Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (yhdeksäs jaosto)

23 päivänä lokakuuta 2025 *

Ennakkoratkaisupyyntö – Maatalous – Yhteinen maatalouspolitiikka – Suoran tuen järjestelmät – Delegoitu asetus (EU) N:o 640/2014 – 15 artiklan 1 kohta – Hallinnollisten seuraamusten soveltamista koskevat poikkeukset – Virheellinen hakemus tai pyyntö – Tällaisen hakemuksen tai pyynnön peruuttaminen – Ilmoittaminen toimivaltaisille kansallisille viranomaisille – Hallinnolliset seuraamukset tapauksissa, joissa alat on ilmoitettu liian suuriksi – Delegoidun asetuksen N:o 640/2014 19 a artiklan mukaiset seuraamukset – Kyseisen artiklan sovellettavuus delegoidun asetuksen N:o 640/2014 kumoamisen jälkeen

Asiassa C-267/24,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Administrativen sad – Varna (Varnan hallintotuomioistuin, Bulgaria) on esittänyt 4.4.2024 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 16.4.2024, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Kanevi Komers DS EOOD

vastaan

Zamestnik izpalnitelen direktor na Darzhaven fond ”Zemedelie”,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (yhdeksäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja M. Condinanzi (esittelevä tuomari) sekä tuomarit N. Jääskinen ja R. Frendo,

julkisasiamies: A. Rantos,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Euroopan komissio, asiamiehinään M. Ilkova ja M. Salyková,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

* Oikeudenkäyntikieli: bulgaria.

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1306/2013 täydentämisestä yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän sekä suoriin tukiin, maaseudun kehittämistukeen ja täydentäviin ehtoihin sovellettavien maksujen epäämis- ja perumisedellytysten sekä hallinnollisten seuraamusten osalta 11.3.2014 annetun komission delegoidun asetuksen (EU) N:o 640/2014 (EUVL 2014, L 181, s. 48), sellaisena kuin se on muutettuna 4.5.2016 annetulla komission delegoidulla asetuksella (EU) 2016/1393 (EUVL 2016, L 225, s. 41; jäljempänä delegoitu asetus N:o 640/2014), 15 ja 19 a artiklan sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 49 artiklan 1 kohdan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa vastakkain ovat Bulgarian oikeuden mukaan perustettu yhtiö Kanevi Komers DS EOOD ja Zamestnik izpalnitelen direktor na Darzhaven fond ”Zemedelie” (kansallisen maatalousrahaston varatoimitusjohtaja, Bulgaria; jäljempänä kansallinen maatalousrahasto) ja jossa on kyse kansallisen maatalousrahaston päätöksestä vähentää Kanevi Komers DS:n markkinointivuonna 2019 pinta-alaperusteisia suoria tukia koskevan useamman tukijärjestelmän ja toimenpiteen yhteydessä hakeman tuen määrää ja määrätä sille seuraamuksia alojen liian suuriksi ilmoittamisen johdosta.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Asetus (EU) N:o 1306/2013

3 Yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta, hallinnoinnista ja seurannasta ja neuvoston asetusten (ETY) N:o 352/78, (EY) N:o 165/94, (EY) N:o 2799/98, (EY) N:o 814/2000, (EY) N:o 1290/2005 ja (EY) N:o 485/2008 kumoamisesta 17.12.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1306/2013 (EUVL 2013, L 347, s. 549) kumottiin 1.1.2023 alkaen yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta, hallinnoinnista ja seurannasta sekä asetuksen (EU) N:o 1306/2013 kumoamisesta 2.12.2021 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2021/2116 (EUVL 2021, L 435, s. 187). On kuitenkin niin, että asetuksen 2021/2116 104 artiklan nojalla asetuksen N:o 1306/2013 59, 63, 64, 67, 68, 74 ja 77 artiklaa sovelletaan edelleen yhteisen maatalouspolitiikan tukijärjestelmissä viljelijöille myönnettäviä suoria tukia koskevista säännöistä ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 637/2008 ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 73/2009 kumoamisesta 17.12.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1307/2013 (EUVL 2013, L 347, s. 608) mukaisille tukijärjestelmille kalenterivuodelta 2022 ja sitä edeltäviltä vuosilta aiheutuneisiin menoihin ja suoritettuihin maksuihin. Koska pääasiassa kyseessä oleva tukihakemus koskee markkinointivuotta 2019, asetusta N:o 1306/2013 sovelletaan nyt käsiteltävässä asiassa.

4 Asetuksen N:o 1306/2013 59 artiklan, jonka otsikko on ”Tarkastusten yleiset periaatteet”, 1 ja 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Jollei toisin säädetä, jäsenvaltioiden – – perustamaan järjestelmään on sisällyttävä kaikille tukihakemuksille ja maksupyynnöille järjestelmällisesti tehtävät hallinnolliset tarkastukset. Tätä järjestelmää täydennetään paikalla tehtävillä tarkastuksilla.

– –

3. Vastaavan viranomaisen on laadittava tarkastuskertomus jokaisesta paikalla tehdystä tarkastuksesta.”

5 Kyseisen asetuksen 63 artiklan, jonka otsikko on ”Aiheettomasti suoritetut maksut ja hallinnolliset seuraamukset”, 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Jos todetaan, ettei tuensaaja täytä alakohtaisessa maatalouslainsäädännössä säädettyjä tukikelpoisuusperusteita, tuen tai palkkion myöntämisen edellytyksiin liittyviä sitoumuksia tai muita velvoitteita, tukea ei makseta tai tuki peruutetaan kokonaan tai osittain, ja tapauksen mukaan asetuksen (EU) N:o 1307/2013 21 artiklassa tarkoitettuja vastaavia tukioikeuksia ei myönnetä tai ne peruutetaan.

– –

2. Lisäksi, jos alakohtaisessa maatalouslainsäädännössä niin säädetään, jäsenvaltioiden on määrättävä myös hallinnollisia seuraamuksia 64 ja 77 artiklassa säädettyjen sääntöjen mukaisesti. – –”

6 Asetuksen N:o 1306/2013 64 artiklan, jonka otsikko on ”Hallinnollisten seuraamusten soveltaminen”, 4 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Hallinnollisen seuraamuksen muoto voi olla jokin seuraavista:

a) maksettavan tuen tai palkkion määrän vähentäminen suhteessa tukihakemukseen tai maksupyyntöön, johon noudattamatta jättäminen liittyy, tai suhteessa myöhempiin hakemuksiin; maaseudun kehittämistuen osalta tällä ei kuitenkaan rajoiteta mahdollisuutta keskeyttää palkkio, jos voidaan odottaa, että tuensaaja korjaa noudattamatta jättämisen tilanteen kohtuullisessa ajassa;

b) sellaisen määrän maksaminen, joka on laskettu sen määrän ja/tai ajan perusteella, jota noudattamatta jättäminen koskee;

c) hyväksynnän, tunnustamisen tai luvan keskeyttäminen tai peruuttaminen tilapäisesti tai pysyvästi;

d) tukijärjestelmään, tukitoimenpiteeseen tai muuhun toimenpiteeseen osallistumista taikka tukijärjestelmästä, tukitoimenpiteestä tai muusta toimenpiteestä hyötymistä koskevan oikeuden peruuttaminen.”

7 Kyseisen asetuksen V osaston II luku, jonka otsikko on ”Yhdennetty hallinto- ja valvontajärjestelmä”, sisältää 67 artiklan, jonka sanamuoto on seuraava:

”1. Kunkin jäsenvaltion on perustettava yhdennetty hallinto- ja valvontajärjestelmä, jäljempänä ’yhdennetty järjestelmä’, ja ylläpidettävä sitä.

– –

4. Tässä luvussa tarkoitetaan

– –

b) ’pinta-alaan perustuvalla suoralla tuella’ asetuksen (EU) N:o 1307/2013 III osaston 1 ja 2 luvussa tarkoitettua perustukijärjestelmää, yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmää ja uudelleenjakotukea, asetuksen (EU) N:o 1307/2013 III osaston 3 luvussa tarkoitettua tukea ilmaston ja ympäristön kannalta suotuisiin maatalouskäytäntöihin, asetuksen (EU) N:o 1307/2013 III osaston 4 luvussa tarkoitettua tukea luonnonhaitta-alueille, asetuksen (EU) N:o 1307/2013 III osaston 5 luvussa tarkoitettua nuorille viljelijöille myönnettävää tukea, asetuksen (EU) N:o 1307/2013 IV osaston 1 luvussa tarkoitettua vapaaehtoista tuotantosidonnaista tukea, kun tuki maksetaan hehtaarikohtaisesti, IV osaston 2 luvussa tarkoitettua puuvillan lajikohtaista tukea, asetuksen (EU) N:o 1307/2013 V osastossa tarkoitettua pienviljelijöiden tukijärjestelmää – –”

8 Asetuksen N:o 1306/2013 68 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Yhdennetyn järjestelmän on sisällettävä seuraavat osat:

a) sähköinen tietokanta;

b) viljelylohkojen tunnistusjärjestelmä;

c) tukioikeuksien tunnistamis- ja rekisteröintijärjestelmä;

d) tukihakemukset ja maksupyynnöt;

e) yhdennetty valvontajärjestelmä;

f) yhtenäinen järjestelmä, johon kirjataan kunkin 67 artiklan 2 kohdan mukaista tukea saavan, tukihakemuksen tai maksupyynnön jättävän tunnistetiedot.”

9 Kyseisen asetuksen 74 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Edellä olevan 59 artiklan mukaisesti jäsenvaltioiden on tukikelpoisuusedellytysten todentamiseksi tarkastettava tukihakemukset hallinnollisilla tarkastuksilla maksajavirastojen tai niiden valtuuttamien elinten kautta. Näitä tarkastuksia on täydennettävä paikalla tehtävillä tarkastuksilla.”

10 Asetuksen N:o 1306/2013 77 artiklassa, jonka otsikko on ”Hallinnollisten seuraamusten soveltaminen”, säädetään seuraavaa:

”1. Mitä tulee 63 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuihin hallinnollisiin seuraamuksiin, tätä artiklaa sovelletaan silloin, kun tukikelpoisuusperusteita, sitoumuksia tai muita velvoitteita, jotka johtuvat 67 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen tukisääntöjen soveltamisesta, ei ole noudatettu.

– –

4. Hallinnollisen seuraamuksen muoto voi olla jokin seuraavista:

a) maksetun tai maksettavan tuen tai palkkion määrän vähentäminen suhteessa tukihakemuksiin tai maksupyyntöihin, joihin noudattamatta jättäminen liittyy, ja/tai suhteessa edellisten tai seuraavien vuosien tukihakemuksiin tai maksupyyntöihin;

b) sellaisen määrän maksaminen, joka on laskettu sen määrän tai ajan perusteella, jota noudattamatta jättäminen koskee;

c) kyseiseen tukijärjestelmään tai tukitoimenpiteeseen osallistumista koskevan oikeuden peruuttaminen.

