



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
föredraget den 20 april 2016¹

Mål C-111/15

**Občina Gorje
mot
Republika Slovenija**

(begäran om förhandsavgörande från Upravno sodišče (förvaltningsdomstol, Slovenien))

”Begäran om förhandsavgörande — Gemensam jordbrukspolitik — Stöd från EJFLU — Stöd för landsbygdsutveckling — Förordning (EG) nr 1698/2005 — Artikel 71.3 — Tidsmässigt villkor för utgifters stödberättigande — Kommissionens förordning (EU) nr 65/2011 — Artikel 30.1 — Avslag på en ansökan om utbetalning i dess helhet för det fall den både omfattar stödberättigande utgifter och icke-stödberättigande utgifter”

I – Inledning

1. Europeiska unionens politik för landsbygdsutveckling bygger på en medfinansieringsprincip och unionen ger ungefär två tredjedelar och medlemsstaterna en tredjedel av de sammanlagda fonderna. Det är stora belopp som unionen och medlemsstaterna anslår för att underlätta landsbygdsutveckling. Under programperioden 2007–2013 anslög Europeiska unionen och medlemsstaterna mer än 150 miljarder euro till landsbygdsutvecklingspolitiken, varav ungefär hälften för investeringsåtgärder.²

2. I detta sammanhang har således bekämpningen av bedrägerier fortfarande en viktig plats mot bakgrund av den höga felprocenten.³ Domstolen har med stöd av artikel 325 FEUF angett att medlemsstaterna ska vidta samma åtgärder för att bekämpa bedrägerier som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen som de vidtar för att bekämpa bedrägerier som riktar sig mot deras egna ekonomiska intressen.⁴

3. Förevarande begäran om förhandsavgörande, som ingavs av Upravno sodišče (förvaltningsdomstol, Slovenien), ingår i detta sammanhang, eftersom den omfattar frågor som avser medlemsstaternas behörighet att kontrollera stödet till unionens landsbygdsutvecklingspolitik.

4. Den hänskjutande domstolen frågar närmare bestämt domstolen om artikel 71.3 i rådets förordning (EG) nr 1698/2005 av den 20 september 2005 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU)⁵ utgör ett hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken investeringsutgifter ska ha uppkommit efter godkännandet av stödansökan för att berättigas till

1 — Originalspråk: franska.

2 — Europeiska unionens revisionsrätts särskilda rapport nr 23 med rubriken ”Fel i landsbygdsutvecklingsutgifter: Vad beror de på och hur åtgärdas de?”, 2014, punkt 1.

3 — *Ibidem*, punkt 12. Vad gäller programperioden 2007–2013 uppskattades felprocenten för utgifterna för landsbygdsutveckling till 8,2 procent.

4 — Se dom av den 28 oktober 2010, SGS Belgium m.fl. (C-367/09, EU:C:2010:648, punkt 40).

5 — EUT L 277, s. 1.

stöd från EJFLU. Den hänskjutande domstolen vill även få klarlagt om denna förordning och artikel 30 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 landsbygdsutveckling⁶ utgör ett hinder för en nationell lagstiftning som föreskriver att ansökan om utbetalning av stöd ska avslås i sin helhet för det fall den både omfattar stödberättigande utgifter och icke-stödberättigande utgifter.

5. Den första tolkningsfrågan avser således medlemsstaternas utrymme för skönsmässig bedömning när de fastställer villkoren för att en utgift ska vara berättigad till ett stöd som är medfinansierat av EJFLU, medan den andra tolkningsfrågan avser medlemsstaternas behörighet att vidta sanktionsåtgärder för åsidosättande av villkoren för stödberättigande.

6. Tolkningsfrågorna har tagits upp i ett förvaltningsrättsligt mål mellan Občina Gorje (nedan kallad Gorje kommun) och Agencija Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja (slovenska byrån för jordbruksmarknaden och landsbygdsutvecklingen) (nedan kallad byrån), som avser byråns avslag på en ansökan om utbetalning av stöd inom ramen för programmet för regional utveckling i Slovenien för perioden 2007–2013.

II – Tillämpliga bestämmelser

A – Unionsrätt

1. Förordning nr 1698/2005

7. Genomförandet av unionens landsbygdsutvecklingspolitik bygger på principen om delad förvaltning mellan unionen och medlemsstaterna, genom att det i unionsrätten fastställs en allmän rättslig ram som ska kompletteras i den nationella lagstiftningen. I detta avseende fastställer förordning nr 1698/2005 allmänna bestämmelser för gemenskapens stöd för landsbygdsutveckling som finansieras av EJFLU.⁷

8. Avdelning III i förordning nr 1698/2005 har rubriken ”Programplanering”, och däri föreskrivs att varje medlemsstat ska anta en nationell programplanering som ska godkännas av kommissionen. Genom den nationella programplaneringen genomförs en landsbygdsutvecklingsstrategi via fyra axlar som anges i avdelning IV, som har rubriken ”Stöd för landsbygdsutvecklingen”. Axel 3, som är rubricerad ”Livskvalitet och diversifierad ekonomi på landsbygden”, omfattar enligt artikel 5.2 b ii i förordningen bland annat ”förnyelse och utveckling av byarna”.

9. Avdelning V i förordning nr 1698/2005 har rubriken ”Stöd från EJFLU” och innehåller bestämmelser om finansieringen av landsbygdsutvecklingspolitiken, bland vilka ingår artikel 71, som har rubriken ”Stödberättigande utgifter”. I artikel 71.1, 71.2 och 71.3 första stycket föreskrivs följande:

”1. Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 39.1 i [rådets] förordning (EG) nr 1290/2005 [av den 21 juni 2005 om finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken (EUT L 209, s. 1)] skall utgifterna berättiga till stöd från EJFLU om det utbetalande organet faktiskt betalar ut stödet under perioden 1 januari 2007–31 december 2015. De insatser som medfinansieras bör inte ha avslutats innan denna period börjar.

6 — EUT L 25, s. 8.

7 — Se, vad gäller förordning nr 1698/2005, Danielsen, J.H., *EU Agricultural Law*, Kluwer Law International, 2013, s. 123–133.

Nya utgifter som tillkommer i samband med ändringar i ett program enligt artikel 19 skall vara stödberättigande från och med den dag då kommissionen får in en begäran om ändring.

2. Utgifter kan endast berättiga till stöd från EJFLU om de avser sådana insatser som beslutats av programmets förvaltningsmyndighet, eller under dess ansvar, i enlighet med det behöriga organets urvalskriterier.

3. Reglerna för vilka utgifter som är stödberättigande skall fastställas på nationell nivå, med förbehåll för särskilda krav i denna förordning när det gäller vissa landsbygdsutvecklingsåtgärder.”

10. Avdelning VI i förordning nr 1698/2005 avser bland annat förvaltning och kontroller av landsbygdsutvecklingspolitiken. I artikel 74.4, som har rubriken ”Medlemsstaternas ansvar”, föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna skall genomföra sina kontroller i enlighet med de genomförandebestämmelser som har fastställts i enlighet med förfarandet i artikel 90.2 och av vilka det bl.a. skall framgå att kontrollernas art och frekvens skall anpassas till landsbygdsåtgärdernas karaktär.”

11. Förordning nr 1698/2005 upphävdes och ersattes av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1305/2013 av den 17 december 2013 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1698/2005.⁸

2. Förordning nr 65/2011

12. I enlighet med artikel 74.4 i förordning nr 1698/2005 antog kommissionen förordning nr 65/2011.

13. I artikel 2 a och b i förordningen fastställs en skillnad mellan ”ansökan om stöd”, som definieras som ”ansökan om stöd eller om att ingå i ett stödsystem under förordning (EG) nr 1698/2005”, och ”ansökan om utbetalning”, som definieras som ”ansökan som stödmottagaren lämnar in om utbetalning från de nationella myndigheterna”.

14. Artikel 4 i förordningen avser allmänna principer för kontroller. Artikel 4.9 har följande lydelse:

”Minskningar och uteslutningar enligt denna förordning ska gälla utan att det påverkar ytterligare påföljder i enlighet med nationella bestämmelser eller EU-bestämmelser.”

