Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)

den 4 juli 2024*

”Begäran om förhandsavgörande – Jordbruk – Gemensam jordbrukspolitik – Förordning (EU) nr 1307/2013 – Artikel 52 – Delegerad förordning (EU) nr 639/2014 – Artikel 53.1 – Definitionen av villkor för stödberättigande avseende koppade stödåtgärder – Medlemsstaternas behörighet – Delegerad förordning (EU) nr 640/2014 – Artikel 2.1 andra stycket, punkterna 16 och 18 – Skillnaden mellan deklarerade djur och fastställda djur – Artikel 30.3 – Stöd som beräknats med utgångspunkt i antalet fastställda djur – Artikel 31.1–31.3 – Administrativa sanktioner vid felaktigt angivande av deklarerade djur – Ansökan om kopplat stöd för hållande av am- och dikor – Nationell lagstiftning om uppfyllande av en kalvningsnivå har inte uppnåtts för samtliga deklarerade djur – Nivån har uppnåtts för ett mindre antal av dessa djur – Nationell praxis om avslag på ansökan om stöd”

I mål C-538/22,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Fővárosi Törvényszék (Domstolen i Budapest stad, Ungern) genom beslut av den 25 juli 2022, som inkom till domstolen den 11 augusti 2022, i målet

**SB**

mot

**Agrárminiszter,**

meddelar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden T. von Danwitz samt domarna P.G. Xuereb (referent) och I. Ziemele,

generaladvokat: J. Kokott,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

* Rättegångsspråk: ungerska.

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– Ungerns regering, genom Zs. Biró-Tóth och M.M. Z. Fehér, båda i egenskap av ombud,

– Europeiska kommissionen, genom V. Bottka och A. Sauka, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 30 november 2023 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

## Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 2.1 andra stycket punkterna 16 och 18, artikel 30.3 och 31.1–31.3 i kommissionens delegerade förordning (EU) nr 640/2014 av den 11 mars 2014 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1306/2013 vad gäller det integrerade administrations- och kontrollsystemet och villkor för avslag på eller indragning av betalningar samt administrativa sanktioner som gäller för direktstöd, landsbygdsutvecklingsstöd och tvärvillkor (EUT L 181, 2014, s. 48, och rättelse i EUT L 209, 2015, s. 48), i dess lydelse enligt kommissionens delegerade förordning (EU) 2016/1393 av den 4 maj 2016 (EUT L 225, 2016, s. 41) (nedan kallad delegerad förordning nr 640/2014).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan jordbrukaren SB och Agrárminiszter (jordbruksministern, Ungern) angående ministerns beslut att avslå SB:s ansökan om kopplat produktionsstöd för hållande av am- och dikor.

### Tillämpliga bestämmelser

#### *Unionsrätt*

*Förordning (EU) nr 1306/2013*

3 Artikel 63 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1306/2013 av den 17 december 2013 om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitiken och om upphävande av rådets förordningar (EEG) nr 352/78, (EG) nr 165/94, (EG) nr 2799/98, (EG) nr 814/2000, (EG) nr 1200/2005 och (EG) nr 485/2008 (EUT L 347, 2013, s. 549) har rubriken ”Felaktiga utbetalningar och administrativa sanktioner”. I punkterna 1 och 2 i den artikeln föreskrivs följande:

”1. Om det upptäcks att en stödmottagare inte uppfyller kriterierna för att få stöd, eller inte fullgör de åtaganden eller andra förpliktelser som följer med villkoren för att få stöd eller bistånd som anges i sektorslagstiftningen inom jordbruket, ska stödet inte betalas ut eller helt eller delvis dras in och, där så är relevant, motsvarande stödrättigheter enligt artikel 21 i [Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013 av den 17 december 2013 om regler för direktstöd för jordbrukare inom de stödordningar som ingår i den gemensamma jordbrukspolitiken och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 637/2008 och rådets förordning (EG) 73/2009 (EUT L 347, 2013, s. 608)] inte tilldelas eller dras in.

…

2. Om sektorslagstiftningen inom jordbruket så föreskriver ska medlemsstaterna också tillämpa administrativa sanktioner, …”

*Förordning nr 1307/2013*

4 Skäl 4 i förordning nr 1307/2013, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/2393 av den 13 december 2017 (EUT L 350, 2017, s. 15) (nedan kallad förordning nr 1307/2013), har följande lydelse:

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

5 Avdelning IV i förordning nr 1307/2013 innehåller ett kapitel 1, med rubriken ”Frivilligt kopplat stöd”. I kapitlet ingår artikel 52, med rubriken ”Allmänna bestämmelser”. I denna artikel föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna får bevilja kopplat stöd till jordbrukare på de villkor som fastställs i detta kapitel (i detta kapitel kallat kopplat stöd).

…

6. Kopplat stöd är ett system för produktionsbegränsning som ska ta formen av ett årligt stöd grundat på fastställda arealer och avkastningar eller på ett fastställt antal djur och som ska iaktta de finansiella tak som ska fastställas av medlemsstaterna för varje åtgärd och anmälas till [Europeiska] kommissionen.

…

9. För att säkerställa ett ändamålsenligt och målinriktat utnyttjande av [Europeiska] unionens medel och undvika dubbelfinansiering genom andra liknande stödinstrument ska kommissionen ges befogenhet att anta delegerade akter i enlighet med artikel 70 som fastställer

a) villkoren för beviljande av kopplat stöd,

b) regler om förenlighet med andra unionsåtgärder och om kumulering av stöd.

…”

6 I artikel 53 i förordningen, med rubriken ”Finansiella bestämmelser”, anges de beslut om frivilligt kopplat stöd som medlemsstaterna får anta.

