Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)

12 september 2013 *

”Gemensam jordbrukspolitik — EJFLU — Förordning (EU) nr 65/2011 — Stöd för landsbygdsutveckling — Stöd för etablering och utveckling av mikroföretag — Begreppet på ett konstlat sätt skapade förutsättningar — Missbruk — Bevisning”

I mål C-434/12,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Administrativen sad Sofia-grad (Bulgarien) genom beslut av den 14 september 2012, som inkom till domstolen den 26 september 2012, i målet

Slancheva sila EOOD

mot

Izpalnitelen direktor na Darzhaven fond ”Zemedelie” Razplashtatelna agentsia,

meddelar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden M. Berger, samt domarna E. Levits (referent) och J.-J. Kasel,

generaladvokat: P. Cruz Villalón,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Izpalnitelen direktor na Darzhaven fond ”Zemedelie” Razplashtatelna agentsia, genom R. Porozhanov och D. Petrova, advokater,

— Bulgariens regering, genom E. Petranova och D. Drambozova, båda i egenskap av ombud,

— Europeiska kommissionen, genom S. Petrova och G. von Rintelen, båda i egenskap av ombud,

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

följande

* Rättegångsspråk: bulgariska.

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 4.8 i kommissionens förordning (EU) nr 65/2011 av den 27 januari 2011 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1698/2005 vad gäller kontroller och tvärvillkor i samband med stöd för landsbygdsutveckling (EUT L 25, s. 8).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan företaget Slancheva sila EOOD (nedan kallat Slancheva sila) och Izpalnitelen direktor na Darzhaven fond ”Zemedelie” Razplashtatelna agentsia (verkställande direktören för den statliga jordbruksfonden – utbetalande organ) (nedan kallad DFZ-RA). Målet rör detta organs avslag på en ansökan om stöd från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) till förmån för ett projekt avseende en solcellsanläggning.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

3 I rådets förordning (EG) nr 1698/2005 av den 20 september 2005 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) (EUT L 277, s. 1) föreskrivs regler för stöd från denna fond. Tillämpningsbestämmelserna för denna förordning återfinns i förordning nr 65/2011.

4 Enligt stödordningen axel 3 om livskvalitet och diversifierad ekonomi på landsbygden föreskrivs följande i artikel 52 a ii i förordning nr 1698/2005:

”[S]töd för etablering och utveckling av mikroföretag, i syfte att främja entreprenörskap och allsidigare ekonomi”.

5 Artikel 4.8 i förordning nr 65/2011 har följande lydelse:

”Utan att det påverkar tillämpningen av särskilda bestämmelser får inga utbetalningar göras till stödmottagare som bevisligen på ett konstlat sätt har skapat de förutsättningar som krävs för att få sådana utbetalningar i syfte att erhålla en förmån i strid med stödets syfte.”

Bulgarisk rätt

6 Artikel 2 i förordning nr 29 av den 11 augusti 2008 om villkoren och de närmare bestämmelserna för utbetalning av ekonomiskt stöd som inte behöver återbetalas inom ramen för stödsystemet ”stöd för etablering och utveckling av mikroföretag” inom programmet för landsbygdsutveckling för åren 2007–2013(DV nr 76, av den 29 augusti 2008), i dess lydelse av den 20 juli 2010, som var tillämplig vid tiden för omständigheterna i målet vid den nationella domstolen har följande lydelse:

”Projekt som bidrar till att uppnå syftena med stödsystemet kan beviljas stöd. Stödsystemet syftar till att

främja tillväxten och skapa nya arbetstillfällen i mikroföretag på landsbygden, som bedriver annan verksamhet än jordbruk,

främja företagandet på landsbygden, och

främja utvecklingen av integrerad turism på landsbygden.”

7 I artikel 4.2 punkt 10 i förordning nr 29 föreskrivs att finansiellt stöd inte ska beviljas för produktion och försäljning av energi från förnybara källor producerad i elverk vilkas kapacitet överstiger en megawatt.