15. De administrativa kontrollerna av de stöd som beviljats inom ramen för axel 3 i förordning nr 1698/2005 görs i två steg, nämligen först enligt artikel 24.2 i förordning nr 65/2011 för ansökningar om stöd, och därefter enligt artikel 24.3 i förordningen för ansökningar om utbetalning.⁹ I artiklarna 25–27 i förordning nr 65/2011 anges dessutom de bestämmelser som reglerar kontrollerna på plats.

8 — EUT L 347, s. 487. Se, avseende förhållandet mellan förordning nr 1698/2005 och förordning nr 1305/2013, Monteduro, M., Buongiorno, P., Di Benedetto, S., och Isoni, A. (red.), *Law and Agroecology – A Transdisciplinary Dialogue*, Springer Verlag, 2015, s. 151–159.

9 — Artikel 24 i förordning nr 65/2011 ingår i avdelning II, som har rubriken ”Stöd för landsbygdsutveckling under axlarna 1 och 3 samt vissa åtgärder under axlarna 2 och 4”.

16. Artikel 30 i förordning nr 65/2011 har rubriken "Minskningar och uteslutningar" och däri föreskrivs följande avseende utbetalning av stöd till stödmottagaren:

"1. Utbetalningarna ska beräknas på grundval av vad som är stödberättigande enligt de administrativa kontrollerna. Medlemsstaten ska gå igenom den ansökan om utbetalning som inkommer från stödmottagaren och fastställa vilka belopp som berättigar till stöd. Den ska fastställa

- a) vilket belopp som ska betalas ut till stödmottagaren i enlighet med ansökan om utbetalning, och
- b) vilket belopp som ska betalas ut till stödmottagaren efter en undersökning av om ansökan om utbetalning är berättigad.

Om beloppet i led a överskrider beloppet i led b med mer än 3 % ska avdrag göras från beloppet i punkt b. Avdraget ska vara lika med skillnaden mellan de båda beloppen.

Avdraget ska emellertid inte göras om stödmottagaren bevisligen är oskyldig till att det belopp som inte är stödberättigande har införts.

2. Om det konstateras att en stödmottagare medvetet lämnat in en felaktig deklARATION ska insatsen i fråga uteslutas från EJFLU-stöd, och eventuella belopp som redan betalats ut för insatsen ska krävas tillbaka. Stödmottagaren ska dessutom uteslutas från stöd under samma åtgärd för det kalenderår då oegentligheten upptäcktes och för det följande kalenderåret.

3. De minskningar och uteslutningar som avses i punkterna 1 och 2 ska i tillämpliga delar gälla icke-bidragsberättigande utgifter som konstaterats vid kontrollerna enligt artiklarna 25 och 29."

17. Enligt artikel 34.1 i förordning nr 65/2011 ersattes den förordningen av kommissionens förordning (EG) nr 1975/2006 av den 7 december 2006 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1698/2005 i fråga om kontroller och tvärvillkor i samband med stöd för landsbygdsutveckling¹⁰ från och med den 1 januari 2011. Enligt andra stycket i bestämmelsen är dock förordning nr 1975/2006 tillämplig på ansökningar om utbetalningar inlämnade före den 1 januari 2011. I förevarande mål inlämnades ansökningarna om stöd och ansökningarna om utbetalning den 19 augusti 2010 respektive den 1 juni 2011. Av detta följer att bestämmelserna i förordning nr 65/2011 ska tillämpas i förevarande mål.

B – Slovensk rätt

1. Jordbrukslagen

18. Det framgår av beslutet från den hänskjutande domstolen att det slovenska systemet för landsbygdsutveckling regleras i jordbrukslagen (zakon o kmetijstvu, nedan kallad ZKme-1).

19. Vad gäller beslut om stödberättigande stadgar artikel 53.1 ZKme-1 att det behöriga organet fattar ett beslut om stödberättigande som är riktat till de parter vars ansökningar uppfyller de villkor som föreskrivs i de tillämpliga bestämmelserna och i anbudsinfördran och att medel har avsatts för detta ändamål.

20. Enligt artikel 56.1 ZKme-1 ska stöden utbetalas på parternas begäran.

¹⁰ — EUT L 368, s. 74.

21. Artikel 56.4 Zkme-1 har följande lydelse:

”Organet avslår genom beslut alla ansökningar som strider mot de krav som föreskrivs i de rättsliga bestämmelserna, anbudsinfordran eller mot beslutet om stödberättigande.”

2. PRP-dekretet

22. Med stöd av ZKme-1 antog den slovenska regeringen dekretet om åtgärder för axlarna 1, 3 och 4 av programmet för landsbygdsutveckling i Slovenien för perioden 2007–2013 (nedan kallat PRP-dekretet).

23. Enligt artikel 78.4 i PRP-dekretet, som avser åtgärd nr 322, ”Förnyelse och utveckling av byarna”, består stödet av investering i sanering och renovering av fastigheter med flera funktioner av allmänt intresse som syftar till att främja möten mellan generationer, kulturell och konstnärlig verksamhet, idrottsverksamhet och annan fritidsaktivitet för den lokala landsbygdsbefolkningen.

24. Enligt beslutet om hänskjutande föreskrivs det i artikel 79.4 i PRP-dekretet att endast de investeringsutgifter som har uppkommit från det datum då beslutet om stödberättigande antogs fram till dess att investeringsprojektet avslutades är stödberättigande, det vill säga senast den 30 juni 2015. Om stödmottagaren inom ramen för det beviljade stödet i förekommande fall åtar sig förpliktelser (ingående av någon form av avtal, beställning av material, utrustning, tjänster eller av underhållningsarbeten), räknas det enligt artikelns lydelse som startpunkten för utgifterna.

III – Omständigheterna i det nationella målet, tolkningsfrågorna och förfarandet vid domstolen

25. Inom ramen för programmet för landsbygdsutveckling i Slovenien för perioden 2007–2013 publicerade byrån den 18 juni 2010, i enlighet med PRP-dekretet, en anbudsinfordran för en åtgärd under axel nr 3 i förordning nr 1698/2005 (förnyelse och utveckling av byarna).

26. Punkt 1, under rubriken ”Investeringar”, i kapitel IV/1 i anbudsinfordran hade rubriken ”Villkor för stödberättigande som ska vara uppfyllda vid inlämnandet av en ansökan inom ramen för anbudsinfordran”, och däri föreskrevs att investeringen inte kunde påbörjas förrän beslutet om stödberättigande hade fattats.

27. I enlighet med artikel 79.4 i PRP-dekretet angavs det i punkt 3 i kapitel VI i anbudsinfordran, som hade rubriken ”Stödberättigande utgifter”, att de investeringsutgifter som var stödberättigande var de som hade uppkommit från det datum då beslutet om stödberättigande antogs fram till dess att investeringsprojektet avslutades eller senast fram till den 30 juni 2015.

28. Enligt punkt 4 i kapitel VI i anbudsinfordran var även eventuella allmänna kostnader och utgifter som uppkommit före den 1 januari 2007 stödberättigande till och med inlämnandet av den sista ansökan om utbetalning av stöd. Dessa kostnader och utgifter skulle vara hänförliga till förberedelse av ansökan, insamling av dokumentationen om byggandet och inlämnandet av stödansökan. Före det datum då utgifterna blev stödberättigande kunde inte sökanden påbörja några arbeten eller åta sig någon förpliktelse med avseende på det eventuellt beviljade stödet.

29. I punkt 5 i kapitel VI i anbudsinfördran föreskrevs det att om stödmottagaren i förekommande fall åtog sig en förpliktelse, oavsett slag, med avseende på det beviljade stödet (ingående av någon form av avtal, beställning av material, utrustning, tjänster eller av underhållningsarbeten), räknades det som startpunkten för utgifterna i enlighet med artikel 79 i PRP-dekretet. Enligt denna punkt kunde dock sökanden påbörja urvalsförfarandet för anbudsgivare i enlighet med lagstiftningen om offentlig upphandling, dock utan att kunna ingå ett avtal med den valda anbudsgivaren innan beslutet om stödberättigande fattades.

30. Den 12 juli 2010¹¹ ingick Gorje kommun två avtal med en anbudsgivare om att bygga om en byggnad som kommunen var delägare i. Enligt den hänskjutande domstolen är det utrett att de båda avtalen ingicks med det suspensiva villkoret att de avtalsenliga skyldigheterna uppstod under förutsättning att kommunen erhöll byråns slutliga beslut om stödberättigande.

