZ Kanevi Komers DS dels om att återkallelsen av stödansökan var ogiltig, eftersom den inte hade gjorts via det integrerade administrations- och kontrollsystemet (nedan kallat IAKS), dels om att avslaget av återkallelsen var motiverat av den omständigheten att DFZ redan hade planerat och beslutat att utföra en kontroll. DFZ har emellertid inte lagt fram några handlingar som styrker att ett sådant kontrollbeslut verkligen har fattats.

31 Genom skrivelse av den 5 december 2022 underrättade DFZ Kanevi Komers DS om att stöd hade beviljats och att stödet skulle utbetalas på grundval av den areal som deklarerats för regleringsåret 2019. I skrivelsen angavs att det sammanlagda godkända stödbeloppet hade beräknats med hjälp av IAKS, efter det att obligatoriska administrativa kontroller och kontroller på plats hade utförts avseende uppgifterna i bolagets stödansökan, att de belopp som Kanevi Komers DS hade ansökt om hade minskats och att de sanktionsbelopp som var tillämpliga på Kanevi Komers DS på grund av överlappande arealer hade beräknats i enlighet med artikel 19a i delegerad förordning nr 640/2014.

32 Kanevi Komers DS överklagade skrivelsen till Administrativen sad – Varna (Förvaltningsdomstolen i Varna, Bulgarien), som är hänskjutande domstol i förevarande mål.

33 Kanevi Komers DS har vid den hänskjutande domstolen gjort gällande att bolaget kunde återkalla från sin stödansökan de jordbruksskiften för vilka det hade ansökt om stöd, inte via IAKS, utan med iakttagande av de materiella och processuella villkor som föreskrivs i artikel 15 i delegerad förordning nr 640/2014 och artikel 14 i förordning nr 5, det vill säga genom en skriftlig underrättelse till det regionala direktoratet för DFZ, för det fall att stödmottagaren inte hade underrättats om att den behöriga myndigheten avsåg att utföra en kontroll på plats och inte redan hade informerats av denna myndighet om de felaktigheter som konstaterats i stödansökan eller i stödanspråket.

34 Kanevi Komers DS har i detta avseende påpekat att det delgav DFZ ansökan om att återkalla vissa arealer i sin stödansökan inom de tidsfrister som föreskrivs i nationell rätt och att det hade iakttagit den skriftliga form som föreskrivs i artikel 15 i delegerad förordning nr 640/2014. Bolaget har vidare gjort gällande att det i beslutet om den kontroll på plats som genomfördes mellan den 8 och den 28 augusti 2019 inte nämndes några jordbruksskiften och att förvaltningsmyndigheten följaktligen inte hade något bevis på att de arealer som berördes av ansökan om återkallelse var just de som skulle bli föremål för kontrollen. Följaktligen anser bolaget att DFZ har åsidosatt artikel 15 i delegerad förordning nr 640/2014, dels genom att i stödberäkningen inkludera de arealer som var föremål för ansökan om återkallelse, dels genom att påföra sanktioner utan att beakta rättelsen av stödansökan.

35 DFZ har hävdat att en återkallelse av jordbruksskiften i stödansökan, för att vara giltig, måste ske via IAKS på ett sätt som gör det möjligt att behandla ansökan på ett korrekt sätt. DFZ har påpekat att en funktion har integrerats i IAKS 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. DFZ har preciserat att 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, inte får handläggas som en sådan återkallelse.

36 Enligt den hänskjutande domstolen uppkommer frågan huruvida det, mot bakgrund av artikel 15 i delegerad förordning nr 640/2014, är tillräckligt att ansökan om återkallelse görs skriftligen och har inkommit till den behöriga myndigheten, eller om det är nödvändigt att ansökan görs i en särskild form och med hjälp av en viss it-plattform. Den hänskjutande domstolen har i detta avseende preciserat att det i delegerad förordning nr 640/2014 varken föreskrivs att ansökan om återkallelse av arealer ska göras via en sådan plattform eller att medlemsstaterna har befogenhet att fastställa kompletterande bestämmelser för genomförandet av denna delegerade förordning.

37 Med hänsyn till ordalydelsen i artikel 15 i denna delegerade förordning uppkommer dessutom frågan huruvida denna bestämmelse ska tolkas så, att stödmottagaren, när denne inte har informerats om den behöriga myndighetens avsikt att genomföra en kontroll och inte har informerats om de felaktigheter som konstaterats i stödansökan, skriftligen kan underrätta den behöriga myndigheten om att stödansökan eller stödanspråket innehåller fel eller har blivit fel efter inlämningen, fram till den dag då stödmottagaren informeras om att det föreligger omständigheter som hindrar honom eller henne från att lämna en sådan underrättelse.