8 Artikel 6 i förordning nr 29 har följande lydelse:

”…

2. Det finansiella stödet till projekt för produktion och försäljning av förnybar energi motsvarar 80 procent av de godkända utgifterna, men får inte överskrida motsvarigheten i BGN av 200 000 euro.

…”

9 Artikel 7.2 i förordning nr 29 har följande lydelse:

”Stöd ska inte beviljas sökande/stödmottagare när det är utrett att de saknar operativ autonomi eller att de har skapat förutsättningarna för sådant stöd på ett konstlat sätt för att erhålla stöd och i syfte att erhålla en förmån i strid med stödets syfte.”

10 I punkterna 30 och 31 i tilläggsbestämmelserna till förordning nr 29 föreskrivs följande:

”30. Med ’förutsättningar som har skapats på ett konstlat sätt’ förstås förutsättningar skapade i den mening som avses i artikel 4.8 i … förordning … nr 65/2011.

31. Med ’avsaknad av operativ autonomi’ förstås den konstlade uppdelningen av produktionsprocesser och tekniska processer i olika projekt eller den konstaterade användningen av en gemensam infrastruktur som finansieras av programmet för landsbygdsutveckling, i syfte att erhålla en förmån i strid med stödets syfte inom ramen för programmet för landsbygdsutveckling.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

11 Slancheva sila ansökte inom ramen för stödordningen ”Stöd för etablering och utveckling av mikroföretag”, vilken ingår i programmet för landsbygdsutveckling, den 13 maj 2009 hos DFZ-RA om stöd för ett projekt avseende uppförande av en solcellsanläggning.

12 Diian Mitsov är ombud för Slancheva sila och Sashka Mitsova är ensam bolagsman och företagsledare för detta företag. De båda är borgerligt vigda med varandra.

13 Slancheva sila ansökan om stöd innehåller för det första hyresavtalet mellan Slancheva sila och markägarna, det vill säga Diian Mitsov och Sashka Mitsova, för det markområde där solcellsanläggningen ska uppföras. Denna ansökan innehåller för det andra en handling avseende försäljning av byggrätten mellan Korina Export EOOD – i vilket Diian Mitsov är ensam bolagsman och företagsledare – och Slancheva sila.

14 Vid prövningen av Slancheva silas ansökan konstaterade DFZ-RA att det aktuella markområdet låg mellan två andra markområden för vilka stöd från samma program hade sökts för två projekt som var identiska med Slancheva sila. Diian Mitsov och Sashka Mitsova är ägare till dessa båda markområden. Korina Export EOOD hade sålt byggrätten även avseende dessa markområden.

15 Ett enda företag, 3 K AD, gavs i uppdrag att genomföra de tre projekten.

16 Med beaktande av dessa omständigheter och av att samma säte angavs för de tre projekterade solcellsanläggningningarna, beslutade DFZ-RA:s verkställande direktör den 9 december 2011 att inte medfinansiera Slancheva silas investeringsprojekt. Denne ansåg nämligen att det var utrett att projekten saknade operativ autonomi eller att förutsättningarna för sådant stöd hade skapats på ett konstlat sätt för att erhålla stöd och i syfte att erhålla en förmån i strid med stödets syfte.

17 DFZ-RA:s verkställande direktör ansåg särskilt att Slancheva silas projekt syftade till att kringgå begränsningen av det högsta stödbeloppet för ett projekt, det vill säga motsvarigheten i bulgariska lev (BGN) till 200 000 euro.

18 Slancheva sila yrkade vid Administrativen sad Sofia-grad att DFZ-RA:s beslut skulle ogiltigförklaras.

19 Administrativen sad Sofia-grad anser att avgörandet av målet vid den domstolen är beroende av tolkningen av ”på ett konstlat sätt skapade förutsättningar” i den mening som avses i artikel 4.8 i förordning nr 65/2011.