7 I artikel 54 i förordningen, med rubriken ”Anmälan” föreskrivs följande i punkt 1:

”Medlemsstaterna ska anmäla de beslut som avses i artikel 53 till kommissionen senast de datum som anges i den artikeln. …”

*Delegerad förordning nr 639/2014*

8 Artikel 53 i kommissionens delegerade förordning (EU) nr 639/2014 av den 11 mars 2014 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013 om regler för direktstöd för jordbrukare inom de stödordningar som ingår i den gemensamma jordbrukspolitiken och om ändring av bilaga X till den förordningen (EUT L 181, 2014, s. 1), i dess lydelse enligt kommissionens delegerade förordning (EU) 2018/1784 av den 9 juli 2018 (EUT L 293, 2018, s. 1) (nedan kallad delegerad förordning nr 639/2014) har rubriken ”Villkor för beviljande av stöd”. I punkt 1 i den artikeln föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna ska fastställa kriterier för stödberättigande när det gäller kopplade stödåtgärder i överensstämmelse med regelverket i förordning … nr 1307/2013 och villkoren i denna förordning.”

9 Artikel 67 i delegerad förordning nr 639/2014 har rubriken ”Anmälningar rörande frivilligt kopplat stöd”. I punkt 1 i den artikeln föreskrivs följande:

”De anmälningar som avses i artikel 54.1 i förordning … nr 1307/2013 ska innehålla de uppgifter som anges i bilaga I till denna förordning.”

10 Bilaga I till delegerad förordning nr 639/2014, med rubriken ”Information som ska tillhandahållas kommissionen enligt artikel 67.1”, har följande lydelse:

”Information ska innehålla följande:

…

3) En beskrivning av varje åtgärd, som inbegriper minst

…

f) tillämpliga villkor för stödberättigande,

…”

*Delegerad förordning nr 640/2014*

11 I skälen 1, 28 och 31 i delegerad förordning nr 640/2014 anges följande:

”(1) … Förordning … nr 1306/2013 ger kommissionen befogenhet att anta delegerade akter och genomförandeakter. För att säkerställa att systemet fungerar i den nya rättsliga ramen behöver vissa regler antas genom sådana akter. …

…

(28) När det gäller stödansökningar enligt stödordningarna för djurstöd och stödanspråk enligt djurrelaterade stödåtgärder, leder felaktigheter till att djuret i fråga inte blir stödberättiga[t]. Stödet bör minskas från och med det första djuret för vilket felaktigheter konstateras, men den administrativa sanktionen bör, oberoende av minskningens storlek, bli lindrigare när felaktigheter konstateras för högst tre djur. I alla andra fall bör den administrativa sanktionens stränghet bero på andelen djur för vilka felaktigheter konstateras.

…

(31) Avslag och indragningar av stöd och administrativa sanktioner bör fastställas för landsbygdsutvecklingsstöd med beaktande av principerna om avskräckning och proportionalitet. Avslag och indragningar av stöd bör anpassas efter felaktighetens allvar, omfattning, varaktighet och upprepning. Avslag och indragningar av stöd samt administrativa sanktioner bör, när det gäller kriterier för stödberättigande, åtaganden och andra skyldigheter, ta hänsyn till särdragen i de olika stödåtgärderna. Vid allvarliga felaktigheter eller om stödmottagaren lämnat oriktiga uppgifter för att få stöd, bör stödet avslås och en administrativ sanktion bör tillämpas. Administrativa sanktioner bör gå så långt som till fullständig uteslutning från en eller flera stödåtgärder eller typer av insatser under en viss tid.”

12 Artikel 2 i delegerad förordning nr 640/2014 har rubriken ”Definitioner”. I punkt 1 i den artikeln föreskrivs följande:

”…

Dessutom gäller följande definitioner:

…

2. *felaktighet*:

a) när det gäller kriterier för stödberättigande, åtaganden eller andra skyldigheter som rör villkoren för beviljande av stöd enligt artikel 67.2 i förordning … nr 1306/2013 - varje form av bristande efterlevnad av dessa,

…

13. *djurbidragsordningen*: frivilligt kopplat stöd enligt avdelning IV kapitel 1 i förordning… nr 1307/2013, inom vilken det årliga stödet beviljas inom fastställda kvantitativa gränser och grundas på ett fastställt antal djur.

…

15. *ansökan om djurbidrag*: ansökan om utbetalning av stöd, inom vilken det årliga stödet beviljas inom fastställda kvantitativa gränser och grundas på ett fastställt antal djur, inom ramen för det frivilligt kopplade stöd som föreskrivs i avdelning IV kapitel 1 i förordning … nr 1307/2013.

16. *deklarerade djur*: djur som omfattas av en ansökan om djurbidrag inom ramen för djurbidragsordningen eller ett stödanspråk avseende en djurrelaterad stödåtgärd.

…

18. *fastställt djur*:

a) inom en djurbidragsordning - ett djur som uppfyller alla villkor som föreskrivs i reglerna om beviljande av stöd, eller

b) inom en djurrelaterad stödåtgärd - ett djur som identifierats genom administrativa kontroller eller kontroller på plats

…

13 Avdelning II i delegerad förordning nr 640/2014, med rubriken ”Det integrerade administrations- och kontrollsystemet”, innehåller ett kapitel IV, med rubriken ”Beräkning av stöd och administrativa sanktioner som avser direktstödsordningar och landsbygdsutvecklingsåtgärder inom ramen för det integrerade systemet”. I kapitlet ingår ett avsnitt 4, med rubriken ”Frivilligt kopplat stöd, på grundval av ansökningar om djurstöd enligt stödordningar för djurstöd eller stöd till landsbygdsutveckling, på grundval av stödanspråk enligt djurrelaterade stödåtgärder”. I detta avsnitt finns en artikel 30, med rubriken ”Beräkningsgrund”. I artikel 30.1–3 föreskrivs följande:

”1. Stöd får under inga omständigheter beviljas för ett större antal djur än vad som anges i stödansökan eller stödanspråket.