31. Den 19 augusti 2010 lämnade Gorje kommun in, inom ramen för anbudsinfördran avseende åtgärd nr 322, en ansökan om stöd för att inreda, bygga om och ändra användningsområdet för byggnaden (nedan kallad den medfinansierade insatsen). Ansökan omfattade endast den del av byggnaden som kommunen var delägare i.

32. Den 19 oktober 2010 antog byrån beslutet om stödberättigande och beviljade Gorje kommun stöd som uppgick till 128 200,52 euro. Kommunens ansökan beviljades för en procentandel av den totala investering som gjordes parallellt med den andra delägarens, Pošta Slovenije (slovenska posten), medfinansiering, och inte så att endast vissa arbeten medfinansierades.

33. Den 1 juni 2011 lämnade Gorje kommun in en ansökan om utbetalning av stöd på 128 200,52 euro och bifogade den dokumentation som krävdes.

34. Den 9 september 2011 gjorde byråns kontrollenhet en kontroll på plats. Med stöd av byggdagboken och borttagande av avfall kunde enheten vid kontrollen konstatera att arbetet med byggnaden hade påbörjats den 16 augusti 2010. Den konstaterade särskilt att rivningen av taket, som var en gemensam del av den byggnad som omfattades av ansökan om utbetalning, hade ägt rum den 19 augusti 2010.

35. Den 3 november 2011 avslag byrån kommunens ansökan om utbetalning med motivering att den inte uppfyllde samtliga villkor i PRP-dekretet och i anbudsinfördran. Byrån ansåg närmare bestämt att kommunen hade åsidosatt punkterna 3–5 i anbudsinfördran genom att den hade påbörjat arbetet med byggnaden den 16 augusti 2010, det vill säga innan beslutet om stödberättigande antogs den 19 oktober 2010. Byrån hänvisade dessutom till de två avtal som kommunen hade ingått den 12 juli 2010. För alla arbeten som påbörjades i enlighet med dessa avtal uppstod det, enligt byrån, förpliktelser som inte var förenliga med punkterna 3–5 i anbudsinfördran.

36. Gorje kommun överklagade byråns beslut av den 3 november 2011 till den hänskjutande domstolen som genom avgörande av den 13 februari 2013 biföll kommunen överklagande och fastställde att de nationella bestämmelserna inte var förenliga med förordning nr 1698/2005. Den hänskjutande domstolen ogiltigförklarade följaktligen byråns beslut av den 3 november 2011 och återförvisade målet till byrån för ny prövning.

11 — I beslutet om hänskjutande förekommer även den 13 juli 2010 som det datum då avtalet ingicks.

37. Den 25 april 2013 avtog återigen byrån kommunens ansökan om utbetalning av huvudsakligen samma skäl, nämligen att arbetet med byggnaden hade påbörjats innan beslutet om stödberättigande hade antagits och att det på grund av de ingångna avtalen av den 12 juli 2010 med anbudsgivaren hade uppstått förpliktelser som inte var förenliga med artikel 79.4 i PRP-dekretet eller punkterna 3 och 5 i anbudsinfördran. Byrån underströk i sitt beslut av den 25 april 2013 att ansökan som avsåg de aktuella investeringarna hade godkänts för en procentandel av den totala investeringen och inte endast så att vissa arbeten medfinansierades.

38. Gorje kommun överklagade på nytt till den hänskjutande domstolen och gjorde bland annat gällande att byråns beslut grundades på PRP-dekretet och på anbudsinfördran vilka inte var förenliga med förordning nr 1698/2005, i och med att det i dessa bestämmelser uppställdes villkor för stödberättigande som var strängare än de villkor som uppställs i förordningen.

39. Byrån bestred att de nationella bestämmelserna skulle vara oförenliga med förordning nr 1698/2005 och gjorde gällande att de nationella bestämmelserna endast är mer specifika – och inte strängare – än förordningens bestämmelser om vilka utgifter som är berättigande till stöd från EJFLU.

40. Mot denna bakgrund beslutade den nationella domstolen att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen:

- ”1. Ska förordning nr 1698/2005, och i synnerhet dess artikel 71.3, enligt vilken reglerna för vilka utgifter som är stödberättigande ska fastställas på nationell nivå, med förbehåll för särskilda krav i nämnda förordning när det gäller vissa landsbygdsutvecklingsåtgärder, tolkas så, att den utgör hinder för nationella bestämmelser – såsom artikel 79.4 i [PRP-dekretet] jämförd med upphandlingsmeddelandets kapitel VI.3 – enligt vilka stödberättigande investeringsutgifter endast utgörs av de utgifter som har uppkommit efter det att beslutet om rätt till medel har antagits (fram till dess att investeringen avslutas eller senast till den 30 juni 2015)?
2. Om den första frågan besvaras nekande, ska då förordning nr 1698/2005, och i synnerhet dess artikel 71.3, tolkas så, att den utgör hinder för nationella bestämmelser såsom artikel 56.4 [ZKme-1] enligt vilka en ansökan som inte uppfyller kraven i artikel 79.4 i PRP-dekretet om stödberättigande investeringsutgifter som uppkommit efter det att beslutet har antagits ska avslås i sin helhet?”

41. Gorje kommun, den slovenska och den polska samt Förenade kungarikets regering liksom Europeiska kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden. Gorje kommun, den slovenska regeringen och kommissionen deltog i förhandlingen, som ägde rum den 28 januari 2016.

IV – Rättslig bedömning

A – Medlemsstaternas utrymme för skönsmässig bedömning enligt artikel 71.3 första stycket i förordning nr 1698/2005 (den första tolkningsfrågan)

42. Den första tolkningsfrågan avser medlemsstaternas utrymme för skönsmässig bedömning enligt artikel 71.3 i förordning nr 1698/2005 när de fastställer villkoren för utgifter som är stödberättigande för att beviljas stöd från EJFLU.

43. Det framgår av artikel 71.3 i förordning nr 1698/2005 att, med förbehåll för särskilda krav i förordningen, ska "[r]eglerna för vilka utgifter som är stödberättigande ... fastställas på nationell nivå."¹² Enligt subsidiaritetsprincipen och principen om delad förvaltning,¹³ som kännetecknar unionens landsbygdsutvecklingspolitik, har medlemsstaterna enligt bestämmelsen ett vitt utrymme för skönmässig bedömning¹⁴ som bygger på erkännandet av att landsbygdsutvecklingen nödvändigtvis har olika behov och specifika utmaningar som skiljer sig från en medlemsstat till en annan.

44. Genom att ställa krav på att investeringsutgifterna ska ha uppkommit efter det att ansökan om stöd godkändes för att vara stödberättigande, får den aktuella slovenska lagstiftningen, nämligen artikel 79 i PRP-dekretet och punkt 3 i anbudsinfordran, som följd, såsom Gorje kommun har gjort gällande, att EJFLU-stöd begränsas till framtida insatser, det vill säga att retroaktiva stöd utesluts. Frågan är alltså om en sådan begränsning i tiden omfattas av det utrymme för skönmässig bedömning som varje medlemsstat tillerkänns enligt artikel 71.3 första stycket i förordning nr 1698/2005.

45. Det är visserligen riktigt, som den hänskjutande domstolen och Gorje kommun har hävdad, att förordning nr 1698/2005 inte föreskriver någon tidpunkt för när en utgift blir stödberättigande, men den utesluter inte heller att medlemsstaterna fastställer en sådan begränsning. Förordning nr 1698/2005 innehåller nämligen bestämmelser som syftar till att begränsa hur länge en utgift är stödberättigande. Enligt artikel 71.1 ska således endast utgifterna berättiga till stöd från EJFLU om det utbetalande organet faktiskt betalar ut stödet under perioden 1 januari 2007–31 december 2015. Längre fram i bestämmelsen föreskrivs det att "[d]e insatser som medfinansieras bör inte ha avslutats innan denna period börjar".

46. Det saknas anledning att anta att det i artikel 71.1 i förordning nr 1698/2005 uttömmande föreskrivs vilka tidsmässiga villkor som kan fastställas för att en utgift ska vara berättigad till stöd från EJFLU.