20 Administrativen sad Sofia-grad har betonat att den bulgariska förvaltningen ger detta begrepp en vid betydelse på grundval av följande uppgifter: det rättsliga sambandet och överensstämmelsen mellan de berörda personerna samt överensstämmelsen mellan projekten och företagens säte.

21 Administrativen sad Sofia-grad har emellertid angett att begreppet konstlat skapade förutsättningar ges en mindre vid betydelse enligt den domstolens egen praxis. Enligt denna rättspraxis är den omständigheten att det föreligger gemensamma omständigheter inte tillräcklig för att visa att villkoren för att stöd ska betalas ut har skapats på ett konstlat sätt. Enligt ovannämnda rättspraxis krävs nämligen att DFZ-RA ska styrka att det föreligger en avsiktlig samordning mellan de juridiska personerna eller med utomstående i syfte att erhålla en förmån i strid med stödets syfte.

22 Mot denna bakgrund beslutade Administrativen sad Sofia-grad att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen:

”1) Vilken tolkning ska ges åt begreppet ”på ett konstlat sätt skapade förutsättningar” i den mening som avses i artikel 4.8 i förordning nr 65/2011?

2) Ska artikel 4.8 i förordning nr 65/2011 tolkas så, att den utgör hinder för tillämpningen av artikel 7.2 i … förordning nr 29 …, i vilken föreskrivs att stöd inte ska beviljas sökande/stödmottagare när det är utrett att de har skapat förutsättningarna för sådant stöd på ett konstlat sätt för att erhålla stöd och i syfte att erhålla en förmån i strid med stödets syfte?

3) Ska artikel 4.8 i förordning nr 65/2011 tolkas så, att den utgör hinder för tillämpningen av bulgarisk rättspraxis, enligt vilken förutsättningar anses ha skapats på ett konstlat sätt i syfte att erhålla en förmån i strid med stödets syfte när det finns ett rättsligt samband mellan dem som ansöker om stöd?

4) Föreligger ”förutsättningar som har skapats på ett konstlat sätt” när olika personer som ansöker om stöd, och som är självständiga rättssubjekt, använder avgränsade, närliggande markområden som före ansökningarna utgjorde ett enda markområde, och när det finns ett faktiskt samband som exempelvis består i att de som ansöker om stöd har samma ombud, anbudsgivare, entreprenörer, säte och postadress?

5) Är det nödvändigt att slå fast att det föreligger en avsiktlig samordning mellan de juridiska personer som ansöker och/eller med utomstående i syfte att en av dem som ansöker om stöd ska erhålla en förmån?

6) Vad utgör en förmån i den mening som avses i artikel 4.8 i förordning nr 65/2011, och ska den närmare bestämt yttra sig i att flera mindre investeringsprojekt utvecklas för att en viss sökande ska erhålla det högsta stödet med 200 000 [euro] för vart och ett av dem, även om projekten har lämnats in av olika sökande?

7) Ska artikel 4.8 i förordning nr 65/2011 tolkas så, att den utgör hinder för bulgarisk rättspraxis, enligt vilken följande tre kumulativa förutsättningar ska föreligga för att denna bestämmelse ska tillämpas: [för det första] att operativ autonomi saknas och/eller att på ett konstlat sätt skapade förutsättningar för stöd föreligger, [för det andra] i syfte att erhålla en förmån, och [för det tredje] i strid med stödets syfte?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Inledande synpunkter

23 Tolkningsfrågorna avser dels rekvisiten i artikel 4.8 i förordning nr 65/2011 och dels tolkningen av denna bestämmelse i bulgarisk lagstiftning och rättspraxis.

24 Domstolen ska därför först och främst pröva fråga 1 och fråga 4–7 tillsammans samt därefter besvara fråga 2 och 3.

Fråga 1 och fråga 4–7

25 Genom dessa frågor vill den nationella domstolen i huvudsak få kännedom om rekvisiten i artikel 4.8 i förordning nr 65/2011.