– –”

Asetus N:o 1307/2013

11 Asetus N:o 1307/2013 kumottiin 1.1.2023 alkaen jäsenvaltioiden yhteisen maatalouspolitiikan nojalla laadittavien, Euroopan maatalouden tukirahastosta (maataloustukirahasto) ja Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta (maaseuturahasto) rahoitettavien strategiasuunnitelmien (YMP:n strategiasuunnitelmat) tukea koskevista säännöistä sekä asetusten (EU) N:o 1305/2013 ja (EU) N:o 1307/2013 kumoamisesta 2.12.2021 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2021/2115 (EUVL 2021, L 435, s. 1). Asetuksen 2021/2115 154 artiklan 2 kohdan nojalla asetusta N:o 1307/2013 sovelletaan kuitenkin edelleen tukihakemuksiin, jotka liittyvät ennen 1.1.2023 alkaneisiin hakuvuosiin. Koska pääasiassa kyseessä oleva tukihakemus koskee markkinointivuotta 2019, asetusta N:o 1307/2013 sovelletaan nyt käsiteltävässä asiassa.

12 Asetuksen N:o 1307/2013 johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”On tarpeen täsmentää, että asetusta [N:o 1306/2013] ja sen nojalla annettuja säännöksiä sovelletaan tässä asetuksessa säädettyihin toimenpiteisiin. – –”

13 Asetuksen N:o 1307/2013 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tässä asetuksessa vahvistetaan:

a) yhteiset säännöt, jotka koskevat viljelijöille liitteessä I luetelluissa tukijärjestelmissä suoraan myönnettäviä tukia, jäljempänä ’suorat tuet’;

b) erityiset säännöt, jotka koskevat:

i) perustukea viljelijöille, jäljempänä ’perustukijärjestelmä’ ja siirtymäkauden yksinkertaistettua järjestelmää, jäljempänä ’yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmä’;
ii) vapaaehtoista siirtymäkauden kansallista tukea viljelijöille;
iii) vapaaehtoista uudelleenjakotukea;
iv) tukea sellaisille viljelijöille, jotka soveltavat ilmaston ja ympäristön kannalta suotuisia maatalouskäytäntöjä;
v) vapaaehtoista tukea viljelijöille luonnonhaitta-alueilla;
vi) tukea maataloustoiminnan aloittaville nuorille viljelijöille;
vii) vapaaehtoista tuotantosidonnaisen tuen järjestelmää;

– –”

Delegoitu asetus N:o 640/2014

14 Delegoitu asetus N:o 640/2014 kumottiin 1.1.2023 alkaen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2021/2116 täydentämisestä yhteisen maatalouspolitiikan yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän sekä ehdollisuuden hallinnollisten seuraamusten soveltamisen ja laskennan osalta 4.5.2022 annetulla komission delegoidulla asetuksella (EU) 2022/1172 (EUVL 2022, L 183, s. 12). Delegoidun asetuksen 2022/1172 13 artiklan mukaan delegoitua asetusta N:o 640/2014 sovelletaan kuitenkin edelleen ennen 1.1.2023 jätettyihin suorien tukien hakemuksiin. Pääasian tosiseikkojen tapahtuma-ajan perusteella nyt käsiteltävässä asiassa sovelletaan delegoitua asetusta N:o 640/2014.

15 Delegoidun asetuksen N:o 640/2014 johdanto-osan 2, 8 ja 17 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(2) Erityisesti olisi vahvistettava säännöt, joilla täydennetään tiettyjä asetuksen (EU) N:o 1306/2013 muita kuin olennaisia osia seuraavilta osin: yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän, jäljempänä ’yhdennetty järjestelmä’, toimivuus, tukihakemusten tai maksupyyntöjen jättämiselle asetetut määräajat, suoran tuen osittaisen tai täydellisen epäämisen ja aiheettomasti maksetun suoran tuen tai maaseudun kehittämistuen osittaisen tai täydellisen perumisen ehdot, – – asetuksella (EU) N:o 1307/2013 – – käyttöön otettujen tukijärjestelmien mukaisen tuen saantiedellytyksiä – – koskeviin sääntöjenvastaisuuksiin liittyvien hallinnollisten seuraamusten määrittäminen – –

– –

(8) Asetuksen (EU) N:o 1307/2013 III osastossa säädetyn perustukijärjestelmän ja siihen liittyvien tukien moitteettoman soveltamisen varmistamiseksi jäsenvaltioiden olisi otettava käyttöön tukioikeuksien tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmä, joka takaa tukioikeuksien jäljitettävyyden ja jonka avulla voidaan tehdä muun muassa perustukijärjestelmän yhteydessä ilmoitettujen alojen ja kunkin viljelijän tukioikeuksien ristiintarkastukset sekä eri tukioikeuksien väliset ristiintarkastukset.

– –

(17) Kansallisille toimivaltaiselle viranomaiselle milloin tahansa virheellisistä tukihakemuksista tai maksupyynnöistä ilmoittaneisiin tuensaajiin ei pitäisi sääntöjen noudattamatta jättämisen syystä riippumatta soveltaa hallinnollisia seuraamuksia, paitsi jos tuensaajalle on annettu tieto toimivaltaisen viranomaisen aikomuksesta tehdä tarkastus paikalla tai viranomainen on jo ilmoittanut tuensaajalle tukihakemuksessa tai maksupyynnössä olevasta säännösten noudattamatta jättämisestä.”

16 Delegoidun asetuksen N:o 640/2014 2 artiklan, jonka otsikko on ”Määritelmät”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”– –

– – sovelletaan seuraavia määritelmiä:

– –

2) ’noudattamatta jättämisellä’ tarkoitetaan
   a) asetuksen (EU) N:o 1306/2013 67 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun suoran tuen tai maaseudun kehittämistuen myöntämiseen liittyvien tukikelpoisuusperusteiden, sitoumusten tai muiden velvoitteiden osalta kyseisten tukikelpoisuusperusteiden, sitoumusten tai muiden velvoitteiden noudattamatta jättämistä; – –

– –”

17 Delegoidun asetuksen N:o 640/2014 15 artiklassa, jonka otsikko on ”Hallinnollisten seuraamusten soveltamista koskevat poikkeukset”, säädetään seuraavaa:

”1. Tässä luvussa säädettyjä hallinnollisia seuraamuksia ei sovelleta niihin tukihakemuksen tai maksupyynnön osiin, joiden osalta tuensaaja ilmoittaa toimivaltaiselle viranomaiselle kirjallisesti tukihakemuksen tai maksupyynnön olevan virheellinen tai muuttuneen virheelliseksi sen jättämisen jälkeen, edellyttäen ettei tuensaajalle ole annettu tietoa toimivaltaisen viranomaisen aikomuksesta tehdä tarkastus paikalla eikä viranomainen ole jo ilmoittanut viljelijälle tukihakemukseen tai maksupyyntöön liittyvistä säännösten noudattamatta jättämisistä.

2. Tukihakemusta tai maksupyyntöä on mukautettava vastaamaan todellista tilannetta 1 kohdassa tarkoitettujen tuensaajan toimittamien tietojen perusteella.”

18 Kyseisen delegoidun asetuksen 19 a artiklan, jonka otsikko on ”Hallinnolliset seuraamukset tapauksissa, joissa pinta-alat on ilmoitettu liian suuriksi perustukijärjestelmän, yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmän, uudelleenjakotuen, nuorten viljelijöiden tuen, luonnonhaitta-alueiden tuen, pienviljelijäjärjestelmän, Natura 2000 -tukien, vesipuitedirektiivin mukaisten tukien ja alueille, joilla on luonnonoloista johtuvia tai muita erityisrajoitteita, myönnettävien tukien osalta”, 1–3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Jos jonkin 17 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun viljelykasviryhmän ilmoitettu ala asetuksen (EU) N:o 1307/2013 III osastossa olevassa 1, 2, 4 tai 5 ja V osastossa säädetyssä tukijärjestelmässä ja [Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahasto) tuesta maaseudun kehittämiseen ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005 kumoamisesta 17.12.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston] asetuksen (EU) N:o 1305/2013 [(EUVL 2013, L 347, s. 487)] 30 ja 31 artiklassa tarkoitetussa tukitoimenpiteessä ylittää tämän asetuksen 18 artiklan mukaisesti määritetyn pinta-alan, tuen laskentaperusteena käytetään määritettyä pinta-alaa, josta

vähennetään todettu ero 1,5-kertaisena, jos ero on joko yli kolme prosenttia määritetystä pinta-alasta tai yli kaksi hehtaaria.

Hallinnollinen seuraamus ei voi ylittää sataa prosenttia ilmoitettuun alaan perustuvista määristä.

2. Jos tuensaajalle ei ole vielä määrätty 1 kohdan nojalla hallinnollista seuraamusta alan liian suureksi ilmoittamisesta asianomaisessa tukijärjestelmässä tai tukitoimenpiteessä, kyseisessä kohdassa tarkoitettua hallinnollista seuraamusta alennetaan 50 prosentilla, jos ilmoitetun alan ja määritellyn alan välinen ero on enintään kymmenen prosenttia määritellystä alasta.

3. Jos tuensaajalle määrättyä hallinnollista seuraamusta on alennettu 2 kohdan mukaisesti ja tälle on seuraavan hakuvuoden osalta määrättävä toinen asianomaiseen tukijärjestelmään tai tukitoimenpiteeseen liittyvä tässä artiklassa ja 21 artiklassa tarkoitettu hallinnollinen seuraamus, tuensaajan on maksettava kyseisen seuraavan hakuvuoden hallinnollinen seuraamus täysimääräisenä sekä määrä, jolla 1 kohdan mukaisesti laskettua hallinnollista seuraamusta on alennettu 2 kohdan mukaisesti.”

Täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 809/2014

19 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1306/2013 soveltamissäännöistä yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän, maaseudun kehittämistoimenpiteiden ja täydentävien ehtojen osalta 17.7.2014 annettu komission täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 809/2014 (EUVL 2014, L 227, s. 69) kumottiin 1.1.2023 alkaen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2021/2116 soveltamissäännöistä yhteisen maatalouspolitiikan yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän osalta 31.5.2022 annetulla komission täytäntöönpanoasetuksella (EU) 2022/1173 (EUVL 2022, L 183, s. 23). Täytäntöönpanoasetuksen 2022/1173 14 artiklan mukaan täytäntöönpanoasetusta N:o 809/2014 sovelletaan kuitenkin edelleen ennen 1.1.2023 jätettyihin suorien tukien hakemuksiin. Pääasian tosiseikkojen tapahtuma-ajan perusteella nyt käsiteltävässä asiassa sovelletaan täytäntöönpanoasetusta N:o 809/2014.