38 Vad slutligen gäller artikel 19a i delegerad förordning nr 640/2014, på grundval av vilken DFZ påförde Kanevi Komers DS sanktioner, har den hänskjutande domstolen påpekat att denna delegerade förordning, även om den upphävdes med verkan från och med den 1 januari 2023, fortsätter att tillämpas på stödansökningar avseende direktstöd som lämnats in före detta datum, såsom är fallet i det nationella målet. Den hänskjutande domstolen har emellertid konstaterat att den konsoliderade versionen av den delegerade förordningen inte längre innehåller nämnda artikel 19a. Den hänskjutande domstolen vill därför få klarhet i huruvida denna bestämmelse ska anses ha varit i kraft vid den tidpunkt då Kanevi Komers DS påfördes sanktioner, det vill säga den 5 december 2022.

39 Under dessa omständigheter beslutade Administrativen sad – Varna (Förvaltningsdomstolen i Varna) att förklara målet vilande och ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

”1. Kan artikel 15 i [delegerad förordning nr 640/2014] tillämpas direkt av medlemsstaterna, eller krävs det att nationell lagstiftning antas för att den ska kunna tillämpas?

2. Ska artikel 15 i [delegerad förordning nr 640/2014] 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 [delegerad förordning nr 640/2014] 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 förvaltningsmyndigheten 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 [delegerad förordning nr 640/2014] 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 [stadgan] tillämplig på den sanktion som påförts jordbrukaren i det nationella målet med stöd av artikel 19a i [delegerad förordning nr 640/2014], [upphävd genom delegerad förordning 2022/1172, där det i skäl 16 anges att ”[a]v 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 2012 med ärendenummer … om beviljande och utbetalning av ekonomiskt stöd enligt stödordningar och åtgärder för arealbaserade direktstöd för regleringsåret 2019, i den mån som [delegerad förordning nr 640/2014] i den lydelse som gäller från och med den 1 januari 2023, och således vid tidpunkten då den nationella domstolen prövar målet, inte längre innehåller artikel 19a?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första och den andra frågan

40 Den hänskjutande domstolen har ställt den första och den andra frågan, vilka ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida artikel 15.1 i delegerad förordning nr 640/2014 ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken den som ansöker om stöd är skyldig att informera den behöriga nationella myndigheten om alla fel eller ändringar i stödansökan eller stödanspråket endast via en viss it-plattform.

41 Det ska i detta hänseende inledningsvis erinras om att även om bestämmelserna i en förordning, på grund av sin beskaffenhet och sin funktion i unionens rättskällesystem, i allmänhet har omedelbara verkningar i de nationella rättsordningarna, utan att det krävs att de nationella myndigheterna antar tillämpningsföreskrifter, kan vissa bestämmelser i förordningar emellertid

fordra att medlemsstaterna antar tillämpningsföreskrifter för att genomföra dem (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 oktober 2012, Ketelä, C-592/11, EU:C:2012:673, punkt 35 och där angiven rättspraxis).

42 Enligt fast rättspraxis får medlemsstaterna anta tillämpningsföreskrifter till en förordning så länge de inte hindrar förordningens direkta tillämplighet, inte döljer dess unionsrättsliga karaktär och klargör att de utnyttjar det utrymme för skönsmässig bedömning som de förfogar över enligt den nämnda förordningen, samtidigt som de håller sig inom gränserna för förordningens bestämmelser (dom av den 25 oktober 2012, Ketelä, C-592/11, EU:C:2012:673, punkt 36 och där angiven rättspraxis).

43 Det är utifrån de relevanta bestämmelserna i den aktuella förordningen – tolkade mot bakgrund av förordningens syfte – som det ska avgöras om de förbjuder, ålägger eller tillåter medlemsstaterna att anta vissa tillämpningsföreskrifter och, i sistnämnda fall, om den berörda föreskriften omfattas av medlemsstaternas utrymme för skönsmässig bedömning (dom av den 25 oktober 2012, Ketelä, C-592/11, EU:C:2012:673, punkt 37 och där angiven rättspraxis).

44 Vid tolkningen av en unionsbestämmelse ska vidare inte bara lydelsen beaktas, utan också sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som bestämmelsen ingår i (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 september 2024, Agrarmarkt Austria, C-350/23, EU:C:2024:771, punkt 57 och där angiven rättspraxis).

45 Det ska i detta hänseende för det första påpekas att det i artikel 15.1 i delegerad förordning nr 640/2014 föreskrivs att administrativa sanktioner inte ska tillämpas för den del av stödansökan eller stödanspråket för vilken stödmottagaren skriftligen informerat den behöriga myndigheten om att den 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.