26 Domstolen betonar inledningsvis att det framgår av beslutet om hänskjutande att den bulgariska förvaltningen inte godtog det investeringsprojekt för stöd för etablering och utveckling av mikroföretag i syfte att främja entreprenörskap och allsidigare ekonomi som Slancheva sila föreslagit, eftersom detta företag hade för avsikt att genom missbruk erhålla stöd från EJFLU.

27 Enligt fast rättspraxis kan tillämpningen av unionsbestämmelser inte utsträckas till att omfatta sådant handlande från näringsidkares sida som utgör missbruk (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 januari 2007 i mål C-279/05, Vonk Dairy Products, REG 2007, s. I-239, punkt 31).

28 Det framgår av beslutet om hänskjutande att Slancheva silas investeringsprojekt formellt uppfyller kriterierna för stöd för etablering och utveckling av mikroföretag enligt artikel 52 a ii i förordning nr 1698/2005 och den nationella lagstiftningen.

29 Domstolen har nämligen slagit fast att det, för att det ska kunna fastställas att den potentielle stödmottagaren har missbrukat ett stöd, krävs att vissa objektiva förhållanden föreligger varav det framgår att målsättningen med den berörda unionsbestämmelsen inte har uppnåtts, trots att de villkor som uppställs i dessa bestämmelser formellt sett har uppfyllts. Vidare ska ett subjektivt rekvisit vara uppfyllt. Det ska nämligen finnas en avsikt att erhålla en förmån som följer av gemenskapsbestämmelserna, genom att på ett konstlat sätt skapa de förutsättningar som krävs för att erhålla en sådan förmån (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 juli 2005 i mål C-515/03, Eichsfelder Schlachtbetrieb, REG 2005, s. I-7355, punkt 39 och där angiven rättspraxis).

30 Domstolen har preciserat att det ankommer på den nationella domstolen att slå fast huruvida dessa två omständigheter föreligger. Bevisning ska förebringas i enlighet med nationella bestämmelser, såvitt detta inte hindrar unionsrättens effektivitet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 december 2000 i mål C-110/99, Emsland-Stärke, REG 2000, s. I-11569, punkt 54 och där angiven rättspraxis).

31 Begreppen på ett konstlat sätt har skapat de förutsättningar som krävs för att få utbetalningar och förmån i strid med i den mening som avses i artikel 4.8 i förordning nr 65/2011 ska tolkas mot denna bakgrund.

32 Vad för det första avser det objektiva rekvisitet, syftar stöd för landsbygdsutveckling från EJFLU enligt skäl 46 i förordning nr 1698/2005 bland annat till att hjälpa dessa områden ”att diversifiera jordbruksverksamheten i riktning mot andra typer av verksamhet och att utveckla andra sektorer, öka sysselsättningen … samt att satsa på investeringar som gör landsbygden attraktivare, så att man kan vända en utveckling mot ekonomisk och social nedgång och avfolkning av landsbygden”.

33 Målet för artikel 52 i förordning nr 1698/2005, som lades till grund för ansökan om stöd till det investeringsprojekt som är i fråga i målet vid den nationella domstolen, är att åtgärder för en diversifierad ekonomi på landsbygden ska stödjas. Detta omfattar stöd för etablering och utveckling av mikroföretag, i syfte att främja entreprenörskap och en allsidigare ekonomi.

34 I detta sammanhang föreskrivs begränsningar i förordning nr 29 med avseende på finansiering från EJFLU för investeringsprojekt – avseende produktion och distribution av förnybar energi – som utgör sådana åtgärder som omfattas av artikel 52 i förordning nr 1698/2005. Det högsta beloppet för stöd från EJFLU uppgår således till 200 000 euro per stödmottagare. För det andra omfattar stödet endast elverk vilkas kapacitet är högst en megawatt.