47. I likhet med Gorje kommun anser jag dessutom att det även tycks vara omöjligt att utläsa av artikel 71.1 att genomförandet av den medfinansierade insatsen kan börja innan denna period börjar eller att medlemsstaterna följaktligen inte kan kräva att en utgift ska ha uppkommit efter det att ansökan om stöd godkändes för att vara stödberättigande. Enligt min uppfattning tyder däremot uttrycket "innan denna period börjar" i artikelns lydelse, i sig på att medlemsstaterna får fastställa en tidpunkt för när denna period börjar, det vill säga en tidsmässig begränsning före vilken uppkomna investeringsutgifter inte ska berättiga till stöd från EJFLU.

48. Jag är inte heller övertygad om att ett tidsmässigt villkor såsom det nationella villkoret får som följd, som Gorje kommun har påstått, att förordning nr 1698/2005 töms på sitt innehåll eller att det utgör ett hinder för att förverkliga de mål som eftersträvas med förordningen. Ett sådant villkor begränsar inte EJFLU:s medfinansiering till en specifik begränsning i tiden som är mindre omfattande

12 — Se även skäl 61 i förordningen.

13 — Se ovan punkt 7 i detta förslag till avgörande.

14 — Se, för ett likande resonemang, dom av den 15 maj 2014, Szatmári Malom (C-135/13, EU:C:2014:327, punkt 60). Se även det förslag från kommissionen som ledde till antagandet av förordning nr 1698/2005 (förslag av den 14 juli 2004 till rådets förordning om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) (KOM(2004) 490 slutlig)), punkt 13 i motiveringen, där kommissionen framhåller målet att "medlemsstaterna, via mindre detaljerade regler och villkor för stödberättigande samt förenklade finansierings- och kontrollrutiner, [bör] ges större frihet att välja hur de vill genomföra sina program.

än betalningsperioden i artikel 71.1 i förordning nr 1698/2005 (från den 1 januari 2007 till och med den 31 december 2015), utan detta villkor anger endast att stödmottagaren ska invänta godkännandet av ansökan om stöd innan mottagaren börjar ta på sig kostnader för den medfinansierade insatsen.¹⁵

49. På grundval av detta ser jag inte något skäl till att anse att en lagstiftning såsom den aktuella slovenska lagstiftningen hindrar den direkta tillämpligheten av förordning nr 1698/2005, döljer dess gemenskapsrättsliga natur eller överskrider det utrymme för skönsmässig bedömning som medlemsstaterna förfogar över enligt den nämnda förordningen, vilka är kriterier som domstolen har fastställt.¹⁶ Enligt min mening finns det inget heller något som föranleder slutsatsen att en sådan lagstiftning strider mot proportionalitetsprincipen genom att göra det orimligt svårt eller till och med omöjligt att bevilja stöd till stödmottagaren.¹⁷

50. Tvärtom kan ett tidsmässigt villkor som det nu aktuella, enligt min mening, bidra till att förverkliga de mål som eftersträvas med förordning nr 1698/2005, bland vilka ingår livskvaliteten på landsbygden¹⁸ och, vad särskilt gäller axel 3 i förordningen, förnyelse och utveckling av byarna¹⁹, genom att det säkerställer ett en optimal användning av EJFLU:s fonder.

51. Jag ansluter mig till de reflektioner som den slovenska och den polska samt Förenade kungarikets regering framfört, nämligen att den nationella lagstiftningen skulle kunna minska risken för ”dödviktseffekter”, det vill säga beviljande av stöd för investeringar som helt eller delvis hade genomförts även utan beviljat stöd. Förevarande risk upptäcktes av Europeiska unionens revisionsrätt, som rekommenderade kommissionen att uppmuntra medlemsstaterna att följa god praxis genom att inte låta projektutgifter vara stödberättigande förrän från den dag då stödet godkänns.²⁰

52. Att inte låta utgifter vara stödberättigande om de har uppkommit innan beslutet om stödberättigande fattas, skulle dessutom kunna säkerställa, såsom den slovenska regeringen har gjort gällande, en mer effektiv kontroll av användningen av EJFLU:s fonder. Den kontroll på plats som föreskrivs i artiklarna 25–27 i förordning nr 1698/2005, för vilken det bland annat föreskrivs att den behöriga myndigheten ska kontrollera om arten och tidpunkterna är förenliga med de arbeten som har utförts eller de tjänster som levererats, skulle i synnerhet bli svårare att utföra om utgifterna för en medfinansierad insats helt eller delvis hade uppkommit innan ansökan om stöd godkändes.

53. Europeiska unionens revisionsrätt ställde sig positiv till kommissionens förslag av den 12 oktober 2011 om ändring av förordning 1698/2005 i och med att revisionsrätten hänvisade till de föreslagna bestämmelserna enligt vilka stöd bara ska beviljas för utgifter som uppstår efter det att en ansökan har lämnats in.²¹

15 — Det framgår uttryckligen av punkt 5 i anbudsinfördran att även om stödmottagaren inte kan åta sig förpliktelser för det beviljade stödet, kan mottagaren likväl påbörja urvalsförfarandet för anbudsgivare i enlighet med lagen om offentlig upphandling. Stödmottagarens förberedelser av den planerade insatsen hindras således inte, förutom att den inte kan ingå något avtal med anbudsgivaren innan ansökan om stöd godkänns. Enligt punkt 4 i anbudsinfördran är allmänna kostnader för förberedelse av ansökan, insamling av dokumentationen om byggandet och inlämnandet av stödansökan undantagna från det tidsmässiga villkoret i artikel 79.4 i PRP-dekretet och i punkt 3 i anbudsinfördran. Se, avseende allmänna kostnader, artikel 55.1 c i kommissionens förordning (EG) nr 1974/2006 av den 15 december 2006 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1698/2005 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) (EUT L 368, s. 15).

16 — Se dom av den 15 maj 2014, Szatmári Malom (C-135/13, EU:C:2014:327, punkt 55 och där angiven rättspraxis).

17 — Se beslut av den 16 januari 2014, Dél-Zempléni Nektár Leader Nonprofit (C-24/13, EU:C:2014:40, punkt 17 och där angiven rättspraxis).

18 — Se artikel 4.1 c i förordning nr 1698/2005.

19 — Se artikel 52 b ii i förordning nr 1698/2005.

20 — Se Europeiska unionens revisionsrätts särskilda rapport nr 8 om ”Målinriktningen av stödet för modernisering av jordbruksföretag”, 2012, punkterna 60–65 och 73.

21 — *Ibidem*, punkt 64. Europeiska unionens revisionsrätt påpekade dock att de av kommissionen föreslagna bestämmelserna inte ”räcker ... för att hantera risken för dödviktseffekter eftersom investeringsprojekt ändå kan inledas innan ansökan har godkänts (och till och med innan ansökan har lämnats in, med förbehållet att kostnader som uppstår före ansökningsdatum inte är stödberättigande)”.

54. Genom att anta den nya EJFLU-förordningen, nämligen förordning nr 1305/2013, bekräftade den europeiska lagstiftaren kommissionens förslag till ändring av villkoren för stödberättigande. Enligt den nya förordningen får medlemsstaterna, såsom de slovenska myndigheterna gjort, uttryckligen fastställa ett tidsmässigt villkor enligt vilket endast investeringsutgifter som har uppstått efter det att ansökan om stöd godkändes ska berättiga till stöd från EJFLU.²²

55. Även om det är riktigt att förordning nr 1305/2013 endast är tillämplig från och med den 1 januari 2014,²³ vilket utesluter att den är tillämplig i förevarande fall, tyder den europeiska lagstiftarens antagande av den nya förordningen enligt min mening på att lagstiftaren erkänner att ett tidsmässigt villkor av det slag som är aktuellt i förevarande mål kan vara berättigat för att säkerställa en sund ekonomisk förvaltning av EJFLU:s resurser.

56. Mot denna bakgrund anser jag att det inte finns något som föranleder slutsatsen att en medlemsstat, genom att fastställa ett tidsmässigt villkor som det nu aktuella, har överskridit det utrymme för skönsmässig bedömning som medlemsstaten tillerkänns i artikel 71.3 första stycket i förordning nr 1698/2005.²⁴ Jag föreslår följaktligen att domstolen ska besvara den första tolkningsfrågan nekande.