2. Djur som finns på jordbruksföretaget ska anses vara fastställda djur endast om de identifieras i stödansökan eller stödanspråket. Identifierade djur får ersättas utan att rätten till stöd går förlorad, såvida inte den behöriga myndigheten redan har informerat stödmottagaren om en felaktighet i stödansökan eller stödanspråket eller redan har meddelat stödmottagaren sin avsikt att genomföra en kontroll på plats. Om en medlemsstat inte använder sig av möjligheten att ha ett system utan ansökningar, i enlighet med de regler som kommissionen har fastställt på grundval av artikel 78 b i förordning … nr 1306/2013, ska den med alla tillgängliga medel undanröja varje tvivel kring vilka djur som omfattas av stödmottagarens ansökningar eller anspråk.

3. Om det antal djur som deklarerats i stödansökan eller stödanspråket överstiger det antal som fastställts vid administrativa kontroller eller kontroller på plats, ska stödet beräknas på grundval av antalet djur som fastställts, utan att detta påverkar tillämpningen av artikel 31.”

14 Artikel 31 i delegerad förordning nr 640/2014, med rubriken ”Administrativa sanktioner beträffande deklarerade djur enligt stödordningarna för djurstöd eller djurrelaterade stödåtgärder”, har följande lydelse:

”1. Om det i fråga om en stödansökan enligt en stödordning för djurstöd, ett stödanspråk enligt en djurrelaterad stödåtgärd eller en typ av insats inom ramen för en sådan stödåtgärd konstateras en skillnad mellan antalet deklarerade djur och det antal som fastställts i enlighet med artikel 30.3, ska det totala stödbelopp som stödmottagaren är berättigad till enligt stödordningen, stödåtgärden eller typen av insats inom ramen för en sådan stödåtgärd för det berörda ansökningsåret minskas med en procentsats som ska fastställas i enlighet med punkt 3 i den här artikeln, om högst tre djur berörs av felaktigheter.

2. Om felaktigheter konstateras för fler än tre djur ska det totala stödbelopp som stödmottagaren är berättigad till enligt den stödordning, stödåtgärd eller typ av insats inom ramen för en sådan stödåtgärd som avses i punkt 1 för det berörda ansökningsåret minskas med

a) den procentsats som fastställs i enlighet med punkt 3, om denna inte är större än 10 %, eller

b) två gånger den procentsats som fastställs i enlighet med punkt 3, om denna är större än 10 %, dock högst 20 %.

Om den procentsats som fastställts i enlighet med punkt 3 överstiger 20 % ska inget stöd som stödmottagaren skulle ha varit berättigad till enligt artikel 30.3 beviljas enligt stödordningen, stödåtgärden eller typen av insats inom ramen för en sådan stödåtgärd för det berörda ansökningsåret.

Om den procentsats som fastställts i enlighet med punkt 3 överstiger 50 % ska inget stöd som stödmottagaren skulle ha varit berättigad till enligt artikel 30.3 beviljas enligt stödordningen, stödåtgärden eller typen av insats inom ramen för en sådan stödåtgärd för det berörda ansökningsåret. Dessutom ska stödmottagaren bli föremål för en ytterligare sanktion som är lika med det belopp som motsvarar skillnaden mellan det deklarerade antalet djur och det antal djur som fastställts i enlighet med artikel 30.3. Om det beloppet inte kan avräknas helt under de tre kalenderår som följer på det kalenderår då felaktigheten upptäcktes, i enlighet med artikel 28 i [kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 908/2014 av den 6 augusti 2014 om tillämpningsföreskrifter för Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1306/2013 med beaktande av utbetalande organ och andra organ, ekonomisk förvaltning, räkenskapsavslutning, regler om kontroller, värdepapper och öppenhet (EUT L 255, 2014, s. 59)], ska det utestående beloppet annulleras.

För andra arter än de som anges i artikel 30.4 och 30.5 i denna förordning har medlemsstaterna rätt att besluta att fastställa ett djurantal som skiljer sig från det gränsvärde på tre djur som anges i punkterna 1 och 2 i denna artikel. Medlemsstaterna ska vid fastställandet av detta antal se till att det i allt väsentligt motsvarar detta gränsvärde, genom att bland annat beakta djurenheterna och/eller det stödbelopp som beviljas.

3. För att fastställa de procentsatser som avses i punkterna 1 och 2 ska antalet djur med konstaterade felaktigheter som deklarerats enligt en stödordning för djurstöd eller en djurrelaterad stödåtgärd eller en typ av insats, divideras med antalet fastställda djur enligt stödordningen, stödåtgärden eller typen av insats inom ramen för en sådan stödåtgärd beträffande stödansökan, stödanspråket eller typen av insats inom ramen för en sådan stödåtgärd för det aktuella ansökningsåret.

…”

*Genomförandeförordning nr 809/2014,*

15 I artikel 15 i kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 809/2014 av den 17 juli 2014 om regler för tillämpningen av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1306/2013 vad gäller det integrerade administrations- och kontrollsystemet, landsbygdsutvecklingsåtgärder och tvärvillkor (EUT L 227, 2014, s. 69), i dess lydelse enligt kommissionens genomförandeförordning (EU) 2015/2333 av den 14 december 2015 (EUT L 329, 2015, s. 1) (nedan kallad genomförandeförordning nr 809/2014), med rubriken ”Ändringar av den samlade ansökan eller stödanspråket och ändringar till följd av de preliminära kontrollerna”, föreskrivs följande:

”1. Efter sista dagen för inlämning av den samlade ansökan och stödanspråket får enskilda jordbruksskiften eller enskilda stödrättigheter läggas till eller ändras i den samlade ansökan eller i stödanspråket på villkor att de villkor som gäller för direktstödsystemet eller landsbygdsutvecklingsstödet iakttas.