35 Det framgår av beslutet om hänskjutande att projektet avseende en solcellsanläggning i Slancheva sila inte godtogs för stöd från EJFLU, eftersom de behöriga nationella myndigheterna, med hänsyn till omständigheterna i målet vid den nationella domstolen, ansåg att detta företag hade haft för avsikt att kringgå begränsningarna enligt den nationella lagstiftningen, genom att ingå en överenskommelse med utomstående som i sin tur hade ansökt om stöd från EJFLU och göra en konstlad uppdelning av ett enda projekt i tre mindre.

36 Denna omständighet innebär i och för sig inte att Slancheva silas investeringsprojekt inte skulle bidra till att uppnå de mål som eftersträvas med förordning nr 1698/2005.

37 Till den del Slancheva sila har klandrats för att vilja kringgå begränsningarna avseende storleken på stödberättigade projekt och det högsta stödbeloppet per stödmottagare, ankommer det på den nationella domstolen att undersöka om denna avsikt medför att målen för artikel 52 a ii i förordning nr 1698/2005 inte kan uppnås.

38 Den nationella domstolen bör härvid beakta bland annat definitionen av mikroföretag, eftersom etablering och utveckling av mikroföretag är målet för det stöd som avses i artikel 52 i förordning nr 1698/2005. Definitionen av mikroföretag ska förstås i den mening som följer av artikel 2.3 i bilagan till kommissionens rekommendation 2003/361/EG av den 6 maj 2003 om definitionen av mikroföretag samt små och medelstora företag (EUT L 124, s. 36).

39 Med hänsyn till det subjektiva rekvisitet åligger det för det andra den nationella domstolen att slå fast det verkliga innehållet i och den verkliga innebörden av den omtvistade stödansökan (dom av den 21 januari 2006 i mål C-255/02, Halifax m.fl., REG 2006, s. I-1609, punkt 81).

40 Härvid utgör det rättsliga, ekonomiska eller personliga sambandet mellan dem som är inblandade i den aktuella investeringstransaktionen sådana faktiska omständigheter som den nationella domstolen kan beakta för att slå fast huruvida de förutsättningar som krävs för att få utbetalning från EJFLU har skapats på ett konstlat sätt (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Emsland-Stärke, punkt 58).

41 Det förhållandet att detta subjektiva rekvisit är uppfyllt kan förstärkas genom bevis för att olika investerare som ansökt om stöd från EJFLU har agerat i samförstånd och eventuellt har samverkat avsiktligt. Detta gäller särskilt när investeringsprojekten är identiska och det föreligger ett geografiskt, ekonomiskt, funktionellt, rättsligt eller personligt samband mellan projekten (se, analogt, domen i det ovannämnda målet Vonk Dairy Products, punkt 33).

42 Domstolen har emellertid slagit fast att en ansökan om finansiering för ett projekt inte kan avslås när det kan finnas en annan motivering för den aktuella investeringen än att stöd ska betalas ut från EJFLU (se, analogt, domen i det ovannämnda målet Halifax m.fl., punkt 75).

43 Artikel 4.8 i förordning nr 65/2011 ska därför tolkas så, att ett objektivt och ett subjektivt rekvisit ska vara uppfyllt för att denna artikel ska vara tillämplig. I fråga om det objektiva rekvisitet ankommer det på den nationella domstolen att bedöma huruvida de objektiva omständigheterna i det föreliggande målet ger stöd för att den målsättning som eftersträvas med stöd från EJFLU inte kan uppnås. I fråga om det subjektiva rekvisitet ankommer det på den nationella domstolen att bedöma huruvida den objektiva bevisningen ger stöd för att den som har ansökt om utbetalning av stöd uteslutande har haft för avsikt att erhålla en förmån i strid med stödets syfte, genom att på ett konstlat sätt skapa de förutsättningar som krävs för att få en utbetalning från EJFLU. Den nationella domstolen får härvid grunda sin bedömning på omständigheter såsom det rättsliga, ekonomiska eller personliga sambandet mellan dem som är inblandade i liknande investeringsprojekt. Den får även grunda sin bedömning på uppgifter som tyder på att dessa personer har samverkat avsiktligt.