46 Det framgår följaktligen av ordalydelsen i denna bestämmelse att den varken tillåter eller uttryckligen förbjuder medlemsstaterna att föreskriva ytterligare regler om stödmottagarens skyldighet att skriftligen underrätta den behöriga myndigheten om den del av stödansökan eller stödanspråket som anses innehålla fel eller som har blivit fel sedan inlämningen.

47 Vad för det andra gäller det sammanhang i vilket denna bestämmelse ingår, återfinns bestämmelsen i kapitel IV i avdelning II i delegerad förordning nr 640/2014, som avser villkoren för beräkning av stöd och administrativa sanktioner vid felaktighet, vad gäller ordningarna för direktstöd och de landsbygdsutvecklingsåtgärder som omfattas av IAKS.

48 Uttrycket felaktighet definieras emellertid i artikel 2.1 led 2 a i den delegerade förordningen som, ”när det gäller kriterier för stödberättigande, åtaganden eller andra skyldigheter som rör villkoren för beviljande av stöd … varje form av bristande efterlevnad av dessa”.

49 Eftersom artikel 15.1 i delegerad förordning nr 640/2014 ska ses i samband med beräkningen av stöd och administrativa sanktioner vid felaktighet, och föreskriver att möjligheten att anpassa stödansökan eller stödanspråket förutsätter att den behöriga myndigheten ännu inte har underrättat stödmottagaren om sin avsikt att genomföra en kontroll på plats eller om de

felaktigheter som konstaterats i stödansökan eller stödanspråket, ska denna bestämmelse anses syfta till att säkerställa att den anpassning som stödmottagaren gör i efterhand sker av självständiga och frivilliga skäl som kännetecknas av stödmottagarens goda tro.

50 Vad för det tredje gäller de mål som mer allmänt eftersträvas med delegerad förordning nr 640/2014, ska dessa fastställas mot bakgrund av uppdragen för den delade förvaltningen av EU-finansiering med medlemsstaterna inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP), såsom den regleras i förordning nr 1306/2013. Den kompletteras av denna delegerade förordning vad gäller icke väsentliga delar.

51 Det framgår tydligt av unionslagstiftningen om skydd av unionens finansiella intressen, om finansieringen av GJP och om IAKS att medlemsstaterna har till uppgift att vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att IAKS genomförs korrekt. Av denna lagstiftning framgår även att medlemsstaterna bland annat ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att de transaktioner som finansieras av unionen verkligen äger rum och att de följer reglerna samt för att förhindra och beivra oegentligheter (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 juni 2010, Pontini m.fl., C-375/08, EU:C:2010:365, punkt 75). Dessa skyldigheter infördes av unionslagstiftaren i artikel 59 i förordning 2021/2116, vilken motsvarar artikel 58 i förordning nr 1306/2013. Denna artikel 58 upphävdes med verkan från och med den 1 januari 2023.

52 För detta ändamål ska medlemsstaterna, i enlighet med artiklarna 63, 64 och 77 i förordning nr 1306/2013, tillämpa administrativa sanktioner som ska vara proportionella och avpassas med hänsyn till den upptäckta överträdelsens allvar, omfattning, varaktighet och upprepning, och som kan bestå av en minskning av stödbeloppet eller stödet, en utbetalning av ett belopp som beräknas på grundval av den kvantitet och/eller period som berörs av överträdelsen, innehållanden eller återkallande av ett godkännande, erkännande eller godkännande, eller återkallande av rätten att delta i eller få stöd från den berörda stödordningen eller stödåtgärden eller en annan åtgärd.

53 Enligt artiklarna 67–73 i denna förordning ska medlemsstaterna inrätta och förvalta ett IAKS, i synnerhet för att försäkra sig om att verksamhet som finansieras genom unionens budget inom ramen för GJP verkligen genomförs och på ett korrekt sätt, och för att effektivisera unionsstöden och kunna övervaka dem på ett bättre sätt, genom att underlätta förebyggandet av oegentligheter och bedrägerier samt tillämpningen av nödvändiga sanktioner.

54 Det finns således ingenting i delegerad förordning nr 640/2014 som kan anses hindra medlemsstaterna från att anta tillämpningsföreskrifter enligt vilka den skriftliga underrättelsen enligt artikel 15 ska lämnas via en viss it-plattform.

55 Domstolen har i detta avseende redan slagit fast att medlemsstaterna har ett utrymme för skönsmässig bedömning när de genomför stödordningar och när de väljer vilka nationella åtgärder som de anser vara nödvändiga för att på ett effektivt sätt förhindra och beivra oegentligheter och bedrägerier (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 juni 2010, Pontini m.fl., C-375/08, EU:C:2010:365, punkt 76).