…

3. Om den behöriga myndigheten redan har informerat stödmottagaren om bristande efterlevnad i den samlade ansökan eller i stödanspråket eller om den har informerat stödmottagaren om sin avsikt att genomföra en kontroll på plats eller om bristande efterlevnad uppdagas vid kontrollen, får inga ändringar i enlighet med punkt 1 tillåtas när det gäller de jordbruksskiften som berörs av den bristande efterlevnaden.

…”

16 Artikel 21 i denna genomförandeförordning har rubriken ”Krav avseende ansökningar om djurbidrag och stödanspråk inom ramen för djurrelaterade landsbygdsutvecklingsstödåtgärder”. I punkt 1 i den artikeln föreskrivs följande:

”1. En ansökan om djurbidrag enligt definitionen i artikel 2.1 andra stycket punkt 15 i delegerad förordning … nr 640/2014 eller ett stödanspråk inom ramen för djurrelaterat landsbygdsutvecklingsstöd enligt definitionen i artikel 2.1 andra stycket punkt 14 i samma förordning ska innehålla all information som behövs för att stödberättigandet ska kunna fastställas, särskilt följande:

a) Stödmottagarens identitet.

b) En hänvisning till den samlade ansökan, om den redan har lämnats in.

c) Antalet djur av varje typ för vilka en ansökan om djurbidrag eller ett stödanspråk inom djurrelaterade landsbygdsutvecklingsåtgärder lämnas in och, när det gäller nötkreatur, djurens identitetskod.

…”

### *Ungersk rätt*

17 4 § i Atermeléshez kötött közvetlen támogatások igénybevételének szabályairól szóló 9/2015. (III. 13.) FM rendelet (jordbruks- och landsbygdsutvecklingsministeriets dekret nr 9 av den 13 mars 2015 om villkor för kopplat direkt produktionsstöd) (nedan kallat minsterdekret nr 9/2015) har följande lydelse:

”…

2. Staten ska fatta beslut om stöd efter att ha genomfört de kontroller som föreskrivs i … kommissionens delegerade förordning (EU) nr 640/2014 … och med beaktande av bestämmelserna om minskning och andra sanktioner som föreskrivs i dessa.

…

4. Om de villkor för beviljande av stöd, inklusive tvärvillkoren, som konstaterats vid kontrollerna inte har uppfyllts, ska, vid fastställande av stödbeloppet, rättsföljderna enligt artiklarna 13, 15, 30–32, 34 och 37–41 i kommissionens delegerade förordning (EU) nr 640/2014 tillämpas vad gäller det stöd som avses i kapitel II ….

…”

18 7 § 3 i detta dekret har följande lydelse:

”Med beaktande av det villkor som föreskrivs i 2 § 2 i dekret nr 8 från ministeriet för jordbruk och landsbygdsutveckling av den 13 mars 2015 om närmare bestämmelser om direktstöd till jordbrukare är det minsta antalet djur för vilka stöd kan beviljas ett (1) djur.”

19 I 11 § 1 e i nämnda dekret föreskrivs följande:

”Rätt till stöd för hållande av am- och dikor … tillkommer den jordbrukare vars besättning som deklarerats för stöd till mer än 50 % består av kalvar avsedda för köttproduktion och i vilken minst 30 % av de djur som omfattas av stödansökan har kalvat under det aktuella året, varvid kalvar som omfattas av stödansökan under hållandeperioden ska hållas i samma besättning som sina mödrar under minst en månad från födelsen …”

## Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

20 Den 9 maj 2019 ansökte SB hos den myndighet som är behörig i fråga om jordbruksstöd om att beviljas kopplat produktionsstöd för innehav av elva am- och dikor.

21 Genom beslut av den 25 juni 2020 avslog denna myndighet SB:s ansökan med motiveringen att endast tre av de elva kor som ansökan avsåg hade kalvat under ansökningsperioden, vilket motsvarade en kalvningsnivå på 27 %. Kravet i 11 § 1 e i ministerdekret nr 9/2015 på en kalvningsnivå på minst 30 % hos de djur som omfattas av en sådan ansökan var således inte uppfyllt. Myndigheten ansåg därför att stödet inte kunde beviljas för något av de djur som deklarerats i ansökan och att artikel 31 i delegerad förordning nr 640/2014 inte var tillämplig.

22 Genom beslut av den 16 november 2020 fastställde jordbruksministern beslutet av den 25 juni 2020.

23 SB överklagade beslutet av den 16 november 2020 till Fővárosi Törvényszék (Domstolen i Budapest stad, Ungern), som är den hänskjutande domstolen, och gjorde gällande att jordbruksministern hade gjort en felaktig rättstillämpning dels genom att underlåta att tillämpa de rättsföljder, sanktioner och minskningar som föreskrivs i artiklarna 30 och 31 i delegerad förordning nr 640/2014, till vilka det hänvisas i 4 § 1–3 i ministerdekret nr 9/2015, dels genom att inte beakta vare sig antalet fastställda djur i den mening som avses i artikel 2.1 andra stycket punkt 18 i denna delegerade förordning eller antalet djur som inte uppfyller kraven, utan endast antalet deklarerade djur, i den mening som avses i artikel 2.1 andra stycket punkt 16 i nämnda delegerade förordning. Enligt artikel 30.3 i samma delegerade förordning ska stödbeloppet beräknas på grundval av antalet djur som fastställts.