20 Täytäntöönpanoasetuksen N:o 809/2014 25 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Paikalla tehtävistä tarkastuksista voidaan ilmoittaa etukäteen, jollei se vaikuta tarkastuksen tarkoitukseen tai tehokkuuteen. Ilmoitus on annettava mahdollisimman lyhyellä varoitusajalla, joka saa olla enintään 14 päivää.

– –”

21 Kyseisen täytäntöönpanoasetuksen 41 artiklassa, jonka otsikko on ”Tarkastuskertomus”, säädetään seuraavaa:

”1. Jokaisesta tämän jakson mukaisesta paikalla tehtävästä tarkastuksesta on laadittava tarkastuskertomus, jonka perusteella voidaan tarkastella tehtyjä tarkastuksia yksityiskohtaisesti ja tehdä tukikelpoisuusperusteiden, sitoumusten ja muiden velvoitteiden noudattamista koskevat päätelmät. – –

2. Tuensaajalle on annettava mahdollisuus allekirjoittaa kertomus tarkastuksen aikana, jotta hän voisi todistaa olleensa paikalla tarkastuksessa ja lisätä huomautuksia. Jos jäsenvaltiot käyttävät tarkastuksen aikana sähköisesti laadittavaa tarkastuskertomusta, toimivaltaisen viranomaisen on

tarjottava tuensaajalle mahdollisuus lisätä sähköinen allekirjoitus tai tarkastuskertomus on lähetettävä viipymättä tuensaajalle, jotta hän voi allekirjoittaa kertomuksen ja lisätä siihen mahdolliset huomautukset. Jos noudattamatta jättämisiä todetaan, tuensaajan on saatava jäljennös tarkastuskertomuksesta.

– –”

Bulgarian oikeus

ZPZP

22 Viljelijöiden tukemisesta annetun lain (Zakon za podpomagane na zemedelskite proizvoditeli; DV nro 58, 22.5.1998), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiassa (jäljempänä ZPZP), 41 §:ssä säädetään seuraavaa:

(1) Edellä 7 §:n mukaisesti rekisteröidyt viljelijät voivat hakea tukea 38a §:n 1 momentissa tarkoitetuista järjestelmistä jättämällä 32 §:n 1 momentin mukaisesti tukihakemuksen kyseiselle kalenterivuodelle.

– –

(3) Tukihakemuksessa tarkoitetun maatalousmaan on oltava viljelijöiden käytössä kyseisen kalenterivuoden 31 päivänä toukokuuta asetuksen (EU) N:o 1307/2013 36 artiklan 5 kohdan mukaisesti, mikä varmennetaan [maatalousmaan omistusoikeudesta ja käytöstä annetun lain (Zakon za sobstvenostta i polzvaneto na zemedelskite zemi)] nojalla kirjatulla käyttämisen oikeudellisella perustalla.

(4) Maatalousmaan käyttämisen oikeudellinen perusta on kirjattava maatalous-, elintarvike- ja metsäasioista vastaavan ministeriön hallinnoimalla erityisohjelmistolla sen paikkakunnan kunnallisessa maatalousvirastossa, jossa maatalousmaa sijaitsee. Kirjaaminen on tehtävä 32 §:n 5 momentissa tarkoitetussa asetuksessa tukihakemuksen tekemiselle ja sen muuttamiselle säädettyjen määräaikojen päättymiseen mennessä.

(5) Maatalous-, elintarvike- ja metsäasioista vastaava ministeriö luokittelee maatalousmaan käyttämistä varten kirjattuja oikeudellisia perustoja koskevat tiedot, laatii niistä yhteenvedon ja toimittaa ne maksajavirastolle joko yhdessä erässä tai vaiheittain. – –

(6) Kun tukihakemus jätetään yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän kautta, maksajaviraston on tarkistettava hakemuksessa olevat tiedot ja verrattava niitä 5 momentissa tarkoitettuihin tietoihin. Järjestelmän on annettava virheilmoitus, jos viljelijä on sisällyttänyt tukihakemukseensa maatalousmaata, joka sijaitsee niiden alojen ulkopuolella, joiden osalta on olemassa oikeudellinen perusta, tai sellaisessa laajuudessa, joka ylittää kirjatun oikeudellisen perustan. Virheilmoitus on toimitettava viljelijän allekirjoitettavaksi.

(7) Kun 32 §:n 5 momentissa tarkoitetussa asetuksessa säädetyt määräajat tukihakemuksen jättämiselle ja sen muuttamiselle ovat päättyneet, maksajaviraston on suoritettava hallinnollinen tarkastus kaikkien niiden jätettyjen tukihakemusten osalta, joista järjestelmä on antanut virheilmoituksen. Tarkastuksessa tukihakemuksiin sisältyviä tietoja on verrattava 5 momentissa tarkoitettuihin tietoihin, jotka koskevat 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen edellytysten täyttymistä.

– –

(9) Jos 7 ja 8 momentin mukaisesti suoritetussa tarkastuksessa ei ilmene 4 momentissa tarkoitettua kirjattua oikeudellista perustaa, maksajaviraston on sovellettava 43 §:n 3 momentin säännöksiä.”

23 ZPZP:n 43 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Maksajaviraston on suoritettava suorat tuet jätettyjen hakemusten osalta, jos se toteaa, että

1. hakija käyttää hakemuksessa ilmoitettua maatalousmaata ja harjoittaa siellä maataloustoimintaa

– –

3. viljelijän käyttämä ala ja viljelylohkojen koko eivät ole 38c §:ssä säädettyjä pienempiä

4. tukea varten ilmoitettuja aloja pidetään tukikelpoisina 37 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitetuissa tarkastuksissa.

(2) Maksajaviraston on tarkistettava suorien tukien järjestelmien puitteissa jätetyt tukihakemukset 37 §:n mukaisesti.

(3) Maksajaviraston on vähennettävä suorien tukien järjestelmästä maksettavan tuen määrää tai evättävä tuki, jos

1. hakija viljelee aloja ja/tai viljelylohkoja, joiden koko on 38c §:ssä säädettyä pienempi

2. maksajavirasto toteaa, että täydentäviä ehtoja koskevia edellytyksiä ei ole noudatettu kyseessä olevien alojen osalta

3. hakija estää paikalla tehtävän tarkastuksen

4. hakija on ilmoittanut aloja, joita hän ei viljele tai jotka eivät täytä 40 §:ssä tarkoitetussa asetuksessa määriteltyjä tukikelpoisuusperusteita

5. samasta alasta on jätetty kaksi tai useampaa hakemusta eikä päällekkäisiä aloja ole poistettu

– –

(4) Maksajaviraston on vähennettävä 3 momentissa tarkoitetun tuen määrää tai evättävä tällainen tuki Euroopan unionin lainsäädännössä vahvistettujen perusteiden mukaisesti.”

Asetus nro 5

24 Suorien tukien järjestelmiä ja toimenpiteitä koskevien hakemusten jättämisen edellytyksistä ja yksityiskohtaisista säännöistä 27.2.2009 annetun asetuksen nro 5 (Naredba nº 5 za usloviyata i reda za podavane na zayavlenia po shemi i merki za direktni plashtania; DV nro 22, 2009), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiassa (jäljempänä asetus nro 5), 2 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Edellä 1 §:ssä tarkoitettujen järjestelmien ja toimenpiteiden mukaista tukea voivat saada viljelijät, jotka viljelevät maatalousmaata ja/tai kasvattavat eläimiä ja jotka täyttävät [ZPZP:n] 41 §:n vaatimukset.

(2) Edellä 1 momentissa tarkoitettujen henkilöiden on haettava 1 §:ssä tarkoitettujen järjestelmien ja toimenpiteiden mukaista tukea lomakkeella, jonka [kansallinen maatalousrahasto] – maksajavirasto (Razplashtatelna agentsia – RA) hyväksyy vuosittain. Kun 1 momentissa tarkoitetut henkilöt hakevat tukea ensimmäistä kertaa, niiden on myös täytettävä rekisteröintihakemus.”

25 Kyseisen asetuksen 11 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Tuenhakijat voivat 31 päivään toukokuuta saakka tehdä muutoksia hakemuksiinsa ja niiden liitteinä oleviin asiakirjoihin muun muassa lisäämällä uusia järjestelmiä ja toimenpiteitä sekä viljelylohkoja ja/tai eläimiä haettujen järjestelmien ja/tai toimenpiteiden puitteissa. Jos 31 päivä toukokuuta ei ole arkipäivä, hakemusten muuttamisen määräaika päättyy ensimmäisenä sitä seuraavana arkipäivänä.

– –

(3) Tuenhakijat eivät voi tehdä 1 momentissa tarkoitettuja muutoksia, jos

1. niille on ilmoitettu hakemuksessa havaituista säännösten noudattamatta jättämisistä

2. niille on ilmoitettu niihin kohdistuvasta paikalla tehtävästä tarkastuksesta

3. niihin on kohdistunut paikalla tehty tarkastus, jossa on havaittu säännösten noudattamatta jättämisiä.

(4) Edellä 1 momentissa tarkoitetut muutokset on tehtävä toimittamalla jäljennös tukihakemuksesta, josta tuenhakija on asianmukaisesti rastittanut, täyttänyt ja allekirjoittanut kohdan ’muutokset’. Kyseinen jäljennös on toimitettava asianomaiseen kunnalliseen maatalousvirastoon (OSZ) siihen sisältyvien tietojen syöttämiseksi tuenhakijoita, tukihakemuksia ja maksupyyntöjä koskevaan tallennusjärjestelmään (SRKZPZP), johon hakijan tukihakemusta koskevat tiedot on syötetty. Tiedot syötetään 10 §:n 1 momentin mukaisesti.

– –

(6) Tuenhakijat voivat milloin tahansa korjata jätetyissä hakemuksissa olevia ilmeisiä asiavirheitä, kunnes tuki hyväksytään (kokonaan tai osittain) tai evätään.”

26 Asetuksen nro 5 14 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Tuenhakija voi peruuttaa hakemuksen kokonaisuudessaan tai yhden tai useamman järjestelmän – pienviljelijöiden tukijärjestelmä pois lukien – osalta siihen asti, kun kyseisen järjestelmän mukainen maksu suoritetaan, mutta kuitenkin viimeistään hakuvuoden 1 päivänä joulukuuta. Viljelylohkon osia ei voida poistaa hakemuksesta. Peruuttaminen on tehtävä kirjallisella pyynnöllä sen alueen kansallisen maatalousrahaston toimivaltaiselle alueelliselle osastolle, jossa sijaitsee:

1. tuenhakijan (luonnollinen henkilö) vakituinen osoite

2. tuenhakijan (oikeushenkilö tai yksityinen elinkeinonharjoittaja) sääntömääräinen kotipaikka.