56 Medlemsstaternas utövande av sitt utrymme för skönsmässig bedömning angående vilken bevisning som ska ges in till stöd för en stödansökan och den nationella lagstiftning som genomför detta utrymme för skönsmässig bedömning måste emellertid i detta sammanhang iaktta de mål som eftersträvas med unionslagstiftningen och de allmänna principerna i unionsrätten, såsom proportionalitetsprincipen och rättssäkerhetsprincipen (se, för ett liknande

resonemang, dom av den 27 juni 2019, Azienda Agricola Barausse Antonio e Gabriele, C-348/18, EU:C:2019:545, punkt 57, och dom av den 7 april 2022, Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, punkt 63).

57 Även om det ankommer på den hänskjutande domstolen att i varje enskilt fall kontrollera om dessa principer har iakttagits (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 juni 2010, Pontini m.fl., C-375/08, EU:C:2010:365, punkt 89), följer det av fast rättspraxis att EU-domstolen är behörig att tillhandahålla den hänskjutande domstolen alla uppgifter om unionsrättens tolkning som gör det möjligt för den domstolen att pröva en sådan fråga om förenlighet i syfte att kunna döma i det mål som anhängiggjorts vid den (dom av den 11 juni 2020, Subdelegación del Gobierno en Guadalajara, C-448/19, EU:C:2020:467, punkt 17 och där angiven rättspraxis).

58 Vad gäller rättssäkerhetsprincipen, som domstolen beaktar på området för stöd som utbetalas till jordbrukare, särskilt när det rör sig om bestämmelser om administrativa sanktioner (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 april 2024, Kaszamás, C-79/23, EU:C:2024:329, punkt 59 och där angiven rättspraxis), bör det erinras om att denna princip inte bara kräver att unionslagstiftningen ska göra det möjligt för dem som berörs därav att få kännedom om den exakta omfattningen av de skyldigheter som de åläggs genom bestämmelsen. Enskilda ska nämligen på ett otvetydigt sätt kunna få kännedom om sina rättigheter och skyldigheter och kunna vidta åtgärder i enlighet därmed (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 juli 2018, Teglgaard och Fløjstrupgård, C-239/17, EU:C:2018:597, punkt 52 och där angiven rättspraxis).

59 Det framgår av handlingarna i målet att enligt artikel 14 i förordning nr 5 ska en stödansökan återkallas genom en skriftlig underrättelse som lämnas till det berörda regiondirektoratet för DFZ. Det framgår emellertid inte av handlingarna i målet att det vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna i det nationella målet fanns en bestämmelse i bulgarisk rätt som föreskrev en skyldighet att lämna in ansökan om återkallelse via en viss it-plattform. Vidare framgår av de uppgifter som lämnats av den hänskjutande domstolen att kravet på att återkallelsen ska lämnas på detta sätt enbart följer av de nationella myndigheternas praxis.

60 Även om det i slutändan ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera huruvida den nationella rätten iakttar rättssäkerhetsprincipen, ska det preciseras att för det fall att skyldigheten att inge återkallelsen av en stödansökan via en viss it-plattform inte grundar sig på en lagbestämmelse, utan enbart på de nationella myndigheternas praxis, förefaller en sådan praxis inte vara förenlig med det krav på förutsebarhet vid tillämpningen av rättsregler som uppställs i denna princip, eftersom den kan påverka stödmottagarens skyldigheter.

61 Domstolen har slagit fast att proportionalitetsprincipen kräver att de medel som genomförs genom en bestämmelse är ägnade att uppnå det eftersträvade målet och att de inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål. Proportionalitetsprincipen ska iakttas både av unionslagstiftaren och av nationella lagstiftare och av de nationella domstolarna vid tillämpning av unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 juni 2010, Pontini m.fl., C-375/08, EU:C:2010:365, punkt 87). De behöriga nationella myndigheterna ska således iaktta denna princip när de tillämpar bestämmelserna i delegerad förordning nr 640/2014.

62 Medlemsstaterna ska således säkerställa att stödmottagare, oberoende av deras datorvana, har snabb och enkel tillgång till infrastrukturer som gör det möjligt för dem att utan svårigheter och inom rimlig tid till den behöriga myndigheten sända de meddelanden som avses i artikel 15 i den delegerade förordningen. Om denna möjlighet inte garanteras i den berörda medlemsstaten, bör den skyldighet som denna medlemsstat ålägger att göra en sådan ansökan via en viss it-plattform

anses vara oproportionerlig, eftersom ett åsidosättande av denna skyldighet enligt nationell förvaltningsrätt kan medföra att en ansökan blir ogiltig enligt artikel 15.1 i delegerad förordning nr 640/2014.