24 SB har vid den hänskjutande domstolen även gjort gällande att delegerad förordning nr 640/2014 inte kräver att den som ansöker om stöd iakttar villkoren för beviljande av detta stöd för samtliga deklarerade djur. I denna delegerade förordning föreskrivs en minskning av stödet vid mindre brister. SB anser att tio djur i förevarande fall borde ha ansetts vara ”fastställda”, det vill säga att de uppfyllde villkoren för beviljande av stöd i den mening som avses i artikel 2.1 andra stycket punkt 18 i nämnda delegerade förordning. Eftersom tre av dessa djur hade kalvat, uppnåddes nämligen den nödvändiga kalvningsnivån på 30 % för nämnda tio kor.

25 SB hade således rätt till stöd för tio kor enligt artikel 30.3 och artikel 2.1 andra stycket punkt 18 i delegerad förordning nr 640/2014, även om stödbeloppet enligt artikel 31.1 och 3 i denna delegerade förordning i så fall borde ha minskats med hänsyn till antalet djur som inte uppfyllde kraven.

26 Jordbruksministern har vid den hänskjutande domstolen gjort gällande att artikel 31 i delegerad förordning nr 640/2014 inte är tillämplig. Enligt ministern påverkar den omständigheten att kalvningsnivån inte överensstämmer med den nivå som föreskrivs i 11 § 1 e i ministerdekret nr 9/2015 samtliga deklarerade djur för vilka en ansökan om stöd har ingetts. Jordbruksministern har även gjort gällande att det i artikel 31 i denna delegerade förordning fastställs vilka regler som ska tillämpas om vissa djur inte uppfyller kraven, och att SB i förevarande fall inte har iakttagit villkoren för beviljande av stöd, eftersom den lägsta kalvningsnivå som krävs inte har uppnåtts avseende SB:s boskap. Jordbruksministern har slutligen, med stöd av artikel 53.1 i delegerad förordning nr 639/2014, hävdat att fastställandet av kriterierna för stödberättigande omfattas av medlemsstaternas behörighet.

27 Den hänskjutande domstolen vill få klarhet i huruvida artikel 30.3 och artikel 31.3 i delegerad förordning nr 640/2014 utgör hinder för en medlemsstats praxis som innebär att en ansökan om kopplat stöd för hållande av am- och dikor avslås i sin helhet när de deklarerade djuren inte uppnår den kalvningsnivå som krävs enligt lagstiftningen i denna medlemsstat, även om nivån har uppnåtts för ett mindre antal djur.

28 I detta avseende anser den hänskjutande domstolen, i likhet med SB, att unionslagstiftarens avsikt, som återspeglas i skälen 28 och 31 i delegerad förordning nr 640/2014, var att om villkoren för beviljande av stöd delvis hade iakttagits skulle detta inte medföra att utbetalningen av stöd bortfaller utan att stödet minskas.

29 Den hänskjutande domstolen har även erinrat om att det förefaller framgå av artikel 2.1 andra stycket punkt 18 i delegerad förordning nr 640/2014 att det i denna förordning görs en åtskillnad mellan den kategori av djur som deklarerats av den som ansöker om stöd och kategorin fastställda djur, eftersom ett fastställt djur, enligt definitionen i denna bestämmelse, är ett djur som uppfyller alla villkor om beviljande av stöd.

30 Det följer av denna definition i nämnda bestämmelse att grunden för beräkningen av stödet, vilken fastställs i enlighet med artikel 30 i delegerad förordning nr 640/2014, och av sanktionsbeloppet vid bristande efterlevnad avseende vissa deklarerade djur, vilket fastställs enligt artikel 31 i denna delegerade förordning, att unionslagstiftaren har föredragit en prövning av huruvida varje enskilt djur uppfyller kraven.

31 Enligt den hänskjutande domstolen medför ifrågavarande nationell praxis att det inte är möjligt att skilja mellan deklarerade djur och fastställda djur, vilket strider mot bestämmelserna i delegerad förordning nr 640/2014, vilka grundar sig på principerna om viktning och proportionalitet, enligt vilka det i avskräckande syfte vidtas sanktionsåtgärder vid brister genom en minskning av stödet och, endast vid allvarliga överträdelser, genom avslag på ansökan.

32 Den hänskjutande domstolen önskar vidare få klarhet i vilken metod som ska användas för att fastställa den kvot som gör det möjligt att fastställa minskningen av stödet, i enlighet med artikel 31.3 i delegerad förordning nr 640/2014.

33 Den hänskjutande domstolen önskar dessutom få klarhet i huruvida denna kvot ska multipliceras med 100.

34 Mot denna bakgrund beslutade Fővárosi Törvényszék (Domstolen i Budapest stad) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

”1) Ska artikel 30.3 i [delegerad förordning nr 640/2014], jämförd med skälen 28 och 31 samt artiklarna 2.1 punkterna 16 och 18 och 31.1–31.3 i denna förordning, tolkas på så sätt att den utgör hinder för en praxis i en medlemsstat som innebär att en ansökan om utbetalning av stöd avseende uppfödning av am- och dikor ska avslås i sin helhet om det vid prövningen av ansökan enligt det av medlemsstaten fastställda avgörande kriteriet för rätt till stöd framgår att den kalvningsnivå som uppnåtts i relation till antalet deklarerade djur är lägre än vad som krävs, varvid detta gäller även i fall där den kalvningsnivå som krävs är uppnådd inom en mindre grupp bland de deklarerade djuren, eftersom det enligt nämnda praxis anses att följden av att procentandelen kalvningar är mindre än vad som krävs enligt den nationella lagstiftningen är att inget av de deklarerade djuren blir stödberättigande?