(2) Hakemus kokonaisuudessaan tai hakemuksen osana olevan yhden tai useamman järjestelmän osalta peruutetaan muutospyynnöllä täyttämällä pyyntölomake, johon on merkitty muutokset.

– –

(6) Tuenhakija ei voi peruuttaa hakemustaan kokonaisuudessaan tai yhden tai useamman sen perustana olevan järjestelmän osalta, jos

1. tuenhakijalle on ilmoitettu hakemuksessa todetuista päällekkäisyyksistä sellaisten viljelylohkojen osalta, joissa päällekkäisyyksiä havaittiin

2. tuenhakijalle on ilmoitettu sen valitsemisesta paikalla tehtävää tarkastusta varten tarkastuksen kohteena olevien alojen ja/tai eläinten osalta

3. tuenhakijaan on kohdistettu paikalla tehty tarkastus ja tuenhakijalle on ilmoitettu todetuista säännösten noudattamatta jättämisistä niiden pinta-alojen ja/tai eläinten osalta, joiden osalta nämä säännösten noudattamatta jättämiset on todettu.

(7) Tukihakemusten peruuttamispyyntöjä ei hyväksytä kyseisiä hakemuksia koskevien ristiintarkastusten aikana. Ristiintarkastuksia koskeva ajanjakso julkaistaan kansallisen maatalousrahaston verkkosivustolla.

– –”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

27 Kanevi Komers DS jätti markkinointivuotta 2019 koskevan tukihakemuksen Euroopan maatalouden tukirahastosta (maataloustukirahasto), Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta (maaseuturahasto) ja Bulgarian tasavallan talousarviosta rahoitettujen pinta-alaperusteisia suoria tukia koskevan useamman tukijärjestelmän ja toimenpiteen puitteissa.

28 Tukihakemus tarkastettiin 8.8.2019–28.8.2019 toteutetussa hallinnollisessa tarkastuksessa ja 22.10.2019–25.10.2019 toteutetuissa paikalla tehdyissä tarkastuksissa.

29 Kanevi Komers DS peruutti 4.11.2019 päivätyllä kansallisen maatalousrahaston Targovishten (Bulgaria) kaupungin alueelliselle osastolle osoittamallaan kirjeellä tukihakemuksensa tiettyjen viljelylohkojen osalta asetuksen nro 5 14 §:n 1 momentin nojalla. Kyseinen kirje toimitettiin kansallisen maatalousrahaston päätoimipaikkaan 5.11.2019.

30 Kansallinen maatalousrahasto ilmoitti Kanevi Komers DS:lle 18.12.2019 päivätyllä kirjeellä yhtäältä, että tukihakemuksen peruuttaminen oli pätemätön, koska peruuttamista ei tehty yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän kautta, ja toisaalta, että peruuttamisen epääminen oli perusteltua sen vuoksi, että tarkastuksen toteuttamista oli jo suunniteltu ja tarkastus päätetty tehdä. Kansallinen maatalousrahasto ei kuitenkaan toimittanut asiakirjaa, jossa olisi vahvistettu, että tällaisen tarkastuksen tekemisestä oli tehty päätös.

31 Kansallinen maatalousrahasto ilmoitti Kanevi Komers DS:lle 5.12.2022 päivätyllä kirjeellä tuen hyväksymisestä ja sen maksamisesta markkinointivuodeksi 2019 ilmoitettujen alojen perusteella. Kyseisessä kirjeessä todettiin, että hyväksytyn tuen kokonaismäärä oli laskettu yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän avulla kyseisen yhtiön jättämässä tukihakemuksessa olevia tietoja koskeneiden pakollisten hallinnollisten tarkastusten ja paikalla tehtyjen tarkastusten toteuttamisen jälkeen, että Kanevi Komers DS:n hakeman tuen määrää oli vähennetty ja että seuraamusten, joita kyseiseen yhtiöön sovellettiin alojen päällekkäisyyden tähden, määrä oli laskettu delegoidun asetuksen N:o 640/2014 19 a artiklan mukaisesti.

32 Kanevi Komers DS nosti Administrativen sad – Varnassa (Varnan hallintotuomioistuin, Bulgaria), joka on ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin, kanteen mainitusta kirjeestä.

33 Kanevi Komers DS väittää kyseisessä tuomioistuimessa lähinnä, että sillä oli oikeus poistaa tukihakemuksestaan ne viljelylohkot, joille se oli hakenut tukea, siten, että se ei käyttänyt yhdennettyä hallinto- ja valvontajärjestelmää vaan noudatti delegoidun asetuksen N:o 640/2014 15 artiklassa ja asetuksen nro 5 14 §:ssä säädettyjä aineellisia ja menettelyllisiä edellytyksiä eli ilmoittamalla asiasta kirjallisesti kansallisen maatalousrahaston alueelliselle osastolle siinä tapauksessa, että tuensaajalle ei ole annettu tietoa toimivaltaisen viranomaisen aikomuksesta tehdä tarkastus paikalla eikä kyseinen viranomainen ole jo ilmoittanut tuenhakijalle tukihakemukseen tai maksupyyntöön liittyvistä säännösten noudattamatta jättämisistä.

34 Kanevi Komers DS täsmentää tältä osin antaneensa kansalliselle maatalousrahastolle tiedoksi pyynnön poistaa tietyt alat tukihakemuksestaan kansallisessa oikeudessa säädetyssä määräajassa ja noudattaneensa delegoidun asetuksen N:o 640/2014 15 artiklassa säädettyä kirjallista muotoa. Kanevi Komers DS väittää myös, että päätöksessä, jolla määrättiin 8.8.2019–28.8.2019 paikalla tehtävästä tarkastuksesta, ei mainittu mitään viljelylohkoja ja että hallintoviranomaisella ei näin ollen ollut mitään näyttöä siitä, että lohkojen poistamispyynnössä tarkoitetut alat olivat juuri niitä, jotka oli määrätty tarkastettaviksi. Kanevi Komers DS katsoo näin ollen, että kansallinen maatalousrahasto rikkoi delegoidun asetuksen N:o 640/2014 15 artiklaa yhtäältä sisällyttäessään tukilaskelmaan poistamispyynnössä tarkoitetut alat ja toisaalta määrätessään seuraamuksia ottamatta huomioon tukihakemukseen tehtyä korjausta.

35 Kansallinen maatalousrahasto väittää, että jotta viljelylohkojen poistaminen tukihakemuksesta olisi pätevä, se on tehtävä yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän kautta siten, että pyyntö voidaan käsitellä asianmukaisesti. Kansallinen maatalousrahasto huomauttaa, että yhdennetyssä hallinto- ja valvontajärjestelmässä on kehitetty toiminto, joka mahdollistaa sen, että viljelylohkojen poistamista kokonaan tai osittain koskevan pyynnön tekemisen yhteydessä

voidaan tarkistaa kyseisen pyynnön sallittavuus, jotta tällainen poistaminen voidaan joko hyväksyä tai hylätä. Kansallinen maatalousrahasto toteaa, että mitään muuta sellaista tapaa toteuttaa mainittu poistaminen, joka ei tarjoa objektiivista mahdollisuutta tarkistaa poistamispyynnön sallittavuutta, ei voida pitää tällaisena pyyntönä.

36 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan kysymys on siitä, onko delegoidun asetuksen N:o 640/2014 15 artiklan kannalta riittävää, että poistamispyynnöstä ilmoitetaan kirjallisesti ja että ilmoitus on saapunut toimivaltaiselle viranomaiselle, vai onko tarpeen, että kyseinen ilmoitus tehdään tietyssä muodossa sitä varten tarkoitetun tietoteknisen alustan kautta. Kyseinen tuomioistuin täsmentää tältä osin, ettei delegoidussa asetuksessa N:o 640/2014 säädetä sen enempää siitä, että viljelylohkojen poistamista koskeva pyyntö on tehtävä tällaisen alustan kautta, kuin jäsenvaltioiden toimivallasta antaa täydentäviä sääntöjä kyseisen delegoidun asetuksen täytäntöönpanemiseksi.

37 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan on lisäksi niin, että kun otetaan huomioon mainitun delegoidun asetuksen 15 artiklan sanamuoto, esiin nousee kysymys siitä, onko kyseistä artiklaa tulkittava siten, että jos tuensaajalle ei ole annettu tietoa toimivaltaisen viranomaisen aikomuksesta tehdä tarkastus eikä tuensaajalle ole ilmoitettu tukihakemukseen liittyvästä säännösten noudattamatta jättämisistä, tuensaaja voi – siihen päivään saakka, jona hänelle on ilmoitettu seikoista, jotka estävät ilmoituksen tekemisen – ilmoittaa kirjallisesti toimivaltaiselle viranomaiselle, että sen tukihakemus tai maksupyyntö on virheellinen tai että se on muuttunut virheelliseksi hakemuksen jättämisen jälkeen.

38 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa lopuksi delegoidun asetuksen N:o 640/2014 19 a artiklasta, jonka nojalla kansallinen maatalousrahasto määräsi Kanevi Komers DS:lle seuraamuksia, että vaikka kyseinen delegoitu asetus kumottiin 1.1.2023 alkaen, sitä sovelletaan edelleen ennen kyseistä päivämäärää jätettyihin – kuten pääasiassa on tehty – suorien tukien hakemuksiin. Kyseinen tuomioistuin toteaa kuitenkin, ettei kyseisen delegoidun asetuksen konsolidoitu versio enää sisällä mainittua 19 a artiklaa. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii näin ollen, onko mainitun artiklan katsottava olleen voimassa sinä päivänä, jona seuraamukset määrättiin Kanevi Komers DS:lle, eli 5.12.2022.

39 Tässä tilanteessa Administrativen sad – Varna on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Voivatko jäsenvaltiot soveltaa suoraan [delegoidun asetuksen N:o 640/2014] 15 artiklaa, vai edellyttääkö sen soveltaminen kansallisten säännösten antamista?

2) Onko katsottava, että [delegoidun asetuksen N:o 640/2014] 15 artiklassa säädetään, että siihen, että tuensaaja ilmoittaa toimivaltaiselle viranomaiselle asianmukaisesti tukihakemuksen tai maksupyynnön olevan virheellinen tai muuttuneen virheelliseksi sen jättämisen jälkeen, riittää kirjallinen ilmoitus, jonka toimivaltainen viranomainen on vastaanottanut, ja ettei siinä säädetä ilmoituksen jättämisestä tietyn alustan kautta?