63 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den första och den andra frågan besvaras enligt följande. Artikel 15.1 i delegerad förordning nr 640/2014 ska tolkas så, att den inte utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken den som ansöker om stöd är skyldig att informera den behöriga nationella myndigheten om alla fel eller ändringar i stödansökan eller stödanspråket endast via en viss it-plattform, under förutsättning att de mål som eftersträvas med den aktuella unionslagstiftningen och de allmänna principerna i unionsrätten, särskilt proportionalitetsprincipen och rättssäkerhetsprincipen, iakttas.

Den tredje frågan

64 Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan för att få klarhet i huruvida artikel 15.1 i delegerad förordning nr 640/2014 ska tolkas dels så, att den behöriga nationella myndigheten, för att tillämpa administrativa sanktioner i samband med en stödansökan eller ett stödanspråk som innehåller fel, måste visa att båda de villkor som anges däri inte är uppfyllda, dels så, att denna bestämmelse gör det möjligt för en stödmottagare att ändra eller återkalla stödansökan eller stödanspråket så länge som stödmottagaren inte har informerats om att den behöriga myndigheten har genomfört en kontroll eller konstaterat en felaktighet i ansökan.

65 Vad först gäller den tredje frågans första del, som avser bevis på att villkoren i artikel 15.1 i delegerad förordning nr 640/2014 är uppfyllda, det vill säga att stödmottagaren inte har underrättats om den behöriga myndighetens avsikt att genomföra en kontroll på plats och att stödmottagaren inte redan har informerats av den behöriga myndigheten om den felaktighet som konstaterats i stödansökan eller stödanspråket, konstaterar domstolen att bevisupptagningen varken regleras av denna bestämmelse eller av andra specifikare bestämmelser i den delegerade förordningen.

66 Det följer av fast rättspraxis att i den mån en förordning inte innehåller några specifikare bestämmelser om bland annat bevisupptagning, ankommer det, enligt principen om processuell autonomi och med beaktande av likvärdighets- och effektivitetsprinciperna, på varje medlemsstats interna rättsordning att föreskriva bestämmelser om bevisupptagning, vilka bevis som får tillåtas eller vilka principer som ska tillämpas vid prövning av bevisvärdet för den bevisning som ingetts samt de beviskrav som gäller (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 april 2022, Vinařství U Kapličky, C-86/20, EU:C:2022:320, punkt 75 och där angiven rättspraxis).

67 I förevarande fall ankommer det följaktligen på den hänskjutande domstolen att bedöma bevisningen, dess bevisvärde och beviskrav på grundval av tillämplig nationell rätt och med iakttagande av likvärdighets- och effektivitetsprinciperna.

68 I detta hänseende är det viktigt att påpeka att det i artikel 59.3 i förordning nr 1306/2013 och artikel 41 i genomförandeförordning nr 809/2014, i enlighet med principen om god förvaltningssed och den kontradiktoriska principen, föreskrivs att den behöriga myndigheten ska upprätta rapporter för kontroller på plats. Det framgår bland annat av ordalydelsen i nämnda artikel 41 att kontrollrapporten ska innehålla en detaljerad redogörelse för de olika kontrolldelarna. Stödmottagaren ska ges möjlighet att under kontrollen underteckna rapporten för att bekräfta sin närvaro vid kontrollen och för att lämna synpunkter. Om bristande efterlevnad

uppdagas, ska stödmottagaren erhålla en kopia av rapporten. Det förefaller således som om den behöriga förvaltningsmyndigheten förfogar över den bevisning som krävs för att bedöma huruvida båda de villkor som föreskrivs i artikel 15 i delegerad förordning nr 640/2014 och som försetts med nekande formuleringar, är uppfyllda.

69 Vad därefter gäller den andra delen av den tredje frågan, ska det erinras om att stödmottagaren, enligt artikel 15 i denna delegerade förordning, har möjlighet att återkalla eller ändra sin stödansökan eller sitt stödanspråk utan att administrativa sanktioner tillämpas på honom eller henne, under förutsättning att stödmottagaren inte har underrättats om den behöriga myndighetens avsikt att genomföra en kontroll på plats och att stödmottagaren inte redan har informerats av denna myndighet om de felaktigheter som konstaterats i stödansökan eller stödanspråket. I denna bestämmelse uppställs alltså två villkor, försedda med nekande formuleringar, för att tillämpa undantaget från att påföra administrativa sanktioner. Båda villkoren ska vara uppfyllda vid den tidpunkt då stödmottagaren ansöker om ändring eller återkallande av sin ansökan.