2) Om den första frågan ska besvaras jakande, ska då – mot bakgrund av de krav på viktning och proportionalitet som framgår av skälen 28 och 31 i [delegerad förordning nr 640/2014], jämförda med de i den första frågan angivna unionsbestämmelserna – antalet stödberättigande djur, i den mening som avses i artikel 2.1 andra stycket punkt 18 och artikel 30.3 i förordningen, i ett fall som det nu aktuella, där den procentandel kalvningar som uppnåtts är mindre än vad som krävs enligt den nationella lagstiftningen, fastställas
   a) genom att endast de djur som har kalvat räknas som stödberättigande djur, eller
   b) genom att de djur bland de deklarerade djuren som utgör en grupp i vilken kalvningsnivån uppnåtts enligt den nationella lagstiftningen räknas som stödberättigande djur?

3. Ska artikel 31.3 i [delegerad förordning nr 640/2014], jämförd med artiklarna 30.3, 31.1 och 31.2 i denna förordning samt det proportionalitetskrav som stadgas i skäl 31 i förordningen, tolkas på så sätt att grunden för sanktionen ska bestämmas genom fastställande av förhållandet mellan de djur som inte uppfyller kraven och de djur som uppfyller kraven, eller genom fastställande av förhållandet mellan de deklarerade djuren och de djur som uppfyller kraven, och ska den kvot detta resulterar i dessutom multipliceras med 100 för en procentuell beräkning?”

## Prövning av tolkningsfrågorna

### *Den första frågan*

35 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 30.3 i delegerad förordning nr 640/2014, jämförd med skälen 28 och 31, artikel 2.1 andra stycket punkterna 16 och 18 samt artikel 31.1–31.3 i denna delegerade förordning, ska tolkas så, att den utgör hinder för en medlemsstats praxis att avslå en ansökan om kopplat stöd i dess helhet, när ett villkor för beviljande av detta stöd enligt nationell lagstiftning, nämligen kravet på att de djur som deklareras i ansökan om stöd ska uppnå en kalvningsnivå på 30 % inte är uppfyllt, i stället för att endast minska stödbeloppet genom att tillämpa de administrativa sanktioner som föreskrivs i artikel 31.1–31.3 i nämnda delegerade förordning.

36 Det ska inledningsvis påpekas att den ungerska regeringen i sitt skriftliga yttrande har hävdat att den ifrågavarande nationella praxisen strider mot 11 § 1 e i ministerdekret nr 9/2015, i vilken det föreskrivs att en kalvningsnivå på minst 30 % ska uppnås för de djur för vilka det kopplade stödet har sökts. Nämnda regering har påpekat att den nationella lagstiftarens avsikt inte var att göra denna procentsats till ett villkor för beviljande av stöd utan att den var en beräkningsmetod.

37 Domstolen erinrar härvidlag om att när det gäller tolkningen av bestämmelser i den nationella rättsordningen är EU-domstolen i princip skyldig att grunda sig på de rättsliga kvalificeringar som följer av beslutet om hänskjutande. Enligt fast rättspraxis är EU-domstolen nämligen inte behörig att tolka en medlemsstats nationella rätt (dom av den 5 december 2023, Deutsche Wohnen, C-807/21, EU:C:2023:950, punkt 36 och där angiven rättspraxis).

38 Det framgår emellertid av beslutet om hänskjutande att antalet deklarerade djur enligt den ifrågavarande administrativa praxisen ska uppgå till minst 30 % för ansökningsåret. Denna nivå, som föreskrivs i 11 § 1 e i ministerdekret nr 9/2015, anses vara ett villkor för beviljande av kopplat stöd, vilket innebär att om de djur som deklareras i stödansökan inte uppfyller detta villkor ska ansökan avslås i sin helhet. Det är därför lämpligt att utgå från antagandet att den lägsta kalvningsnivå på 30 % som föreskrivs i detta dekret är ett villkor för beviljande av kopplat stöd vilket är avhängigt av det antal djur som deklarerats i stödansökan.

39 Eftersom den tolkning som förespråkas av den hänskjutande domstolen och av SB skulle kunna anses ifrågasätta medlemsstaternas möjlighet att fastställa de villkor för beviljande av kopplat stöd som ska vara uppfyllda avseende samtliga deklarerade djur, ska det inledningsvis påpekas att det i delegerad förordning nr 639/2014, som antogs med stöd av artikel 52.9 i förordning nr 1307/2013, föreskrivs i artikel 53.1, som har rubriken ”Villkor för beviljande av stöd”, att medlemsstaterna ska fastställa kriterier när det gäller kopplade stödåtgärder i överensstämmelse med regelverket i förordning nr 1307/2013 och villkoren i denna delegerade förordning.

40 De medlemsstater som fattar beslut om frivilligt kopplat stöd eller omprövar sådana beslut är enligt artikel 54 i förordning nr 1307/2013, jämförd med artikel 53.6 i samma förordning och artikel 67.1 i delegerad förordning nr 639/2014, skyldiga att anmäla dessa beslut till kommissionen. Enligt punkt 3 f i bilaga I till delegerad förordning nr 639/2014 ska medlemsstaterna i anmälningarna till kommissionen ange tillämpliga villkor för stödberättigande för varje åtgärd.

41 Det följer av de bestämmelser som anges i de två föregående punkterna i förevarande dom att medlemsstaterna, med förbehåll för iakttagandet av det regelverk som fastställs i förordning nr 1307/2013 och de villkor som anges i delegerad förordning nr 639/2014, förfogar över ett utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att fastställa kriterierna eller villkoren för berättigande till kopplat stöd, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 28 i sitt förslag till avgörande.