B – De rättsliga följderna för det fall villkoren för stödberättigande inte iakttas (den andra tolkningsfrågan)

1. Föremålet för den andra tolkningsfrågan

57. Det framgår av beslutet om hänskjutande att byrån i förevarande fall avslog ansökan om utbetalning på grund av att villkoret för utgifters stödberättigande i artikel 79.4 i PRP-dekretet och i punkterna 3 och 5 i anbudsinfordran inte hade iakttagits. I dessa bestämmelser föreskrevs att endast de investeringsutgifter som uppkommit efter det att ansökan om stöd godkänts var stödberättigande. Det framgår även att den hänskjutande domstolens fastställde att en del av de utgifter som var kopplade till den aktuella medfinansierade insatsen hade uppkommit efter det att ansökan om stöd hade godkänts, det vill säga i enlighet med villkoren för utgifters stödberättigande, medan en annan del hade uppkommit före godkännandet, det vill säga i strid med dessa villkor.²⁵

58. I detta sammanhang önskar den hänskjutande domstolen genom den andra tolkningsfrågan få klarhet i om artikel 56.4 ZKme-1, i vilken det föreskrivs att en ansökan om utbetalning i en situation som den nu aktuella ska avslås i sin helhet, är alltför sträng. Den hänskjutande domstolen vill även få klarlagt om en ansökan om utbetalning i förevarande fall ska handläggas i enlighet med artikel 30 i förordning nr 65/2011, i vilken det föreskrivs att i vissa situationer ska belopp som betalas ut till stödmottagaren sättas ned och en insats uteslutas från EJFLU-stöd.

22 — I artikel 60.2 i förordning nr 1305/2013 föreskrivs att när det gäller vissa investeringsinsatser ska endast utgifter som har uppstått efter det att en ansökan har lämnats in till den behöriga myndigheten anses vara stödberättigande, med undantag för vissa allmänna kostnader. Enligt tredje stycket kan medlemsstaterna i sina program ange att endast utgifter som uppkommit efter det att stödansökan godkänts av den behöriga myndigheten ska berättiga till stöd.

23 — Se artikel 90 i förordning nr 1305/2013. Enligt artikel 88 i förordningen ska förordning nr 1698/2005 fortsätta att tillämpas på insatser som genomförs inom ramen för program som före den 1 januari 2014 godkänts av kommissionen enligt den förordningen.

24 — Vad gäller artikel 79.4 i PRP-dekretet och punkterna 4 och 5 i anbudsinfordran, i vilka det föreskrivs att om stödmottagaren åtar sig en förpliktelse med avseende på det beviljade stödet (ingående av någon form av avtal, beställning av material, utrustning, tjänster eller av underhållningsarbeten) anses det som startpunkten för utgifterna, vill jag notera att denna bestämmelse, enligt min mening, syftar till att precisera det tidsmässiga villkoret i artikel 79.4 och i punkt 3 i anbudsinfordran och följaktligen till att säkerställa att EJFLU:s fonder inte beviljas för investeringar som helt eller delvis genomförts utan det beviljade stödet.

25 — Det ankommer enbart på den nationella domstolen att kontrollera om Gorje kommun i förevarande fall iakttagit villkoren för att godkänna en ansökan om stöd eller om utbetalning och att dra lämpliga slutsatser av detta avseende det angripna beslutet.

59. Mot bakgrund av de yttranden som inkommit till domstolen, vilka bekräftades av de parter som deltog i förhandlingen, anser jag att det i detta skede är nödvändigt att understryka att den andra tolkningsfrågan, såsom den har begränsats av den hänskjutande domstolen, inte avser villkoret i punkt 1 i anbudsinfördran, enligt vilket investeringen inte kan påbörjas innan beslutet om stödberättigande har fattats.²⁶ Förevarande villkor avser just ett villkor för stödberättigande och avser inte "vilka utgifter som är stödberättigande" i den mening som avses i artikel 71.3 i förordning nr 1698/2005.²⁷

60. Jag vill påpeka att enligt att artikel 2 a och b i förordning nr 65/2011 ska det göras skillnad mellan "ansökan om stöd" och "ansökan om utbetalning".²⁸ Denna åtskillnad finns i den nationella rätten, eftersom det i punkt 1 i anbudsinfördran fastställs ett villkor för stödberättigande som stödmottagaren ska uppfylla för att få ansökan om stöd godkänd,²⁹ medan det i artikel 79.4 i PRP-dekretet och i punkterna 3 och 5 i anbudsinfördran fastställs ett villkor för utgifters stödberättigande som ska vara uppfyllt för att ansökan om utbetalning ska godkännas.³⁰

61. Även om det är riktigt, såsom den slovenska regeringen har gjort gällande, att den behöriga myndigheten kan kontrollera att stödmottagaren uppfyller villkoren för stödberättigande när den kontrollerar ansökan om utbetalning,³¹ finns det såvitt jag vet inget som tyder på att det i förevarande fall är fastställt att dessa villkor, däribland det som avses i punkt 1 i anbudsinfördran, inte iakttagits.³² Jag vill emellertid erinra om att domstolen i princip ska begränsa sin prövning till de omständigheter som den hänskjutande domstolen beslutat att tillhandahålla den, i synnerhet när det gäller tillämpningen av den relevanta nationella lagstiftningen som den hänskjutande domstolen anser vara utredd, eftersom det enbart ankommer på den nationella domstolen att göra en bedömning av tillämpningsområdet för de nationella bestämmelserna och deras genomförande.³³

62. Den andra tolkningsfrågan syftar således till att få klarhet i huruvida förordning nr 1698/2005 och dess tillämpningsförordning, förordning nr 65/2011, utgör hinder för en nationell lagstiftning som föreskriver att en ansökan om utbetalning ska avslås i sin helhet för det fall den både omfattar stödberättigande utgifter och icke-stödberättigande utgifter.

26 — Vad gäller den andra tolkningsfrågan har den slovenska regeringen och kommissionen framhållit att Gorje kommun inte uppfyllde villkoret i punkt 1 i anbudsinfördran.

27 — Jag vill påpeka att medlemsstaternas utrymme för skönsmåsig bedömning som föreskrivs i artikel 71.3 första stycket i förordning nr 1698/2005 endast avser "reglerna för vilka utgifter som är stödberättigande". Detta framgår tydligt av bestämmelsens lydelse och av rubriken till artikel 71, "Stödberättigande utgifter".

28 — Se ovan punkterna 13 och 15. Skillnaden mellan att godkänna en ansökan om stöd och en ansökan om utbetalning framgår även av artikel 71.2 i förordning nr 1698/2005, där det föreskrivs att "[u]tgifter ... endast [kan] berättiga till stöd från EJFLU om de avser sådana insatser som *beslutats* av programmets förvaltningsmyndighet, eller under dess ansvar, i enlighet med det behöriga organets urvalskriterier" (min kursivering).

29 — Punkt 1 i anbudsinfördran har rubriken "Villkor för stödberättigande som ska vara uppfyllda vid inlämnandet av en ansökan inom ramen för anbudsinfördran". Det är i princip den behöriga myndigheten som ska bedöma om dessa villkor är uppfyllda när den godkänner ansökan om stöd. Se artikel 24.2 a–c i förordning nr 65/2011.

30 — Jag vill erinra om att villkoren 3 och 5 finns i kapitel VI i anbudsinfördran, som har rubriken "stödberättigande utgifter". Se ovan punkterna 27–29.

31 — Jag vill precisera att förteckningen i artikel 24.2 och 24.3 i förordning nr 65/2001 över de omständigheter som är föremål för kontrollen av ansökan om stöd och ansökan om utbetalning, inte är uttömmande. Detta följer av uttrycken "bland annat ... granska" och "när så är tillämpligt", som anges i bestämmelsens ordalydelse.