70 Mot bakgrund av punkterna 46–56 ovan, och särskilt punkterna 48–51 i denna dom, avseende logiken bakom ovannämnda artikel 15, kan, om det första av de två med nekande formuleringar försedda villkoren inte är uppfyllt, det vill säga om stödmottagaren har underrättats om den behöriga myndighetens avsikt att genomföra en kontroll, denna kontroll inte omfattas av undantaget från tillämpningen av administrativa sanktioner.

71 Härav följer att så länge stödmottagaren inte har underrättats om den behöriga myndighetens avsikt att genomföra en kontroll på plats och så länge stödmottagaren, efter en kontroll på plats, inte har fått några uppgifter från denna myndighet om en felaktighet som konstaterats i stödansökan eller stödanspråket, finns det inget som hindrar stödmottagaren från att skriftligen underrätta nämnda myndighet om de ändringar som ska göras i stödansökan eller stödanspråket, i enlighet med artikel 15 i delegerad förordning nr 640/2014, utan att därvid påföras administrativa sanktioner.

72 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den tredje frågan besvaras enligt följande. Artikel 15.1 i delegerad förordning nr 640/2014 ska tolkas dels så, att den behöriga nationella myndigheten, för att tillämpa administrativa sanktioner i samband med en stödansökan eller ett stödanspråk som innehåller fel, måste visa att båda de villkor som anges däri inte är uppfyllda, och detta med iakttagande av principerna om likvärdighet och effektivitet, reglerna för bevisupptagning, villkoren för att bevis ska kunna tillåtas eller de principer som ska tillämpas vid prövning av bevisvärdet för den bevisning som ingetts samt de beviskrav som gäller enligt nationell rätt, dels så, att denna bestämmelse gör det möjligt för en stödmottagare att ändra eller återkalla sin stödansökan eller sitt stödanspråk så länge som stödmottagaren inte har informerats om att den behöriga myndigheten har genomfört en kontroll eller konstaterat en felaktighet i ansökan.

Den fjärde frågan

73 Den hänskjutande domstolen har ställt den fjärde frågan för att få klarhet i huruvida artikel 15.1 i delegerad förordning nr 640/2014 ska tolkas så, att den utgör hinder dels för en nationell bestämmelse enligt vilken den som ansöker om stöd inte får återkalla sin ansökan när han eller hon har informerats om att de jordbruksskiften som avses i ansökan överlappar varandra eller när sökanden har informerats om att han eller hon har blivit utvald för en kontroll på plats eller när denne har varit föremål för en kontroll på plats och informerats om fastställda felaktigheter

med avseende på de arealer och/eller djur som berörs av ansökan, dels för den behöriga nationella myndighetens praxis enligt vilken stödmottagaren inte informeras om kontrollen på plats eller om resultatet av denna kontroll.

74 Vad gäller den fjärde frågans första del, som avser huruvida de fall i nationell rätt i vilka det är tillåtet att återkalla en stödansökan eller ett stödanspråk är förenliga med unionsrätten, framgår det av beslutet om hänskjutande att det i artikel 14.6 i förordning nr 5 föreskrivs att den som ansöker om stöd inte får återkalla sin ansökan eller en eller flera av de ordningar eller åtgärder som avses i denna, om han eller hon har informerats om att de jordbruksskiften som avses i stödansökan överlappar varandra eller om att han eller hon har blivit utvald för en kontroll på plats, eller om han eller hon har varit föremål för en kontroll på plats och har informerats om fastställda felaktigheter med avseende på arealer och/eller djur.

75 Mot bakgrund av övervägandena i punkterna 69–72 ovan krävs det, för att denna nationella bestämmelse ska vara förenlig med unionsrätten, att de tre fall som avses i bestämmelsen, vilka hindrar den som ansöker om stöd från att återkalla sin ansökan, motsvarar kraven i artikel 15.1 i delegerad förordning nr 640/2014.

76 Vad gäller det första fall som det hänvisas till i bulgarisk rätt, det vill säga att den som ansöker om stöd kan återkalla sin ansökan om han eller hon inte har informerats om överlappningar som fastställts i stödansökan med avseende på jordbruksskiftena i denna ansökan, konstaterar domstolen, med beaktande av det mål som eftersträvas med artikel 15 i delegerad förordning nr 640/2014, såsom det anges i punkt 51 ovan, att detta fall avser felaktigheter som avses i det andra villkoret i artikel 15 i delegerad förordning nr 640/2014, det vill säga att den som ansöker om stöd inte redan har informerats av den behöriga myndigheten om de felaktigheter som konstaterats i stödansökan, vilket utgör ett villkor som utan åtskillnad gäller samtliga felaktigheter.

77 Det andra fall som avses i artikel 14.6 i förordning nr 5, det vill säga den situation där den som ansöker om stöd inte har informerats om att han eller hon har blivit utvald för en kontroll på plats, är förenligt med det första villkoret i artikel 15 i delegerad förordning nr 640/2014, nämligen att sökanden inte har underrättats om den behöriga myndighetens avsikt att genomföra en kontroll på plats.