42 Om en medlemsstat, inom ramen för sitt utrymme för skönsmässig bedömning, som ”kriterium för stödberättigande”, i den mening som avses i artikel 53.1 i delegerad förordning nr 639/2014, definierar ett kriterium som ska vara uppfyllt av samtliga deklarerade djur, såsom det aktuella kriteriet, och om detta kriterium inte är uppfyllt, kan ett deklarerat djur i princip inte anses vara ett ”fastställt djur” i den mening som avses i artikel 2.1 andra stycket punkt 18 i denna delegerade förordning.

43 Dessutom förefaller en lägsta kalvningsnivå på 30 %, vilken, såsom framgår av den ungerska regeringens yttrande, syftar till att uppmuntra jordbrukarna att bevara eller till och med öka sin besättning, vara ägnad att säkerställa att det eftersträvade målet uppnås.

44 Vad beträffar artikel 30.3 i delegerad förordning nr 640/2014, som avses i den första tolkningsfrågan, föreskrivs i denna bestämmelse, utan att det påverkar tillämpningen av artikel 31 i denna delegerade förordning, att om det antal djur som deklarerats i en stödansökan eller stödanspråk överstiger det antal som fastställts vid administrativa kontroller eller kontroller på plats, ska stödet beräknas på grundval av antalet djur som fastställts.

45 Det följer av ordalydelsen i denna bestämmelse att för det fall det antalet djur som fastställts är lägre än det antal djur som deklarerats i stödansökan, ska stödet beräknas på grundval av antalet djur som fastställts. Det sökta stödet kan därför beviljas för ett mindre antal djur än det som deklarerats i stödansökan.

46 Artikel 30.3 i delegerad förordning nr 640/2014 är emellertid inte tillämplig när det, såsom i förevarande fall, inte finns något fastställt djur. I synnerhet fastställs inte villkoren för beviljande av kopplat stöd i denna bestämmelse, eftersom fastställandet av dessa, i enlighet med vad som konstaterats i punkterna 39–41 ovan, omfattas av medlemsstaternas behörighet. I nämnda artikel 30.3 fastställs endast, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 30 i sitt förslag till avgörande, de kriterier som ska beaktas vid beräkningen av ett kopplat stöd. Denna tolkning bekräftas av rubriken till artikel 30, nämligen ”Beräkningsgrund”.

47 Artikel 30.3 i delegerad förordning nr 640/2014 kan således inte tolkas så, att den innebär en skyldighet att tillämpa ett villkor för beviljande av stöd, som avser samtliga djur som deklarerats i ansökan, på ett mindre antal av dessa djur.

48 Vad beträffar artikel 2.1 andra stycket i delegerad förordning nr 640/2014, som avses i den första tolkningsfrågan, begränsar sig denna bestämmelse till att i punkt 16 definiera kategorin ”deklarerade djur” som djur som omfattas av en ansökan om stöd och i punkt 18 definieras kategorin ”fastställt djur”. Ett ”fastställt djur” är enligt artikel 2.1 andra stycket punkt 18 a i denna delegerade förordning, inom ramen för en djurbidragsordning – ett djur som uppfyller alla villkor som föreskrivs i reglerna om beviljande av stöd och, enligt artikel 2.1 andra stycket punkt 18 b i nämnda delegerade förordning, inom en djurrelaterad stödåtgärd – ett djur som identifieras genom administrativa kontroller eller kontroller på plats. I nämnda bestämmelse föreskrivs emellertid inte någon skyldighet att tillämpa ett villkor för beviljande av stöd som ska uppfyllas av samtliga deklarerade djur, såsom en lägsta kalvningsnivå, på ett mindre antal djur, så att vissa deklarerade djur därmed fastställs.

49 Vad beträffar artikel 31 i delegerad förordning nr 640/2014, som den första frågan hänvisar till, har denna artikel rubriken ”Administrativa sanktioner beträffande deklarerade djur enligt stödordningarna för djurstöd eller djurrelaterade stödåtgärder”. I punkterna 1–3 i nämnda artikel föreskrivs att stödbeloppet ska minskas om det i en stödansökan konstateras en skillnad mellan antalet deklarerade djur och de djur som fastställts i enlighet med artikel 30.3 i denna delegerade förordning.

50 Det framgår av lydelsen i artikel 31.1 i denna delegerade förordning att de minskningar som föreskrivs i artikel 31 endast ska tillämpas i det fall som avses i artikel 30.3 i förordningen. Såsom framgår av dess rubrik syftar nämnda artikel 31 dessutom till att fastställa de sanktioner som är tillämpliga om en stödansökan inte lever upp till kraven. Tillämpningen av de minskningar som

föreskrivs i denna artikel förutsätter nämligen att det föreligger en rätt till stöd och att kriterierna för stödberättigande således, såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 44 och 46 i sitt förslag till avgörande, i princip är uppfyllda och syftar således inte, såsom artikel 30.3 i delegerad förordning nr 640/2014, till att reglera själva villkoren för beviljande av stöd.

51 Härav följer att varken artikel 30.3 i delegerad förordning nr 640/2014 eller artikel 31 i denna förordning utgör hinder för den ifrågavarande administrativa praxis som avses i punkt 38 ovan.

52 Skälen 28 och 31 i delegerad förordning nr 640/2014, till vilka den första frågan hänvisar, påverkar inte denna tolkning.

53 Även om det framgår av skäl 28 i denna delegerade förordning att felaktigheter endast leder till att djuret i fråga inte blir stödberättigat, kan användningen av uttrycket ”djuret i fråga” i singularis i vissa språkversioner inte tolkas så, att det krävs att ett villkor för beviljande av stöd, som avser samtliga djur som deklarerats i ansökan, ska tillämpas på ett mindre antal av dessa djur. Detta allmänna uttryck ska förstås som ”djuret eller djuren i fråga”, eftersom antalet berörda djur är beroende av kriterierna för stödberättigande och de djur som deklarerats i de aktuella stödansökningarna.