Fråga 2 och 3

44 Genom fråga 2 och 3 vill den hänskjutande domstolen i huvudsak få klarhet i huruvida artikel 4.8 i förordning nr 65/2011 ska tolkas så, att den utgör hinder dels för den nationella lagstiftning, enligt vilken en ansökan om utbetalning av stöd från EJFLU ska avslås när ett investeringsprojekt saknar operativ autonomi, och dels för de nationella domstolarnas praxis, enligt vilken det anses att förutsättningarna för utbetalning har skapats på ett konstlat sätt när ett rättsligt samband föreligger mellan dem som har ansökt om utbetalning.

45 Såsom framgår av punkt 29 i förevarande dom måste ett objektivt och ett subjektivt rekvisit vara uppfyllt för att artikel 4.8 i förordning nr 65/2011 ska vara tillämplig.

46 De omständigheter som den nationella domstolen har slagit fast i detta sammanhang – nämligen att det föreligger ett rättsligt samband mellan dem som har ansökt om stöd eller att det till och med saknades operativ autonomi mellan de olika investeringsprojekten – utgör visserligen uppgifter som kan tyda på att förutsättningarna för utbetalning har skapats på ett konstlat sätt i den mening som avses i artikel 4.8 i förordning nr 65/2011. Denna bedömning ska emellertid göras med beaktande av samtliga omständigheter i målet.

47 Den nationella domstolen måste särskilt försäkra sig om att det följer av samtliga objektiva omständigheter i målet vid den domstolen att det huvudsakliga syftet med den utformning som valdes för de investeringsprojekt som är i fråga, är att stöd ska betalas ut i enlighet med stödordningen och att någon annan motivering i samband med målen för denna ordning inte kommer i fråga.

48 Artikel 4.8 i förordning nr 65/2011 ska således tolkas så, att den utgör hinder för att en ansökan om utbetalning från EJFLU ska avslås endast på grund av att ett investeringsprojekt – som avses i en ansökan om stöd från EJFLU – saknar operativ autonomi eller på grund av att det föreligger ett rättsligt samband mellan dem som har ansökt om stöd, medan övriga objektiva omständigheter inte beaktas.

Rättegångskostnader

49 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella 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 (sjätte avdelningen) följande:

1) **Artikel 4.8 i kommissionens förordning (EU) nr 65/2011 av den 27 januari 2011 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1698/2005 vad gäller kontroller och tvärvillkor i samband med stöd för landsbygdsutveckling ska tolkas så, att ett objektivt och ett subjektivt rekvisit ska vara uppfyllt för att denna artikel ska vara tillämplig. I fråga om det objektiva rekvisitet ankommer det på den nationella domstolen att bedöma huruvida de objektiva omständigheterna i det föreliggande målet ger stöd för att den målsättning som eftersträvas med stöd från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) inte kan uppnås. I fråga om det subjektiva rekvisitet ankommer det på den nationella domstolen att bedöma huruvida den objektiva bevisningen ger stöd för att den som har ansökt om utbetalning av stöd uteslutande har haft för avsikt att erhålla en förmån i strid med stödets syfte, genom att på ett konstlat sätt skapa de förutsättningar som krävs för att få en utbetalning från EJFLU. Den nationella domstolen får härvid grunda sin bedömning på omständigheter såsom det rättsliga, ekonomiska eller personliga sambandet mellan dem som är inblandade i liknande investeringsprojekt. Den får även grunda sin bedömning på uppgifter som tyder på att dessa personer har samverkat avsiktligt.**

2) **Artikel 4.8 i förordning nr 65/2011 ska tolkas så, att den utgör hinder för att en ansökan om utbetalning från EJFLU ska avslås endast på grund av att ett investeringsprojekt – som avses i en ansökan om stöd från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) – saknar operativ autonomi eller på grund av att det föreligger ett rättsligt samband mellan dem som har ansökt om stöd, medan övriga objektiva omständigheter inte beaktas.**

Underskrifter