78 Även om de två första fallen i artikel 14.6 i förordning nr 5 förefaller vara förenliga med ordalydelsen i och syftet med artikel 15 i delegerad förordning nr 640/2014, förhåller det sig inte på samma sätt med det tredje fallet i denna nationella bestämmelse, vilket förefaller inte uppfylla det andra villkoret i nämnda artikel 15.

79 Så är fallet då den tredje situation som föreskrivs i artikel 14.6 i förordning nr 5 förefaller kunna tolkas, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera, på så sätt att stödansökan får korrigeras om myndigheten fastställer felaktigheter, i den mening som avses i artikel 2.1 led 2 a i delegerad förordning nr 640/2014, dock under förutsättning att konstaterandet inte följer av en kontroll på plats, eller om den som ansöker om stöd, efter kontroller på plats, informeras om att dennes ansökan innehåller fel som inte avser arealer och/eller djur.

80 Det ska erinras om att den nationella lagstiftningen inte är tillräckligt klar och tydlig för att säkerställa en tillämpning som är förenlig med unionsrätten när denna lagstiftning kan vara föremål för skilda tolkningar, där vissa tolkningar leder till en tillämpning av nämnda lagstiftning

som är förenlig med unionsrätten och andra tolkningar till en tillämpning som inte är förenlig härmed (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 juli 2021, kommissionen/Polen (Disciplinära förfaranden gentemot domare), C-791/19, EU:C:2021:596, punkt 153 och där angiven rättspraxis).

81 Vad gäller den andra delen av den fjärde frågan, som avser huruvida den behöriga nationella myndighetens praxis, enligt vilken stödmottagaren varken informeras om kontrollen på plats eller om resultatet av denna kontroll, är förenlig med unionsrätten, konstaterar domstolen för det första att även om de behöriga förvaltningsmyndigheterna enligt artikel 25.1 i genomförandeförordning nr 809/2014 inte har någon skyldighet att förhandsanmäla kontroller på plats, är de däremot, enligt artikel 41 i genomförandeförordning nr 809/2014, skyldiga att förse stödmottagaren med en kopia av kontrollrapporten om felaktigheter har fastställts.

82 En förvaltningspraxis från den behöriga nationella myndigheten som består i att stödmottagaren inte informeras om resultatet av kontrollen på plats när en felaktighet har konstaterats, strider följaktligen mot artikel 41.2 och mot principen om god förvaltningssed.

83 För det andra kan en sådan praxis äventyra det mål som eftersträvas med artikel 15 i delegerad förordning nr 640/2014, nämligen att främja att skriftliga underrättelser om felaktiga stödansökningar eller stödanspråk lämnas in till den behöriga myndigheten i syfte att skydda unionens ekonomiska intressen. Såsom kommissionen har påpekat skulle en utbredd praxis som består i att man inte meddelar resultatet av en kontroll på plats om en felaktighet konstateras skapa större möjligheter för stödmottagaren att göra ändringar i efterhand, utan att påföras några administrativa sanktioner.

84 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den fjärde frågan besvaras enligt följande. Artikel 15.1 i delegerad förordning nr 640/2014 ska tolkas så, att den utgör hinder dels för en nationell bestämmelse enligt vilken den som ansöker om stöd inte får återkalla sin ansökan när denne har varit föremål för en kontroll på plats och informerats om de felaktigheter som konstaterats, som är begränsade till de arealer och/eller djur som berörs av ansökan, dels för den behöriga nationella myndighetens praxis enligt vilken stödmottagaren inte informeras vare sig om kontrollen på plats eller om resultatet av denna kontroll.

Den femte frågan

85 Den hänskjutande domstolen har ställt den femte frågan för att få klarhet i huruvida artikel 49.1 tredje meningen i stadgan är tillämplig på en sådan sanktion som den som påförs en jordbrukare med stöd av artikel 19a i delegerad förordning nr 640/2014, i en situation där sistnämnda bestämmelse var i kraft när stödansökan lämnades in och då sanktionen påfördes, men där bestämmelsen, vid tidpunkten för prövningen av överklagandet av sanktionen, hade utgått i den konsoliderade versionen av den delegerade förordningen, vilken, även om den upphävdes med verkan från och med den 1 januari 2023, fortsätter att tillämpas på ansökningar som lämnats in före detta datum i enlighet med artikel 13 i delegerad förordning 2022/1172.