54 Även om det framgår av skäl 31 i delegerad förordning nr 640/2014 att beslut att inte bevilja stöd för landsbygdsutveckling bör fastställas med beaktande av principerna om avskräckning och proportionalitet, kan ett avslag på en ansökan om kopplat stöd inte anses vara oproportionerlig, eftersom det inte rör sig om en sanktion, utan endast om en följd av att kriterierna för stödberättigande inte har iakttagits (se, för ett likande resonemang, dom av den 24 maj 2007, Maatschap Schonewille-Prins, C-45/05, EU:C:2007:296, punkt 58, och dom av den 29 februari 2024, Esti Vabariik (Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet), C-437/22, EU:C:2024:176, punkt 56 och där angiven rättspraxis).

55 Den tolkning av artikel 30.3 i delegerad förordning nr 640/2014 som den hänskjutande domstolen och SB förespråkar, enligt vilken SB ska ha rätt till stöd för tio kor, skulle dessutom, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 34 i sitt förslag till avgörande, kunna möjliggöra för sökanden att i efterhand minska det antal djur som deklarerades i stödansökan.

56 Det framgår av handlingarna i målet att Ungern, vad beträffar stöd för hållande av am- och dikor, tillämpar det system som grundar sig på ansökningar i artikel 21.1 i genomförandeförordning nr 809/2014. Sökanden ska således, enligt led c i denna bestämmelse, ange antalet deklarerade djur och, när det gäller nötkreatur, identitetskoden för varje enskilt djur. Eftersom ansökan sker på sökandens initiativ kan vederbörande i ansökan välja att inte deklarera alla djur i sin djurhållning utan endast de som uppfyller kriterierna för stödberättigande. När de djur som har deklarerats i denna ansökan, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 36 i sitt förslag till avgörande, väl har deklarerats, innebär artikel 15.3 jämförd med artikel 21.1 c i genomförandeförordning nr 809/2014 emellertid ett förbud mot att ändra stödanspråket, inbegripet det antal djur som deklareras, om den behöriga myndigheten redan har underrättat stödmottagaren om felaktigheter i stödanspråket. Enligt artikel 2.1 andra stycket punkt 2 a i delegerad förordning nr 640/2014 anses varje form av bristande efterlevnad av kriterierna för stödberättigande som en sådan felaktighet.

57 I förevarande fall informerade den behöriga myndigheten SB om att felaktigheter förelåg den 25 juni 2020 när myndigheten avslog ansökan om stöd och angav att kalvningsnivån på 30 % inte hade uppnåtts. I ett sådant fall är det, i enlighet med vad som anförts ovan, inte möjligt att i efterhand minska det antal djur som deklarerats i ansökan.

58 Den hänskjutande domstolens och SB:s tolkning av artikel 30.3 i delegerad förordning nr 640/2014 strider således mot artikel 15.3 i genomförandeförordning nr 809/2014, jämförd med artikel 21.1 c i denna genomförandeförordning.

59 Mot denna bakgrund ska den första frågan besvaras enligt följande. Artikel 30.3 i delegerad förordning nr 640/2014, jämförd med skälen 28 och 31, artikel 2.1 andra stycket punkterna 16 och 18 samt artikel 31.1–31.3 i denna delegerade förordning, ska tolkas så, att den inte utgör hinder för en medlemsstats praxis att avslå en ansökan om kopplat stöd i dess helhet, när ett villkor för beviljande av detta stöd enligt nationell lagstiftning, nämligen kravet på att de djur som deklareras i ansökan om stöd ska uppnå en kalvningsnivå på 30 %, inte är uppfyllt, i stället för att endast minska stödbeloppet genom att tillämpa de administrativa sanktioner som föreskrivs i artikel 31.1–31.3 i nämnda delegerade förordning.

### *Den andra och den tredje frågan*

60 Eftersom den hänskjutande domstolen har ställt den andra och den tredje frågan endast om artikel 30.3 i delegerad förordning nr 640/2014 utgör hinder för den aktuella nationella praxisen, saknas anledning att besvara dessa frågor, med hänsyn till svaret på den första frågan.

## Rättegångskostnader

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

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (sjätte avdelningen) följande:

**Artikel 30.3 i kommissionens delegerade förordning (EU) nr 640/2014 av den 11 mars 2014 om komplettering av Europaparlaments och rådets förordning (EU) nr 1306/2013 vad gäller det integrerade administrations- och kontrollsystemet och villkor för avslag på eller indragning av betalningar samt administrativa sanktioner som gäller för direktstöd, landsbygdsutvecklingsstöd och tvärvillkor, i dess lydelse enligt kommissionens delegerade förordning (EU) 2016/1393 av den 4 maj 2016, jämförd med skälen 28 och 31, artikel 2.1 andra stycket, punkterna 16 och 18 och artikel 31.1–31.3 i delegerad förordning nr 640/2014, i dess lydelse enligt delegerad förordning 2016/1393**

**ska tolkas så,**

**att den inte utgör hinder för en medlemsstats praxis att avslå en ansökan om kopplat stöd i dess helhet, när ett villkor för beviljande av detta stöd enligt nationell lagstiftning, nämligen kravet på att de djur som deklarerats i ansökan om stöd ska uppnå en kalvningsnivå på 30 %, inte är uppfyllt, i stället för att endast minska stödbeloppet genom att tillämpa de**

**administrativa sanktioner som föreskrivs i artikel 31.1–31.3 i nämnda delegerade förordning, i ändrad lydelse.**

Underskrifter