32 — Även om det angripna beslutet i det nationella målet, nämligen beslutet av den 25 april 2013, anger att arbetet med den aktuella byggnaden hade påbörjats innan ansökan om stöd beviljades, hänvisar det endast till artikel 79.4 i PRP-dekretet och till punkterna 3 och 5 i anbudsinfördran, vilka avser villkoren för utgifters stödberättigande. Se ovan punkterna 35 och 37. Dessutom uppkommer den principiella frågan om ett åsidosättande av ett av villkoren för stödberättigande kan innebära att ansökan om utbetalning avslås, såsom i det nationella målet, eller om det snarare borde innebära att den ursprungliga godkända ansökan om stöd ska tas tillbaka eller upphävas, vilket inte skedde i förevarande fall. Jag anser att det sista fallet är att föredra, eftersom det återspeglar den skillnad som fastställs i förordning nr 65/2011 mellan en ansökan om stöd och en ansökan om utbetalning.

33 — Se dom av den 6 mars 2003, Kaba (C-466/00, EU:C:2003:127, punkt 41) och dom av den 1 juni 2006, Innoventif (C-453/04, EU:C:2006:361, punkt 29).

63. Domstolen har anmodats att först klargöra om medlemsstaterna kan anta nationella bestämmelser med sanktionsåtgärder för åsidosättanden av reglerna för vilka utgifter som är stödberättigande, vilka är fastställda i enlighet med artikel 71.3 första stycket i förordning nr 1698/2005. Därefter uppkommer frågan om en nationell lagstiftning som den nu aktuella är förenlig med proportionalitetsprincipen.

2. Medlemsstaternas behörighet att reglera de rättsliga konsekvenserna av att villkoren för stödberättigande inte iakttas

a) Inledande synpunkter

64. Enligt artikel 1.1 och artikel 2.3 i rådets förordning (EG, EURATOM) nr 2988/95 av den 18 december 1995 om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen³⁴, avgör de unionsrättsliga bestämmelserna – i syfte att skydda unionens finansiella intressen – arten och räckvidden av administrativa åtgärder som rör oegentligheter i förhållande till unionsrätten.³⁵ Det framgår dock av domstolens praxis att medlemsstaterna – när inte unionslagstiftningen innehåller någon specifik bestämmelse i vilken det föreskrivs en sanktion vid överträdelse av denna lagstiftning eller när det i lagstiftningen föreskrivs att vissa sanktioner kan tillämpas vid överträdelse av unionsrätten, men det inte uttömmande anges vilka sanktioner medlemsstaterna kan införa –, enligt artikel 4.3 FEU, ska vidta alla lämpliga åtgärder för att bestraffa sådant handlande som skadar unionens finansiella intressen.³⁶

65. Frågan är således i förevarande fall om det i unionsrätten uttömmande anges vilka sanktioner som kan införas när villkoren för utgifters stödberättigande, som fastställts enligt artikel 71.3 första stycket i förordning nr 1698/2005, inte iakttas.

b) Artikel 71.3 första stycket i förordning nr 1698/2005

66. Enligt artikel 71.3 första stycket i förordning nr 1698/2005 ska "[r]eglerna för vilka utgifter som är stödberättigande ... fastställas på nationell nivå, med förbehåll för särskilda krav i denna förordning ...".

67. Vid första anblicken skulle användningen av uttrycket "reglerna för stödberättigande", vilket tycks vara relativt vitt, kunna tala för den tolkning som den slovenska regeringen har förespråkat, nämligen att medlemsstaterna enligt förevarande artikel har behörighet att reglera de rättsliga konsekvenserna av att villkoren för utgifters stödberättigande inte har iakttagits. Det följer dock av artikel 71.3 första stycket i förordning nr 1698/2005, sett till förordningen i sin helhet, att denna bestämmelse endast avser de materiella villkoren för att en utgift ska vara stödberättigande och inte de rättsliga följder som inträder när villkoren inte iakttas.

34 — EGT L 312, s. 1.

35 — Enligt artikel 1.1 förordning nr 2988/95 rör förordningen oegentligheter i förhållande till gemenskapsrätten. Se domen av den 17 september 2014, Cruz & Companhia (C-341/13, EU:C:2014:2230, punkt 40), där domstolen fann att när de berörda nationella myndigheterna av en aktör återkräver exportbidrag som otillbörligen mottagits från unionens budget, beivrar myndigheterna, inom ramen för förordningens tillämpningsområde, en oegentlighet i den mening som avses i artikel 1 i förordning nr 2988/95. Se även generaladvokaten Bots förslag till avgörande i de förenade målen Județul Neamț och Județul Bacău (C-260/14 och C-261/14, EU:C:2016:7, punkterna 72–74).

36 — Se dom av den 28 oktober 2010, SGS Belgium m.fl. (C-367/09, EU:C:2010:648, punkt 41 och där angiven rättspraxis). Enligt min mening ska samma sak gälla vid ett åsidosättande av de nationella villkoren som fastställts i enlighet med europarätten, med beaktandet av att skyddet för unionens finansiella intressen är lika viktigt i det fallet.

68. I artikel 74.4 i förordning nr 1698/2005 föreskrivs således uttryckligen att medlemsstaterna ska genomföra sina kontroller i enlighet med de genomförandebestämmelser som har fastställts av kommissionen³⁷ och av vilka det bland annat ska framgå att kontrollernas art och frekvens ska anpassas till landsbygdsåtgärdernas karaktär. Förordning nr 65/2011, som kommissionen antog med stöd av artikeln, innehåller detaljerade föreskrifter om medlemsstaternas kontroll inom ramen för EJFLU.

69. Jag anser att det av detta följer att artikel 71.3 första stycket i förordning nr 1698/2005 inte ger medlemsstaterna behörighet att fastställa de sanktionsåtgärder som inträder när villkoren för utgifters stödberättigande inte har iakttagits.³⁸

c) Artikel 30.1 i förordning nr 65/2011

70. Enligt artikel 30 i förordning nr 65/2011 ska medlemsstaterna i vissa situationer göra avdrag på de belopp som ska betalas ut och i vissa situationer helt utesluta en insats från EJFLU-stöd.

71. Det framgår således av artikel 30.1 i förordning nr 65/2011 att det ska göras avdrag på det belopp som ska betalas ut om det belopp som stödmottagaren har ansökt om överskrider det beloppet som är stödberättigande med mer än 3 procent, det vill säga det belopp som ska betalas ut efter en undersökning av om ansökan om utbetalning är berättigad. I förekommande fall är avdraget, som ska göras på det belopp som är stödberättigande, enligt artikel 30.1 tredje stycket lika med skillnaden mellan det belopp som det ansökts om och det stödberättigande beloppet. Det framgår dessutom av artikel 30.1 fjärde stycket att avdraget emellertid inte ska göras om stödmottagaren bevisligen "är oskyldig till att det belopp som inte är stödberättigande har införts". Enligt artikel 30.2 ska dessutom en medfinansierad insats helt uteslutas från EJFLU-stöd om det konstateras att en stödmottagare medvetet lämnat in en felaktig deklaration.³⁹

72. I detta skede vill jag påpeka att de olika uttrycken "éligibilité" och "admissibilité" ("stödberättigande" och "berättigad") som anges i artikel 71.3 i förordning nr 1698/2005 och i artikel 30 i förordning nr 65/2011, inte påverkar tillämpningen av den sistnämnda artikeln i en situation som den nu aktuella. Skillnaden i lydelsen finns nämligen inte i de andra språkversionerna av de två förordningarna.⁴⁰ Det saknas därför skäl att anta att de två uttrycken i den franska språkversionen har olika betydelse.⁴¹

73. Jag delar kommissionens och Gorje kommuns analys att artikel 30.1 i förordning nr 65/2011 är tillämplig på sådana omständigheter som de nu aktuella.⁴²

37 — I artikel 74.4 i förordning nr 1698/2005 hänvisas det till förfarandet i artikel 90.2, där det hänvisas till artikel 4 och artikel 7 i rådets beslut 1999/468/EG av den 28 juni 1999 om de förfaranden som skall tillämpas vid utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter (EGT L 184, s. 23).

38 — Denna slutsats får ytterligare stöd av att artikel 71.3 första stycket är placerad under avdelning V som har rubriken "Stöd från EJFLU", istället för under avdelning VI, som har rubriken "Förvaltning, kontroller och information".

39 — I det här fallet ska dessutom stödmottagaren enligt artikel 30.2 uteslutas från stöd under samma åtgärd för det kalenderår då oegentligheten upptäcktes och för det följande kalenderåret.