3) Onko [delegoidun asetuksen N:o 640/2014] 15 artiklaan sisältyviä tuensaajan oikeuden rajoituksia, joiden mukaan tuensaaja voi ilmoittaa toimivaltaiselle viranomaiselle tukihakemuksen tai maksupyynnön olevan virheellinen tai muuttuneen virheelliseksi sen jättämisen jälkeen seuraamuksetta vain, jos ’tuensaajalle [ei] ole annettu tietoa toimivaltaisen viranomaisen aikomuksesta tehdä tarkastus paikalla eikä viranomainen ole jo ilmoittanut viljelijälle tukihakemukseen tai maksupyyntöön liittyvistä säännösten noudattamatta

jättämisistä’, tulkittava siten, että niissä edellytetään näyttöä siitä, että hallintoviranomainen on antanut tuensaajalle tietoa aikomuksestaan tehdä tarkastus tai tukihakemukseen tai maksupyyntöön liittyvistä säännösten noudattamatta jättämisistä? Onko tuensaajan sillä edellytyksellä, ettei sille ole annettu tietoa toimivaltaisen viranomaisen aikomuksesta tehdä tarkastus paikalla eikä viranomainen ole jo ilmoittanut sille tukihakemukseen tai maksupyyntöön liittyvistä säännösten noudattamatta jättämisistä, kyseisen asetuksen säännöksen mukaan sallittua peruuttaa hakemus ennen kuin hallintoviranomainen ilmoittaa sille tästä siinä tapauksessa, että tarkastus on jo tehty ja säännösten noudattaminen jättäminen on todettu?

4) Ovatko [delegoidun asetuksen N:o 640/2014] johdanto-osan 17 perustelukappale ja 15 artikla esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan ’tuenhakija ei voi peruuttaa jätettyä hakemusta kokonaisuudessaan tai yhden tai useamman sen perustana olevan järjestelmän tai toimenpiteen osalta, jos: 1. tuenhakijalle on ilmoitettu hakemuksessa todetuista päällekkäisyyksistä sellaisten viljelylohkojen osalta, joissa päällekkäisyyksiä havaittiin; 2. tuenhakijalle on ilmoitettu sen valitsemisesta paikalla tehtävää tarkastusta varten; 3. tuenhakijaan on kohdistettu paikalla tehty tarkastus ja tuenhakijalle on ilmoitettu todetuista säännösten noudattamatta jättämisistä niiden pinta-alojen ja/tai eläinten osalta, joiden osalta nämä säännösten noudattamatta jättämiset on todettu’, ja kansallisen viranomaisen paikalla tehtäviä tarkastuksia koskevalle käytännölle (jossa tuensaajalle ei ilmoiteta tarkastuksesta tai sen tuloksesta) ja kansallisen viranomaisen käytännölle, joiden mukaan tuensaajan edellytetään jättävän kirjallisen ilmoituksen peruuttamisesta tietyn järjestelmän kautta ainoastaan hakemuksen käsittelyn yksinkertaistamiseen liittyvistä syistä?

5) Voidaanko [perusoikeuskirjan] 49 artiklan 1 kohdan kolmatta virkettä soveltaa pääasiassa viljelijälle [delegoidun asetuksen N:o 640/2014, joka on kumottu delegoidulla asetuksella 2022/1172, jonka johdanto-osan 16 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa: ’Delegoitu asetus (EU) N:o 640/2014 olisi selkeyden ja oikeusvarmuuden vuoksi kumottava. Kyseistä asetusta olisi kuitenkin sovellettava edelleen seuraavien osalta: ennen 1 päivää tammikuuta 2023 jätetyt suorien tukien hakemukset, asetuksen (EU) N:o 1305/2013 nojalla täytäntöönpantuihin tukitoimenpiteisiin liittyvät maksupyynnöt sekä täydentäviin ehtoihin liittyvät valvontajärjestelmä ja hallinnolliset seuraamukset’,] 19 a artiklan nojalla määrättyyn seuraamukseen, kun [delegoitu asetus N:o 640/2014] oli voimassa markkinointivuonna 2019 ja siten ajankohtana, jona seuraamus määrättiin 5.12.2022 päivätyllä kirjeellä (asiakirjanumero), jossa ilmoitettiin tuen myöntämisestä ja maksamisesta pinta-alaperusteisia suoria tukia markkinointivuonna 2019 koskevien tukijärjestelmien ja toimenpiteiden yhteydessä, jos ajankohtana, jona tuomioistuin tutkii asiaa, [delegoituun asetukseen N:o 640/2014], sellaisena kuin se on ollut voimassa 1.1.2023 alkaen – –, ei enää sisälly 19 a artiklaa?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen ja toinen kysymys

40 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä ja toisella kysymyksellään, joita on tarkasteltava yhdessä, lähinnä, onko delegoidun asetuksen N:o 640/2014 15 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle säännöstölle,

jonka mukaan tuenhakijan on ilmoitettava toimivaltaiselle kansalliselle viranomaiselle kaikista tukihakemuksessa tai maksupyynnössä olevista virheistä tai niihin tehdyistä muutoksista yksinomaan tätä varten tarkoitetun tietoteknisen alustan kautta.

41 Tältä osin on aluksi muistutettava, että vaikka asetusten säännöksillä on niiden luonteen ja niillä unionin oikeuslähteiden järjestelmässä olevan tehtävän nojalla yleensä välitön oikeusvaikutus kansallisissa oikeusjärjestyksissä ilman, että kansallisten viranomaisten olisi ryhdyttävä täytäntöönpanotoimiin, asetusten tiettyjen säännösten täytäntöönpano voi kuitenkin edellyttää, että jäsenvaltiot toteuttavat tällaisia toimia (ks. vastaavasti tuomio 25.10.2012, Ketelä, C-592/11, EU:C:2012:673, 35 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

42 Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä seuraa, että jäsenvaltiot voivat toteuttaa asetuksen täytäntöönpanotoimia, jos ne eivät haittaa asetuksen välitöntä sovellettavuutta, jos niillä ei peitellä sitä, että kyseessä on unionin oikeuden asetus, ja jos niissä täsmennetään kyseisessä asetuksessa jäsenvaltioille annetun harkintavallan käyttöä asetuksen säännöksissä asetetuissa rajoissa (tuomio 25.10.2012, Ketelä, C-592/11, EU:C:2012:673, 36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

43 Määritettäessä sitä, estävätkö, edellyttävätkö vai sallivatko asianomaisen asetuksen merkitykselliset säännökset sen, että jäsenvaltiot toteuttavat tiettyjä täytäntöönpanotoimia, ja määritettäessä etenkin viimeksi mainitussa tilanteessa sitä, kuuluuko asianomainen toimenpide kullekin jäsenvaltiolle annetun harkintavallan piiriin, perustana on käytettävä näitä säännöksiä, tulkittuina asetuksen tavoitteiden valossa (tuomio 25.10.2012, Ketelä, C-592/11, EU:C:2012:673, 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

44 On lisäksi niin, että unionin oikeuden säännöksen tai määräyksen tulkitsemisessa on otettava huomioon paitsi sen sanamuoto myös asiayhteys ja sillä säännöstöllä tavoitellut päämäärät, jonka osa säännös tai määräys on (ks. vastaavasti tuomio 19.9.2024, Agrarmarkt Austria, C-350/23, EU:C:2024:771, 57 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

45 Tältä osin on ensinnäkin todettava, että delegoidun asetuksen N:o 640/2014 15 artiklan 1 kohdassa säädetään, että hallinnollisia seuraamuksia ei sovelleta niihin tukihakemuksen tai maksupyynnön osiin, joiden osalta tuensaaja ilmoittaa toimivaltaiselle viranomaiselle kirjallisesti tukihakemuksen tai maksupyynnön olevan virheellinen tai muuttuneen virheelliseksi sen jättämisen jälkeen, edellyttäen ettei tuensaajalle ole annettu tietoa toimivaltaisen viranomaisen aikomuksesta tehdä tarkastus paikalla eikä viranomainen ole jo ilmoittanut viljelijälle tukihakemukseen tai maksupyyntöön liittyvistä säännösten noudattamatta jättämisistä.

46 Kyseisen säännöksen sanamuodosta seuraa siten, että siinä ei nimenomaisesti sallita eikä kielletä sitä, että jäsenvaltiot säätävät lisäsääntöjä, jotka koskevat tuensaajan velvollisuutta ilmoittaa toimivaltaiselle viranomaiselle kirjallisesti tukihakemuksen tai maksupyynnön siitä osasta, jota pidetään virheellisenä tai joka on muuttunut virheelliseksi tukihakemuksen tai maksupyynnön jättämisen jälkeen.

47 Mainitun säännöksen asiayhteydestä on toiseksi todettava, että se sisältyy delegoidun asetuksen N:o 640/2014 II osaston IV lukuun, joka koskee tuen laskentaa koskevia yksityiskohtaisia sääntöjä ja säännösten noudattamatta jättämisistä määrättäviä hallinnollisia seuraamuksia yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän piiriin kuuluvien suorien tukien järjestelmien ja maaseudun kehittämistoimenpiteiden yhteydessä.

48 Delegoidun asetuksen N:o 640/2014 2 artiklan 1 kohdan 2 alakohdan a alakohdassa käsite ”noudattamatta jättäminen” määritellään siten, että sillä tarkoitetaan ”– – suoran tuen tai maaseudun kehittämistuen myöntämiseen liittyvien tukikelpoisuusperusteiden, sitoumusten tai muiden velvoitteiden osalta kyseisten tukikelpoisuusperusteiden, sitoumusten tai muiden velvoitteiden noudattamatta jättämistä”.

49 Koska delegoidun asetuksen N:o 640/2014 15 artiklan 1 kohta liittyy tuen laskentaan ja säännösten noudattamatta jättämisistä määrättäviin hallinnollisiin seuraamuksiin ja koska siinä säädetään, että mahdollisuus tukihakemuksen tai maksupyynnön oikaisemiseen edellyttää, että toimivaltainen viranomainen ei ole vielä ilmoittanut tuensaajalle aikomuksestaan tehdä tarkastus paikalla eikä tukihakemukseen tai maksupyyntöön liittyvistä säännösten noudattamatta jättämisistä, on katsottava, että kyseisellä säännöksellä pyritään takaamaan, että tuensaajan jälkikäteen tekemä oikaisu tehdään riippumattomista ja vapaaehtoisista syistä, jotka perustuvat tuensaajan vilpittömyyteen.

50 Delegoidun asetuksen N:o 640/2014 yleisemmistä tavoitteista on kolmanneksi todettava, että ne on määriteltävä niiden tehtävien valossa, jotka liittyvät unionin varojen yhteiseen hallinnointiin jäsenvaltioiden kanssa yhteisen maatalouspolitiikan puitteissa siten kuin siitä säädetään asetuksessa N:o 1306/2013, jota täydennetään kyseisellä delegoidulla asetuksella muiden kuin keskeisten osien osalta.