86 Inom ramen för det samarbete mellan EU-domstolen och de nationella domstolarna som har införts genom artikel 267 FEUF ankommer det uteslutande på den nationella domstolen, vid vilken målet anhängiggjorts och vilken har ansvaret för det rättsliga avgörandet, att mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i målet bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt för att döma i saken som relevansen av de frågor som ställs till EU-domstolen.

EU-domstolen är följaktligen i princip skyldig att meddela ett förhandsavgörande när de frågor som ställts avser tolkningen av unionsrätten (dom av den 17 oktober 2024, FA.RO. di YK & C., C-16/23, EU:C:2024:886, punkt 33).

87 Frågor om tolkningen av unionsrätten presumeras således vara relevanta. En tolkningsfråga från en nationell domstol kan bara avvisas då det är uppenbart att den begärda tolkningen av en unionsbestämmelse inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet eller då frågeställningen är hypotetisk eller EU-domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts till den (dom av den 17 oktober 2024, FA.RO. di YK & C., C-16/23, EU:C:2024:886, punkt 34).

88 Det ska inledningsvis erinras om att delegerad förordning 2022/1172 upphävde delegerad förordning nr 640/2014 och att det av artikel 13 i den förstnämnda delegerade förordningen framgår att den andra delegerade förordningen fortsätter att tillämpas på sådana stödansökningar avseende direktstöd som lämnats in före den 1 januari 2023. Härav följer att eftersom den nu aktuella stödansökan ingavs år 2019, fortsätter artikel 19a i delegerad förordning nr 640/2014 att vara tillämplig i tiden (*ratione temporis*) på det nationella målet, trots att denna delegerade förordning upphävdes med verkan från och med den 1 januari 2023. Den omständigheten att sanktionen påfördes efter det att delegerad förordning nr 640/2014 hade upphävts, saknar betydelse i detta avseende.

89 Domstolen konstaterar vidare att artikel 19a, i motsats till vad den hänskjutande domstolen har uppgett, fortfarande ingick såväl i den version av delegerad förordning nr 640/2014 som var tillämplig i tiden (*ratione temporis*) på det nationella målet som i den senaste konsoliderade versionen av denna delegerade förordning innan den upphävdes.

90 Under dessa omständigheter utgör den femte frågan, i det att den grundas på ett felaktigt antagande, ett hypotetiskt problem i den mening som avses i rättspraxis (se punkt 87 ovan) och den kan följaktligen inte tas upp till prövning (se, analogt, dom av den 16 januari 2025, Stangalov, C-644/23, EU:C:2025:16, punkt 60 och där angiven rättspraxis).

Rättegångskostnader

91 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (nionde avdelningen) följande:

1) Artikel 15.1 i 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, i dess lydelse enligt kommissionens delegerade förordning (EU) nr 2016/1393 av den 4 maj 2016,

ska tolkas så,

att den inte utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken den som ansöker om stöd är skyldig att informera den behöriga nationella myndigheten om alla fel eller ändringar i stödansökan eller stödanspråket endast via en viss it-plattform, under förutsättning att de mål som eftersträvas med den aktuella unionslagstiftningen och de allmänna principerna i unionsrätten, särskilt proportionalitetsprincipen och rättssäkerhetsprincipen, iakttas.

2) **Artikel 15.1 i delegerad förordning nr 640/2014, i dess lydelse enligt delegerad förordning nr 2016/1393,**

ska tolkas dels så,

att den behöriga nationella myndigheten, för att tillämpa administrativa sanktioner i samband med en stödansökan eller ett stödanspråk som innehåller fel, måste visa att båda de villkor som anges däri inte är uppfyllda, och detta med iakttagande av principerna om likvärdighet och effektivitet, reglerna för bevisupptagning, villkoren för att bevis ska vara kunna tillåtas eller de principer som ska tillämpas vid prövning av bevisvärdet för den bevisning som ingetts samt de beviskrav som gäller enligt nationell rätt, dels så, att denna bestämmelse gör det möjligt för en stödmottagare att ändra eller återkalla sin stödansökan eller sitt stödanspråk så länge som stödmottagaren inte har informerats om att den behöriga myndigheten har genomfört en kontroll eller konstaterat en felaktighet i ansökan.

3) **Artikel 15.1 i delegerad förordning nr 640/2014, i dess lydelse enligt delegerad förordning nr 2016/1393,**

ska tolkas så,

att den utgör hinder dels för en nationell bestämmelse enligt vilken den som ansöker om stöd inte får återkalla sin ansökan när denne har varit föremål för en kontroll på plats och informerats om de felaktigheter som konstaterats, som är begränsade till de arealer och/eller djur som berörs av ansökan, dels för den behöriga nationella myndighetens praxis enligt vilken stödmottagaren inte informeras vare sig om kontrollen på plats eller om resultatet av denna kontroll.

Underskrifter