40 — I den engelska språkversionen av dessa två förordningar anges uttrycken "eligibility" (i artikel 71.3 första stycket i förordning nr 1698/2005) och "eligible" (i artikel 30.1 i förordning nr 65/2011). I den danska språkversionen anges uttrycken "støtteberettigelse" och "støtteberettiget", i den spanska språkversionen "subvencionabilidad" och "subvencionable", i den italienska språkversionen "ammissibilità" och "ammissibili" och i den rumänska språkversionen "eligibilitate" och "eligibil". Den tyska språkversionen av de två förordningarna innehåller språkliga variationer utan rättslig betydelse ("Zuschussfähigkeit" och "förderfähig"). Den ungerska språkversionen avser jämförbara men inte identiska begrepp. I artikel 71.3 första stycket i den ungerska språkversionen av förordning nr 1698/2005 används således uttrycket "jogosultság", medan uttrycket "támogatható" används i den ungerska språkversionen av artikel 30.1 i förordning 65/2011.

41 — Jag erinrar om att för det fall de olika språkversionerna av en av Europeiska unionens bestämmelser skiljer sig åt är det nödvändigt att bestämmelsen i fråga tolkas i enlighet med den allmänna systematiken i och syftet med den lagstiftning som bestämmelsen är en del av, vilket styrker att de två uttrycken ska förstås på samma sätt. Se dom av den 29 april 2010, M m.fl. (C-340/08, EU:C:2010:232, punkt 44).

42 — Mot bakgrund av omständigheterna i det nationella målet, såsom de redovisats av den hänskjutande domstolen, finns det inget som gör det möjligt att anta att Gorje kommun medvetet lämnat in en felaktig deklaration, vilket skulle medföra att artikel 30.2 i förordning nr 65/011 blir tillämplig.

74. Även om artikel 30 i förordning nr 65/2011 avser beräkningen av det belopp som ska betalas ut och det i artikel 30.1 föreskrivs att beräkningen ska göras ”på grundval av vad som är stödberättigande enligt de administrativa kontrollerna”, är inte artikelns tillämpningsområde begränsat, såsom den slovenska regeringen har gjort gällande, till situationer där villkoren för utgifters stödberättigande helt är uppfyllda. Det framgår nämligen uttryckligen av artikel 30.3 att de minskningar som avses i punkt 1 ”ska i tillämpliga delar gälla icke-bidragsberättigande utgifter som konstaterats vid kontrollerna enligt artiklarna 25 och 29”, nämligen kontrollerna på plats. Enligt min mening följer det härav att punkt 1 är direkt tillämplig på icke-bidragsberättigande utgifter som konstaterats vid andra typer av kontroller, bland annat de administrativa kontrollerna.⁴³

75. I en situation som den nu aktuella där en del av utgifterna i ansökan om utbetalning är stödberättigande enligt de nationella villkoren för stödberättigande, medan en annan del inte är det, medför tillämpningen av artikel 30.1 i förordning nr 65/2011 att ett avdrag ska göras på det belopp som ska betalas ut enligt den metod som beskrivs i denna punkt, genom att beräkna skillnaden mellan det belopp som stödmottagaren ansöker om (samtliga utgifter som anges i ansökan om utbetalning) och det belopp som är stödberättigande (endast de stödberättigande utgifterna). Om skillnaden utgör mer än 3 procent av det belopp som är stödberättigande, ska det sättas ned med skillnaden mellan dessa två belopp.

76. Jag kan således inte godta kommissionens argument att i den situation som är för handen medför tillämpningen av artikel 30.1 i förordning nr 65/2011, en nedsättning med 100 procent, det vill säga att de utgifter som är kopplade till investeringen helt ska uteslutas. Kommissionen har i detta avseende påpekat att det i förevarande fall är fråga om ett fall där en hel investering inte är berättigad till stöd och inte endast en del av den, eftersom Gorje kommun inte uppfyllde tillträdesvillkoret (villkoret för stödberättigande), som hade fastställts för samtliga investeringar, enligt vilket investeringen inte fick påbörjas innan beslutet om stödberättigande har fattats. Om detta tillträdesvillkor inte är uppfyllt, påverkar det enligt kommissionen genomförandet av hela investeringen.

77. Jag noterar dels att det varken i förordning nr 1698/2005 eller förordning nr 65/2011 görs skillnad mellan de olika kategorierna av villkor för utgifters stödberättigande, lika lite som det enligt förordningarna är tillåtet för medlemsstaterna att låta särskilda följder inträda om vissa villkor, som de anser vara mer ”grundläggande”, inte är uppfyllda. Samtidigt bygger kommissionens argument i själva verket på punkt 1 i anbudsinfördran, som utgör, såsom angavs ovan i punkterna 59 och 61, ett villkor för stödberättigande, vars åsidosättande inte medför ett avdrag från det belopp som ska betalas ut enligt artikel 30.1 i förordning nr 65/2011.⁴⁴

78. Frågan är således om det i artikel 30 i förordning nr 65/2011 uttömmande fastställs vilka sanktionsåtgärder medlemsstaterna kan införa om villkoren för utgifters stödberättigande, som är fastställda på nationell nivå i enlighet med artikel 71.3 första stycket i förordning 1698/2005, inte är uppfyllda.

79. Även om det i artikel 4.9 i förordning nr 65/2011 uttryckligen föreskrivs att minskningar och uteslutningar enligt förordningen ska gälla utan att det påverkar ytterligare påföljder i enlighet med nationella bestämmelser eller unionsrättsliga bestämmelser, delar jag ändå Gorje kommuns uppfattning att medlemsstaterna inte kan föreskriva nationella sanktionsåtgärder som går så långt att de helt utesluter en insats från EJFLU-stöd, eftersom sådana sanktionsåtgärder redan föreskrivs detaljerat i förordningen.⁴⁵ Enligt artikel 30.2 i förordning nr 65/2011 är nämligen en sådan

43 — Om däremot villkoren för stödberättigande inte är helt uppfyllda, kan den ursprungliga ansökan om stöd tas tillbaka eller upphävas, och beräkningen av det belopp som enligt artikel 30.1 i förordning nr 1698/2011 ska betalas görs inte. Se ovan fotnot 32.

44 — Den slovenska regeringen har på ett liknande sätt använt uttrycket ”förhandsvillkor” för att beteckna det nationella villkoret i punkt 1 i anbudsinfördran, i vilken det föreskrivs att stödmottagaren inte kan påbörja investeringen innan beslutet om stödberättigande har fattats.

45 — Se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 maj 2007, Maatschap Schonewille-Prins (C-45/05, EU:C:2007:296, punkterna 64–68).

sanktionsåtgärd uttryckligen begränsad till en situation där stödmottagaren medvetet lämnat in en felaktig deklARATION, vilket innebär att medlemsstaterna inte kan tillämpa total uteslutning i andra situationer, såsom den tillämpliga slovenska lagstiftningen föreskriver, eftersom tillämpningsområdet för artikel 30.2 i förordning nr 65/2011 annars i praktiken skulle ändras.

80. Jag drar härav slutsatsen att artikel 30 i förordning nr 65/2011 inte utgör ett hinder för en nationell lagstiftning såsom den slovenska lagstiftningen som är tillämplig i det nationella målet, i vilken det föreskrivs att en ansökan om utbetalning ska avslås i sin helhet och således att en insats helt ska uteslutas från EJFLU-stöd om den både omfattar stödberättigande utgifter och icke-stödberättigande utgifter.

81. Med hänsyn till det svar som jag nyss föreslog är det inte längre nödvändigt att pröva om det var förenligt med proportionalitetsprincipen att avslå en ansökan om utbetalning i sin helhet. Det är således enbart i andra hand, för det fall domstolen inte delar min slutsats och godtar att förordning nr 65/2011 inte utgör ett hinder för en nationell lagstiftning som artikel 56.4 ZKme-1, som jag prövar förevarande fråga.