51 Unionin taloudellisten etujen suojaamista, yhteisen maatalouspolitiikan rahoittamista ja yhdennettyä hallinto- ja valvontajärjestelmää koskevasta unionin säännöstöstä käy tältä osin selvästi ilmi, että jäsenvaltioiden velvollisuutena on sellaisten toimenpiteiden toteuttaminen, jotka ovat omiaan takaamaan yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän asianmukaisen täytäntöönpanon, ja niiden on erityisesti toteutettava tarvittavat toimenpiteet varmistuakseen unionin rahoittamien toimien tosiasiallisesta ja asianmukaisesta toteuttamisesta sekä estääkseen sääntöjenvastaisuudet ja rangaistakseen niistä (ks. vastaavasti tuomio 24.6.2010, Pontini ym., C-375/08, EU:C:2010:365, 75 kohta). Unionin lainsäätäjä on vahvistanut nämä velvollisuudet asetuksen 2021/2116 59 artiklassa, joka vastaa asetuksen N:o 1306/2013, joka kumottiin 1.1.2023 alkaen, 58 artiklaa.

52 Tältä osin on yhtäältä niin, että jäsenvaltioiden on määrättävä asetuksen N:o 1306/2013 63, 64 ja 77 artiklan mukaisesti hallinnollisia seuraamuksia, joiden on oltava oikeasuhteisia ja suhteutettuja havaitun noudattamatta jättämisen vakavuuteen, laajuuteen, kestoon ja toistuvuuteen ja joita voivat olla maksettavan tuen määrän vähentäminen, sellaisen määrän maksaminen, joka on laskettu sen määrän ja/tai ajan perusteella, jota noudattamatta jättäminen koskee, hyväksynnän, tunnustamisen tai luvan keskeyttäminen tai peruuttaminen tilapäisesti tai pysyvästi tai tukijärjestelmään, tukitoimenpiteeseen tai muuhun toimenpiteeseen osallistumista taikka tukijärjestelmästä, tukitoimenpiteestä tai muusta toimenpiteestä hyötymistä koskevan oikeuden peruuttaminen.

53 Toisaalta kyseisen asetuksen 67–73 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on perustettava yhdennetty hallinto- ja valvontajärjestelmä ja ylläpidettävä sitä erityisesti unionin talousarviosta yhteisen maatalouspolitiikan puitteissa rahoitettujen toimien aitouden ja sääntöjenmukaisuuden todentamiseksi ja unionin myöntämän tuen tehokkuuden ja seurannan parantamiseksi helpottamalla sääntöjenvastaisuuksien ja petosten ehkäisemistä ja tarvittavien seuraamusten soveltamista.

54 Näin ollen minkään delegoidussa asetuksessa N:o 640/2014 olevan seikan perusteella ei voida katsoa, että jäsenvaltiot eivät voisi toteuttaa täytäntöönpanotoimenpiteitä, joissa säädetään, että kyseisen 15 artiklan mukainen kirjallinen tiedoksianto on tehtävä erityisen tietoteknisen alustan kautta.

55 Unionin tuomioistuin on tältä osin jo katsonut, että jäsenvaltioilla on harkintavaltaa, kun ne panevat tukijärjestelmiä täytäntöön ja kun ne valitsevat tarpeellisiksi katsomiaan kansallisia toimenpiteitä sääntöjenvastaisuuksien ja petosten estämiseksi ja rankaisemiseksi tehokkaasti (ks. vastaavasti tuomio 24.6.2010, Pontini ym., C-375/08, EU:C:2010:365, 76 kohta).

56 Tukihakemusten tueksi esitettävää näyttöä koskevan jäsenvaltioiden harkintavallan käyttämisen ja kansallisen säännöstön, jolla pannaan täytäntöön kyseinen harkintavalta, on kuitenkin oltava kyseisellä unionin säännöstöllä tavoiteltujen päämäärien ja unionin oikeuden yleisten periaatteiden – kuten suhteellisuusperiaatteen ja oikeusvarmuuden periaatteen – mukaisia (ks. vastaavasti tuomio 27.6.2019, Azienda Agricola Barausse Antonio e Gabriele, C-348/18, EU:C:2019:545, 57 kohta ja tuomio 7.4.2022, Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, 63 kohta).

57 Vaikka ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on selvitettävä kussakin yksittäistapauksessa, onko näitä periaatteita noudatettu (ks. vastaavasti tuomio 24.6.2010, Pontini ym., C-375/08, EU:C:2010:365, 89 kohta), unionin tuomioistuin on vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan toimivaltainen esittämään kansalliselle tuomioistuimelle kaikki sellaiset unionin oikeuden tulkintaan liittyvät seikat, jotka saattavat auttaa kansallista tuomioistuinta sen arvioidessa tätä yhteensopivuutta sen käsiteltäväksi saatetussa asiassa (tuomio 11.6.2020, Subdelegación del Gobierno en Guadalajara, C-448/19, EU:C:2020:467, 17 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

58 Oikeusvarmuuden periaatteesta, jonka unionin tuomioistuin ottaa huomioon viljelijöille maksettavien tukien alalla erityisesti silloin, kun kyseessä ovat hallinnollisia seuraamuksia koskevat säännökset (ks. vastaavasti tuomio 18.4.2024, Kaszamás, C-79/23, EU:C:2024:329, 59 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen), on muistutettava, että kyseinen periaate ei edellytä ainoastaan, että unionin säännöstön perusteella ne, joita asia koskee, voivat saada selville tarkasti, minkä laajuisia siinä näille asetetut velvoitteet ovat, vaan myös, että ne voivat yksiselitteisesti saada tiedon oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan ja ryhtyä niiden johdosta asianmukaisiin toimenpiteisiin (ks. vastaavasti tuomio 25.7.2018, Teglgaard ja Fløjstrupgård, C-239/17, EU:C:2018:597, 52 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

59 Unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta ilmenee, että asetuksen nro 5 14 §:n mukaan tukihakemukset peruutetaan asianomaiselle kansallisen maatalousrahaston alueelliselle osastolle osoitetulla kirjallisella ilmoituksella. Kyseisestä asiakirja-aineistosta ei kuitenkaan yhtäältä ilmene, että pääasian tosiseikkojen tapahtumahetkellä jossakin Bulgarian oikeuden säännöksessä olisi asetettu velvollisuus ilmoittaa tästä peruuttamisesta erityisen tietoteknisen alustan kautta. Toisaalta ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen antamien tietojen mukaan vaatimus siitä, että peruuttaminen on tehtävä tällä tavoin, perustuu yksinomaan kansallisten viranomaisten käytäntöön.

60 Vaikka ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä on viime kädessä selvittää, onko kansallinen lainsäädäntö oikeusvarmuuden periaatteen mukainen, on täsmennettävä, että siinä tapauksessa, että velvollisuus peruuttaa tukihakemus erityisen tietoteknisen alustan kautta ei perustu oikeudelliseen perustaan vaan pelkkään kansallisten viranomaisten käytäntöön, tällainen

käytäntö ei vaikuta yhteensopivalta oikeusvarmuuden periaatteen nojalla edellytetyn oikeussääntöjen soveltamisen ennakoitavuuden vaatimuksen kanssa, koska mainittu käytäntö voi vaikuttaa tuensaajan velvollisuuksiin.

61 Suhteellisuusperiaatteesta, joka unionin tuomioistuimen mukaan edellyttää, että tavoitellut tavoitteet ovat toteutettavissa säännöksessä säädettyjen keinojen avulla ja että näillä keinoilla ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen näiden tavoitteiden saavuttamiseksi, on muistutettava, että sekä unionin lainsäätäjän että unionin oikeutta soveltavien kansallisten lainsäätäjien ja tuomioistuinten on noudatettava tätä periaatetta (ks. vastaavasti tuomio 24.6.2010, Pontini ym., C-375/08, EU:C:2010:365, 87 kohta). Toimivaltaisten kansallisten viranomaisten on näin ollen noudatettava tätä periaatetta delegoidun asetuksen N:o 640/2014 säännösten soveltamisessa.

62 Jäsenvaltioiden on siten varmistettava, että tuensaajilla on siitä riippumatta, missä määrin ne osaavat käyttää kyseistä tietoteknistä välinettä, nopea ja helppo pääsy järjestelmiin, joiden avulla he voivat vaikeuksitta ja kohtuullisessa ajassa lähettää toimivaltaiselle viranomaiselle kyseisen delegoidun asetuksen 15 artiklassa tarkoitetut ilmoitukset. Jos tällaista mahdollisuutta ei ole taattu asianomaisessa jäsenvaltiossa, kyseisen jäsenvaltion asettamaa velvollisuutta tehdä tällainen ilmoitus erityisen tietoteknisen alustan kautta on pidettävä suhteettomana siltä osin kuin kyseisen velvollisuuden noudattamatta jättäminen voi kansallisen hallinto-oikeuden mukaan tehdä delegoidun asetuksen N:o 640/2014 15 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun ilmoituksen pätemättömäksi.

63 Kaiken edellä esitetyn perusteella ensimmäiseen ja toiseen kysymykseen on vastattava, että delegoidun asetuksen N:o 640/2014 15 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että se ei ole esteenä kansalliselle säännöstölle, jonka mukaan tuenhakijan on ilmoitettava toimivaltaiselle kansalliselle viranomaiselle kaikista tukihakemuksessa tai maksupyynnössä olevista virheistä tai niihin tehdyistä muutoksista yksinomaan sellaisen alustan kautta, joka on tarkoitettu tätä varten, kunhan kyseessä olevalla unionin säännöstöllä tavoiteltuja päämääriä ja unionin oikeuden yleisiä periaatteita – erityisesti suhteellisuusperiaatetta ja oikeusvarmuuden periaatetta – noudatetaan.

Kolmas kysymys

64 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kolmannella kysymyksellään lähinnä, onko delegoidun asetuksen N:o 640/2014 15 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että yhtäältä hallinnollisten seuraamusten soveltaminen virheellisen tukihakemuksen tai maksupyynnön tapauksessa edellyttää, että toimivaltainen kansallinen viranomainen osoittaa, että kyseisessä säännöksessä mainitut kaksi edellytystä eivät täyty, ja että toisaalta mainitussa säännöksessä annetaan tuensaajalle mahdollisuus muuttaa tukihakemustaan tai maksupyyntöään tai peruuttaa tällainen hakemus tai pyyntö siihen saakka, kunnes sille ilmoitetaan, että toimivaltainen viranomainen on tehnyt tarkastuksen tai todennut tukihakemukseen tai maksupyyntöön liittyvän säännösten noudattamatta jättämisen.

65 Delegoidun asetuksen N:o 640/2014 15 artiklan 1 kohdassa säädettyjen edellytysten – eli että tuensaajalle ei ole annettu tietoa toimivaltaisen viranomaisen aikomuksesta tehdä tarkastus paikalla eikä viranomainen ole jo ilmoittanut tuensaajalle tukihakemukseen tai maksupyyntöön liittyvistä säännösten noudattamatta jättämisistä – täyttymisen osoittamista koskevan kolmannen kysymyksen ensimmäisestä osasta on aluksi todettava, ettei kyseisessä säännöksessä eikä mainitun delegoidun asetuksen muissa yksityiskohtaisemmissa säännöksissä säädetä todistelusta.