3. Iakttagande av proportionalitetsprincipen

82. Enligt artikel 74.1 i förordning nr 1698/2005 ska medlemsstaterna anta alla lagar och andra författningar för att se till att gemenskapens ekonomiska intressen skyddas på effektivt sätt.⁴⁶ Medlemsstaterna ska dock respektera de allmänna principerna i unionsrätten, bland annat proportionalitetsprincipen.⁴⁷ Det följer härav att omfattningen av de sanktionsåtgärder som ska tillämpas vid överträdelse ska vara anpassad efter hur allvarliga överträdelse som beivras, och det ska särskilt säkerställas att åtgärderna verkligen har en avskräckande verkan samtidigt som proportionalitetsprincipen iakttas.⁴⁸

83. Gorje kommun har gjort gällande att artikel 56.4 ZKme-1, i vilken det föreskrivs att en ansökan om utbetalning ska avslås i sin helhet för det fall den både omfattar stödberättigande utgifter och icke-stödberättigande utgifter, utan hänsyn till överträdelsens beskaffenhet och omfattning, går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträvade målet. Enligt Gorje kommun strider följaktligen den slovenska lagstiftningen mot proportionalitetsprincipen, vilket den polska regeringen och kommissionen har bestritt.

84. Även om det indragna stöd som följer om ett av villkoren för att beviljas stöd inte efterlevs inte utgör en sanktionsåtgärd utan enbart en konsekvens av att de villkor som föreskrivs i lagstiftningen inte har iakttagits,⁴⁹ är inte det avslag på en ansökan om utbetalning som föreskrivs i artikel 56.4 ZKme-1, i en situation som den nu aktuella, konsekvensen av att villkoren för att beviljas stöd inte har iakttagits, utan snarare konsekvensen av att villkoren för utgifters stödberättigande inte har iakttagits.⁵⁰

46 — Enligt artikel 48.1 i förordning (EG) nr 1974/2006 ska medlemsstaterna vid tillämpning av artikel 74.1 i förordning (EG) nr 1698/2005, se till att de åtgärder för landsbygdsutveckling som de avser att genomföra är verifierbara och kontrollerbara. Se även artikel 325.1 FEUF och artikel 9.1 i förordning (EG) nr 1290/2005.

47 — Se dom av den 28 oktober 2010, SGS Belgium m.fl. (C-367/09, EU:C:2010:648, punkt 40).

48 — Se dom av den 25 april 2013, Asociația Accept (C-81/12, EU:C:2013:275, punkt 63 och där angiven rättspraxis). Se även generaladvokaten Wahls förslag till avgörande i målet Szemerey (C-330/14, EU:C:2015:605, punkterna 51–63). Kravet på proportionalitet framgår uttryckligen i artikel 35.3 i kommissionens delegerade förordning (EU) nr 640/2014 av den 11 mars 2014 (EUT L 181, s. 48), som upphävde och ersatte förordning nr 65/2011 från och med den 1 januari 2015.

49 — Se dom av den 24 maj 2012, Hehenberger (C-188/11, EU:C:2012:312, punkt 37 och där angiven rättspraxis) och dom av den 24 maj 2007, Maatschap Schonewille-Prins (C-45/05, EU:C:2007:296, punkt 47 och där angiven rättspraxis) avseende en situation i vilken unionslagstiftaren har fastställt villkor för att ett stöd ska beviljas.

50 — Se ovan punkterna 59–61 avseende skillnaden mellan villkoren för stödberättigande och villkoren för utgifters stödberättigande.

85. I en situation som den nu aktuella avslogs dessutom ansökan om utbetalning i sin helhet i enlighet med artikel 56.4 ZKme-1, inklusive den del av ansökan som avsåg stödberättigande utgifter som hade uppkommit i enlighet med de nationella villkoren. Vad gäller förevarande del kan inte avslaget på ansökan om utbetalning endast anses som en konsekvens av att villkoren inte har iakttagits, utan avslaget ska snarare anses ha en repressiv karaktär.

86. Det är obestriddligt att överträdelse av den nationella lagstiftningen som sker inom ramen för en insats som medfinansieras av unionen ska sanktioneras på ett effektivt sätt för att skydda unionens finansiella intressen från bedrägeri och för att säkerställa att unionslagstiftarens syften uppfylls. Det råder inget tvivel om att en lagstiftning som den slovenska lagstiftningen i fråga är särskilt avskräckande i och med att den föreskriver att stödmottagaren inte erhåller någon utbetalning av stöd, och den är följaktligen ägnad att effektivt bekämpa de många oegentligheter som begås inom ramen för EJFLU.⁵¹

87. I och med att det i artikel 56.4 ZKme-1 föreskrivs att hela ansökan om utbetalning ska avslås, föreskrivs dock en sanktionsåtgärd som saknar samband med hur allvarlig den överträdelse är som stödmottagaren gjorde sig skyldig till, eftersom sanktionsåtgärden är densamma oavsett om överträdelsen avser en betydande del eller tvärtom en försumbar del av ansökan.⁵²

88. I artikel 30.1 i förordning nr 65/2011 föreskrivs det visserligen också avdrag som är mer omfattande än den konstaterade överträdelsen genom att det föreskrivs att det stödberättigande beloppet kommer att sättas ned med skillnaden mellan detta belopp och det belopp som stödmottagaren ansökte om. Till skillnad från den aktuella nationella lagstiftningen är avdraget beräknat utifrån överträdelsen, vilket enligt min mening säkerställer att proportionalitetsprincipen efterlevs.

89. Den slovenska regeringens överväganden avseende motiveringen till det nationella villkor som är föremål för den första tolkningsfrågan, det vill säga att minska risken för ”dödviktseffekter” och att säkerställa en effektiv kontroll, är inte tillämpliga på den del av ansökan som avser stödberättigande utgifter. Trots att villkoren för stödberättigande inte iakttogs vad gäller en del av utgifterna, kan således den medfinansierade insatsen som sådan uppnå sitt mål och ge landsbygdsutvecklingen ett riktigt mervärde.⁵³

90. Jag anser att en nationell lagstiftning som föreskriver att en ansökan om utbetalning ska avslås i sin helhet för det fall den både omfattar stödberättigande utgifter och icke-stödberättigande utgifter, utan hänsyn till överträdelsens omfattning, ska anses strida mot proportionalitetsprincipen.⁵⁴

51 — Se ovan fotnot 3 avseende felprocenten för utgifterna för landsbygdsutveckling. Se även dom av den 2 oktober 2014, Van Den Broeck (C-525/13, EU:C:2014:2254, punkt 33), och dom av den 15 september 2005, Irland/kommissionen (C-199/03, EU:C:2005:548, punkt 31).

52 — Jag erinrar om att den nationella domstolen, vid tillämpningen av nationell rätt, är skyldig att i största möjliga utsträckning tolka den nationella rätten mot bakgrund av direktivets ordalydelse och unionsrättens syfte, däribland proportionalitetsprincipen. Se dom av den 10 april 1984, von Colson och Kamann (14/83, EU:C:1984:153, punkt 26). I detta hänseende är frågan om det inte går att tolka artikel 56.4 ZKme-1 så att den är förenlig med proportionalitetsprincipen. Enligt min mening kan man i synnerhet fråga sig om uttrycket ”ansökningar som strider mot”, som anges i bestämmelsen, nödvändigtvis syftar på ansökan om utbetalning i sin helhet eller endast den del av ansökan som inte uppfyller de nationella villkoren.

53 — Se, för ett liknande resonemang, vad gäller bristande efterlevnad av reglerna för offentlig upphandling, kommissionens svar av den 5 februari 2015 på Europeiska revisionsrättens särskilda rapport ”Fel i landsbygdsutvecklingsutgifter: vad beror de på och hur åtgärdas de?” (COM (2015) 71 final), s. 2, om bristande efterlevnad av reglerna för offentlig upphandling.

54 — Se även dom av den 15 oktober 2005, Irland/kommissionen (C-199/03, EU:C:2005:548, punkterna 59 och 60).

V – Förslag till avgörande

91. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen ska besvara de tolkningsfrågor som ställts av Upravno sodišče (förvaltningsdomstol, Slovenien) enligt följande:

Artikel 71.3 första stycket i rådets förordning (EG) nr 1698/2005 av den 20 september 2005 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) ska tolkas så, att den inte utgör ett hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken endast de investeringsutgifter som uppkommit efter det att ansökan om stöd godkänts är berättigade till stöd från EJFLU.

Artikel 30 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 den utgör ett hinder för en nationell lagstiftning som föreskriver att en ansökan om utbetalning av stöd ska avslås i sin helhet för det fall den både omfattar stödberättigande utgifter och icke-stödberättigande utgifter.