66 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on niin, että siltä osin kuin asetukseen ei sisälly erityisesti todistelua koskevia yksityiskohtaisempia säännöksiä, menettelyllistä itsemääräämisoikeutta koskevan periaatteen nojalla ja vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteiden mukaisesti kunkin jäsenvaltion sisäisessä oikeusjärjestyksessä on vahvistettava todistelussa noudatettavat menettelytavat, sallitut todistuskeinot ja ne periaatteet, jotka koskevat todisteiden näyttöarvon arviointia, sekä edellytetty näyttökynnys (ks. vastaavasti tuomio 28.4.2022, Vinařství U Kapličky, C-86/20, EU:C:2022:320, 75 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

67 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on näin ollen nyt käsiteltävässä asiassa arvioitava todisteita, niiden näyttöarvoa ja edellytettyä näyttökynnystä sovellettavan kansallisen oikeuden perusteella ja vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteita noudattaen.

68 Tältä osin on todettava, että asetuksen N:o 1306/2013 59 artiklan 3 kohdassa ja täytäntöönpanoasetuksen N:o 809/2014 41 artiklassa säädetään hyvän hallinnon periaatteen ja kontradiktorisen periaatteen mukaisesti toimivaltaisen viranomaisen velvollisuudesta laatia tarkastuskertomus paikalla tehtävistä tarkastuksista. Kyseisen 41 artiklan sanamuodosta ilmenee erityisesti, että tarkastuskertomuksessa on tarkasteltava tarkastuksen eri osatekijöitä yksityiskohtaisesti, että tuensaajalle on annettava mahdollisuus allekirjoittaa kertomus tarkastuksen aikana, jotta hän voisi todistaa olleensa paikalla tarkastuksessa ja lisätä huomautuksia, ja että tuensaajan on saatava jäljennös tarkastuskertomuksesta, jos todetaan sääntöjenvastaisuuksia. Vaikuttaa siten siltä, että toimivaltaisella hallintoviranomaisella on riittävä näyttö sen arvioimiseksi, täyttyvätkö delegoidun asetuksen N:o 640/2014 15 artiklassa säädetyt kaksi negatiivista edellytystä.

69 Kolmannen kysymyksen toisesta osasta on tämän jälkeen muistutettava, että kyseisen delegoidun asetuksen 15 artiklan mukaan tuensaajalla on mahdollisuus peruuttaa tukihakemuksensa tai maksupyyntönsä tai muuttaa tällaista hakemusta tai pyyntöä ilman, että siihen sovelletaan hallinnollisia seuraamuksia, sillä edellytyksellä, että tuensaajalle ei ole annettu tietoa toimivaltaisen viranomaisen aikomuksesta tehdä tarkastus paikalla eikä viranomainen ole jo ilmoittanut tuensaajalle tukihakemukseen tai maksupyyntöön liittyvistä säännösten noudattamatta jättämisistä. Kyseisessä artiklassa asetetaan siten hallinnollisten seuraamusten määräämistä koskevan poikkeuksen soveltamisen edellytykseksi kaksi negatiivisesti muotoiltua edellytystä, joiden molempien on täytyttävä sillä hetkellä, kun tuensaaja pyytää hakemuksensa tai pyyntönsä muuttamista tai peruuttamista.

70 Tämän tuomion 46–56 kohdan ja erityisesti kyseisen 15 artiklan logiikkaa koskevan 48–51 kohdan valossa onkin todettava, että jos ensimmäinen näistä kahdesta negatiivisesta edellytyksestä ei täyty – eli tuensaajalle on ilmoitettu toimivaltaisen viranomaisen aikomuksesta tehdä tarkastus –, kyseinen tuensaaja ei voi kuulua hallinnollisten seuraamusten soveltamista koskevan poikkeuksen soveltamisalaan.

71 Tästä seuraa, että siihen saakka, kunnes tuensaajalle ilmoitetaan toimivaltaisen viranomaisen aikomuksesta tehdä tarkastus paikalla ja kunnes tuensaaja on paikalla tehdyn tarkastuksen jälkeen saanut kyseiseltä viranomaiselta tiedon tukihakemukseen tai maksupyyntöön liittyvästä säännösten noudattamatta jättämisestä, mikään ei estä tuensaajaa ilmoittamasta mainitulle viranomaiselle kirjallisesti tukihakemukseensa tai maksupyyntöönsä tehtävistä muutoksista delegoidun asetuksen N:o 640/2014 15 artiklan mukaisesti ilman hallinnollisia seuraamuksia.

72 Edellä esitetyn perusteella kolmanteen kysymykseen on vastattava, että delegoidun asetuksen N:o 640/2014 15 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että yhtäältä hallinnollisten seuraamusten soveltaminen virheellisen tukihakemuksen tai maksupyynnön tapauksessa edellyttää, että toimivaltainen kansallinen viranomainen osoittaa – vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteiden mukaisesti kansallisessa oikeudessa vahvistettuja todistelussa noudatettavia menettelytapoja, näytön sallittavuutta koskevia edellytyksiä, todisteiden näyttöarvon arviointia koskevia periaatteita ja edellytettyä näyttökynnystä noudattaen –, että kyseisessä säännöksessä mainitut kaksi edellytystä eivät täyty, ja että toisaalta mainitussa säännöksessä annetaan tuensaajalle mahdollisuus muuttaa tukihakemustaan tai maksupyyntöään tai peruuttaa tällainen hakemus tai pyyntö siihen saakka, kunnes sille ilmoitetaan, että toimivaltainen viranomainen on tehnyt tarkastuksen tai todennut tukihakemukseen tai maksupyyntöön liittyvän säännösten noudattamatta jättämisen.

Neljäs kysymys

73 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee neljännellä kysymyksellään lähinnä, onko delegoidun asetuksen N:o 640/2014 15 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että se on esteenä yhtäältä kansalliselle säännökselle, jonka mukaan tuenhakija ei voi peruuttaa hakemustaan, jos sille on ilmoitettu, että hakemuksessa tarkoitettujen viljelylohkojen osalta on todettu päällekkäisyyksiä, tai jos sille on ilmoitettu sen valitsemisesta paikalla tehtävää tarkastusta varten taikka jos siihen on kohdistettu paikalla tehty tarkastus ja sille on ilmoitettu todetuista säännösten noudattamatta jättämisistä niiden hakemuksessa tarkoitettujen pinta-alojen ja/tai eläinten osalta, joiden osalta nämä säännösten noudattamatta jättämiset on todettu, ja toisaalta toimivaltaisen kansallisen viranomaisen käytännölle, jonka mukaan tuensaajalle ei ilmoiteta paikalla tehdystä tarkastuksesta eikä tällaisen tarkastuksen tuloksista.

74 Neljännen kysymyksen ensimmäisen osan osalta, joka koskee sitä, ovatko kansallisessa oikeudessa säädetyt tilanteet, joissa sallitaan tukihakemuksen tai maksupyynnön peruuttaminen, unionin oikeuden mukaisia, on todettava ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevasta päätöksestä ilmenevän, että asetuksen nro 5 14 §:n 6 momentissa säädetään, että tuenhakija ei voi peruuttaa hakemustaan kokonaisuudessaan tai yhden tai useamman sen perustana olevan järjestelmän tai toimenpiteen osalta, jos tuenhakijalle on ilmoitettu tukihakemuksessa tarkoitettujen viljelylohkojen olevan päällekkäisiä tai tuenhakijan valitsemisesta paikalla tehtävää tarkastusta varten tai jos tuenhakijaan on kohdistettu paikalla tehty tarkastus ja sille on ilmoitettu todetuista säännösten noudattamatta jättämisistä pinta-alojen ja/tai eläinten osalta.

75 Kun otetaan huomioon tämän tuomion 69–72 kohdassa esitetyt seikat, kyseisen kansallisen säännöksen yhdenmukaisuus unionin oikeuden kanssa edellyttää, että säännöksessä tarkoitetut kolme tilannetta, joissa tuenhakija ei voi peruuttaa hakemustaan, vastaavat delegoidun asetuksen N:o 640/2014 15 artiklan 1 kohdan vaatimuksia.

76 Bulgarian oikeudessa viitatusta ensimmäisestä tilanteesta eli siitä, että tuenhakija voi peruuttaa hakemuksensa, jos sille ei ole ilmoitettu, että tukihakemuksessa tarkoitettujen viljelylohkojen osalta on todettu päällekkäisyyksiä, on todettava, että kun otetaan huomioon tämän tuomion 51 kohdassa mainittu delegoidun asetuksen N:o 640/2014 15 artiklan tavoite, kyseinen tilanne koskee delegoidun asetuksen N:o 640/2014 15 artiklassa säädetyssä toisessa edellytyksessä tarkoitettua noudattamatta jättämistä eli sitä, että toimivaltainen viranomainen ei ole jo ilmoittanut tuenhakijalle tukihakemukseen liittyvästä säännösten noudattamatta jättämisestä; tämä edellytys koskee erotuksetta kaikkia noudattamatta jättämisiä.

77 Asetuksen nro 5 14 §:n 6 momentissa tarkoitetusta toisesta tilanteesta eli tilanteesta, jossa tuenhakijalle ei ole ilmoitettu sen valitsemisesta paikalla tehtävää tarkastusta varten, on todettava, että se on yhdenmukainen delegoidun asetuksen N:o 640/2014 15 artiklassa säädetyn ensimmäisen edellytyksen eli sen kanssa, että tuenhakijalle ei ole annettu tietoa toimivaltaisen viranomaisen aikomuksesta tehdä tarkastus paikalla.

78 Vaikka asetuksen nro 5 14 §:n 6 momentissa säädetyt kaksi ensimmäistä tilannetta näyttävät olevan delegoidun asetuksen N:o 640/2014 15 artiklan sanamuodon ja tavoitteen mukaisia, sama ei päde kyseisessä kansallisessa säännöksessä tarkoitettuun kolmanteen tilanteeseen, joka näyttää poikkeavan mainitussa 15 artiklassa säädetystä toisesta edellytyksestä.

79 Näin on, koska asetuksen nro 5 14 §:n 6 momentissa säädetty kolmas tilanne vaikuttaa olevan tulkittavissa – mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on selvitettävä – siten, että tukihakemukseen voidaan tehdä korjauksia siinä tapauksessa, että hallinto toteaa delegoidun asetuksen N:o 640/2014 2 artiklan 1 kohdan 2 alakohdan a alakohdassa tarkoitettuja noudattamatta jättämisiä, edellyttäen kuitenkin, että tämä toteamus ei perustu paikalla tehtyyn tarkastukseen, tai että tuenhakijalle ilmoitetaan paikalla tehtyjen tarkastusten jälkeen tämän hakemukseen liittyvistä noudattamatta jättämisistä, jotka eivät liity pinta-aloihin ja/tai eläimiin.

80 On muistutettava, että kansallinen lainsäädäntö ei ole riittävän selvä ja täsmällinen, jotta varmistettaisiin sen soveltaminen tavalla, joka on sopusoinnussa unionin oikeuden kanssa, kun kyseisestä lainsäädännöstä voidaan tehdä toisistaan poikkeavia tulkintoja, joista osassa päädytään soveltamaan tätä lainsäädäntöä tavalla, joka ei ole ristiriidassa unionin oikeuden kanssa, ja osassa tavalla, joka on ristiriidassa sen kanssa (ks. vastaavasti tuomio 15.7.2021, komissio v. Puola (Tuomareita koskeva kurinpitojärjestelmä), C-791/19, EU:C:2021:596, 153 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

81 Neljännen kysymyksen toisesta osasta, joka koskee toimivaltaisen kansallisen viranomaisen sellaisen käytännön yhteensopivuutta unionin oikeuden kanssa, jonka mukaan tuensaajalle ei ilmoiteta paikalla tehdystä tarkastuksesta eikä tällaisen tarkastuksen tuloksista, on ensinnäkin todettava, että vaikka täytäntöönpanoasetuksen N:o 809/2014 25 artiklan 1 kohdan mukaan toimivaltaisilla hallintoviranomaisilla ei ole velvollisuutta ilmoittaa paikalla tehtävistä tarkastuksista, niiden on sitä vastoin kyseisen täytäntöönpanoasetuksen 41 artiklan nojalla toimitettava tuensaajalle jäljennös tarkastuskertomuksesta, jos noudattamatta jättämisiä todetaan.

82 Näin ollen toimivaltaisen kansallisen viranomaisen käytäntö, jonka mukaan tuensaajalle ei ilmoiteta paikalla tehdyn tarkastuksen tuloksista siinä tapauksessa, että on todettu noudattamatta jättäminen, on mainitun 41 artiklan 2 kohdan ja hyvän hallinnon periaatteen vastainen.

83 Tällainen käytäntö voi toiseksi vaarantaa delegoidun asetuksen N:o 640/2014 15 artiklassa asetetun tavoitteen kannustaa ilmoittamaan toimivaltaiselle viranomaiselle virheellisistä tukihakemuksista tai maksupyynnöistä unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi. On näet niin, että – kuten komissio huomauttaa – yleinen käytäntö, jonka mukaan paikalla tehdyn tarkastuksen tuloksista ei ilmoiteta siinä tapauksessa, että noudattamatta jättäminen todetaan, lisäisi tuensaajien mahdollisuutta tehdä muutoksia jälkikäteen ilman hallinnollisia seuraamuksia.

84 Edellä esitetyn perusteella neljänteen kysymykseen on vastattava, että delegoidun asetuksen N:o 640/2014 15 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että se on esteenä yhtäältä kansalliselle säännökselle, jonka mukaan tuenhakija ei voi peruuttaa hakemustaan, jos tuenhakijaan on kohdistettu paikalla tehty tarkastus ja sille on ilmoitettu todetuista säännösten noudattamatta

jättämisistä, jotka rajoittuvat ainoastaan hakemuksessa tarkoitettuihin pinta-aloihin ja/tai eläimiin, ja toisaalta toimivaltaisen kansallisen viranomaisen käytännölle, jonka mukaan tuensaajalle ei ilmoiteta paikalla tehdystä tarkastuksesta eikä tällaisen tarkastuksen tuloksista.

Viides kysymys

85 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee viidennellä kysymyksellään lähinnä, voidaanko perusoikeuskirjan 49 artiklan 1 kohdan kolmatta virkettä soveltaa delegoidun asetuksen N:o 640/2014 19 a artiklan nojalla viljelijälle määrätyn kaltaiseen seuraamukseen tilanteessa, jossa viimeksi mainittu säännös oli voimassa tukihakemuksen jättämispäivänä ja mainitun seuraamuksen määräämispäivänä, mutta säännös on samasta seuraamuksesta nostetun kanteen käsittelyn ajankohtana poistettu kyseisen delegoidun asetuksen – jota sovelletaan edelleen delegoidun asetuksen 2022/1172 13 artiklan mukaan ennen 1.1.2023 jätettyihin hakemuksiin, vaikka kyseinen asetus kumottiinkin kyseisestä päivästä alkaen – konsolidoidusta versiosta.

86 Tältä osin on niin, että SEUT 267 artiklassa käyttöön otetussa unionin tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten välisessä yhteistyössä yksinomaan kansallisen tuomioistuimen, jossa asia on vireillä ja joka vastaa annettavasta ratkaisusta, tehtävänä on asian erityispiirteiden perusteella harkita, onko ennakkoratkaisu tarpeen asian ratkaisemiseksi ja onko sen unionin tuomioistuimelle esittämillä kysymyksillä merkitystä asian kannalta. Jos siis esitetyt kysymykset koskevat unionin oikeuden tulkintaa, unionin tuomioistuimella on lähtökohtaisesti velvollisuus vastata niihin (tuomio 17.10.2024, FA.RO. di YK & C., C-16/23, EU:C:2024:886, 33 kohta).

87 Tästä seuraa, että unionin oikeutta koskevilla kysymyksillä oletetaan olevan merkitystä asian ratkaisemisen kannalta. Unionin tuomioistuin voi kieltäytyä vastaamasta kansallisen tuomioistuimen esittämään ennakkoratkaisukysymykseen ainoastaan, jos on ilmeistä, että pyydetyllä unionin säännön tulkitsemisella ei ole mitään yhteyttä pääasian tosiseikkoihin tai kohteeseen, jos kyseinen ongelma on luonteeltaan hypoteettinen tai jos unionin tuomioistuimella ei ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyihin kysymyksiin (tuomio 17.10.2024, FA.RO. di YK & C., C-16/23, EU:C:2024:886, 34 kohta).

88 Aluksi on muistutettava, että nyt käsiteltävässä asiassa delegoidulla asetuksella 2022/1172 kumottiin delegoitu asetus N:o 640/2014 ja että ensiksi mainitun delegoidun asetuksen 13 artiklasta ilmenee, että viimeksi mainittua delegoitua asetusta sovelletaan edelleen ennen 1.1.2023 jätettyihin suorien tukien hakemuksiin. Tästä seuraa, että koska pääasiassa kyseessä oleva tukihakemus jätettiin vuonna 2019, delegoidun asetuksen N:o 640/2014 19 a artiklaa sovelletaan edelleen ajallisesti pääasiassa, vaikka kyseinen asetus kumottiin 1.1.2023 alkaen. Sillä seikalla, että seuraamus määrättiin delegoidun asetuksen N:o 640/2014 kumoamisen jälkeen, ei ole tältä osin mitään merkitystä.

89 Tämän jälkeen on todettava, että – toisin kuin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin väittää – kyseinen 19 a artikla oli edelleen osa sekä pääasiassa ajallisesti sovellettavaa delegoidun asetuksen N:o 640/2014 versiota että kyseisen delegoidun asetuksen viimeistä konsolidoitua versiota ennen sen kumoamista.

90 Näin ollen on niin, että koska viides kysymys perustuu virheelliseen lähtökohtaan, se koskee tämän tuomion 87 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitettua luonteeltaan hypoteettista ongelmaa ja on siten jätettävä tutkimatta (ks. analogisesti tuomio 16.1.2025, Stangalov, C-644/23, EU:C:2025:16, 60 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

Oikeudenkäyntikulut

91 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (yhdeksäs jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1306/2013 täydentämisestä yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän sekä suoriin tukiin, maaseudun kehittämistukeen ja täydentäviin ehtoihin sovellettavien maksujen epäämis- ja perumisedellytysten sekä hallinnollisten seuraamusten osalta 11.3.2014 annetun komission delegoidun asetuksen (EU) N:o 640/2014, sellaisena kuin se on muutettuna 4.5.2016 annetulla komission delegoidulla asetuksella (EU) 2016/1393, 15 artiklan 1 kohtaa

on tulkittava siten, että

se ei ole esteenä kansalliselle säännöstölle, jonka mukaan tuenhakijan on ilmoitettava toimivaltaiselle kansalliselle viranomaiselle kaikista tukihakemuksessa tai maksupyynnössä olevista virheistä tai niihin tehdyistä muutoksista yksinomaan sellaisen alustan kautta, joka on tarkoitettu tätä varten, kunhan kyseessä olevalla unionin säännöstöllä tavoiteltuja päämääriä ja unionin oikeuden yleisiä periaatteita – erityisesti suhteellisuusperiaatetta ja oikeusvarmuuden periaatetta – noudatetaan.

2) Delegoidun asetuksen N:o 640/2014, sellaisena kuin se on muutettuna delegoidulla asetuksella 2016/1393, 15 artiklan 1 kohtaa

on tulkittava siten, että

yhtäältä hallinnollisten seuraamusten soveltaminen virheellisen tukihakemuksen tai maksupyynnön tapauksessa edellyttää, että toimivaltainen kansallinen viranomainen osoittaa – vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteiden mukaisesti kansallisessa oikeudessa vahvistettuja todistelussa noudatettavia menettelytapoja, näytön sallittavuutta koskevia edellytyksiä, todisteiden näyttöarvon arviointia koskevia periaatteita ja edellytettyä näyttökynnystä noudattaen –, että kyseisessä säännöksessä mainitut kaksi edellytystä eivät täyty, ja että toisaalta mainitussa säännöksessä annetaan tuensaajalle mahdollisuus muuttaa tukihakemustaan tai maksupyyntöään tai peruuttaa tällainen hakemus tai pyyntö siihen saakka, kunnes sille ilmoitetaan, että toimivaltainen viranomainen on tehnyt tarkastuksen tai todennut tukihakemukseen tai maksupyyntöön liittyvän säännösten noudattamatta jättämisen.

3) Delegoidun asetuksen N:o 640/2014, sellaisena kuin se on muutettuna delegoidulla asetuksella 2016/1393, 15 artiklan 1 kohtaa

on tulkittava siten, että

se on esteenä yhtäältä kansalliselle säännökselle, jonka mukaan tuenhakija ei voi peruuttaa hakemustaan, jos tuenhakijaan on kohdistettu paikalla tehty tarkastus ja sille on ilmoitettu todetuista säännösten noudattamatta jättämisistä, jotka rajoittuvat ainoastaan hakemuksessa tarkoitettuihin pinta-aloihin ja/tai eläimiin, ja toisaalta toimivaltaisen kansallisen viranomaisen käytännölle, jonka mukaan tuensaajalle ei ilmoiteta paikalla tehdystä tarkastuksesta eikä tällaisen tarkastuksen tuloksista.

Allekirjoitukset