



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

29 februari 2024*

”Begäran om förhandsavgörande – Jordbruk – Gemensam jordbrukspolitik – Stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu) – Skydd av Europeiska unionens finansiella intressen – Förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 – Artikel 7 – Administrativa åtgärder och sanktioner – Förordning nr 1306/2013 – Artiklarna 54 och 56 – Delegerad förordning nr 640/2014 – Artikel 35 – Indrivning av felaktigt utbetalda belopp hos personer som har medverkat till oegentligheterna – Begreppet stödmottagare”

I mål C-437/22,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Riigikohus (Högsta domstolen, Estland) genom beslut av den 1 juli 2022, som inkom till domstolen den 4 juli 2022, i brottmålet mot

R.M.

E.M.

ytterligare deltagare i rättegången:

Eesti Vabariik (Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Amet).

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

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

generaladvokat: G. Pitruzzella,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– Estlands regering, genom M. Kriisa, i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: estniska..

- Danmarks regering, genom C. Maertens, i egenskap av ombud, biträdd av P. Biering, advokat,
- Europeiska kommissionen, genom F. Blanc, E. Randvere och A. Sauka, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 26 oktober 2023 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 7 i rådets förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 av den 18 december 1995 om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen (EGT L 312, 1995, s. 1), artikel 54.1 och artikel 56 första stycket 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 1290/2005 och (EG) nr 485/2008 (EUT L 347, 2013, s. 549, och rättelse i EUT L 130, 2016, s. 13) samt artikel 35.6 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).
- 2 Begäran har framställts i ett brottmål i Estland mot R.M. och E.M., där R.M åtalats för tre fall av bedrägeri med stöd till förmån för X OÜ (nedan kallat bolaget X) och E.M åtalats som medskyldig till två av dessa bedrägerier.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Förordning nr 2988/95

- 3 I fjärde skälet i förordning nr 2988/95 anges följande:

”För att kampen mot bedrägeri som riktar sig mot gemenskapernas finansiella intressen skall bli mer effektiv är det nödvändigt att införa en gemensam rättslig ram inom alla de områden som omfattas av gemenskapspolitiken.”

- 4 I artikel 1 i förordning nr 2988/95 föreskrivs följande:

”1. För att skydda Europeiska gemenskapernas finansiella intressen antas härmed allmänna regler om enhetliga kontroller och om administrativa åtgärder och sanktioner rörande oegentligheter i förhållande till gemenskapsrätten.

2. Med oegentligheter avses varje överträdelse av en bestämmelse i gemenskapsrätten som är följden av en handling eller en underlåtenhet av en ekonomisk aktör och som har lett eller skulle ha kunnat leda till en negativ ekonomisk effekt för gemenskapernas allmänna budget eller budgetar som de förvaltar, antingen genom en otillbörlig utgift eller genom minskning eller bortfall av inkomster som kommer från de egna medel som uppbärs direkt för gemenskapernas räkning.”

5 I artikel 2 i denna förordning föreskrivs följande:

”1. Kontroller, administrativa åtgärder och sanktioner skall införas i den mån som de är nödvändiga för att säkerställa en riktig tillämpning av gemenskapsrätten. De skall vara effektiva, proportionella och avskräckande, så att de säkerställer ett adekvat skydd för gemenskapens finansiella intressen.

...

3. Gemenskapsrättens bestämmelser avgör arten och räckvidden av de administrativa åtgärder och sanktioner som behövs för en riktig tillämpning av de regler som avses och beror på oegentlighetens art och allvar, den beviljade förmånen eller den uppnådda fördelen och graden av ansvar.

4. Med förbehåll för den tillämpliga gemenskapsrätten regleras förfarandena för tillämpning av gemenskapskontroller, åtgärder och sanktioner i medlemsstaternas lagstiftning.”

6 Artikel 4 i samma förordning, som preciserar innebörden av begreppet ”administrativa åtgärder” i artikel 2 i förordningen, har följande lydelse:

”1. Varje oegentlighet medför som en allmän regel att den förmån som erhållits på ett otillbörligt sätt dras in

- genom förpliktelse att betala tillbaka utestående belopp eller de belopp som uppburits på ett otillbörligt sätt,
- genom förlust, helt eller delvis, av den garanti som ställts som säkerhet för en begäran om en förmån som beviljats eller när ett förskott mottagits.

...

4. De åtgärder som anges i denna artikel skall inte anses som sanktioner.”

7 I artikel 5.1 i förordning nr 2988/95, som preciserar räckvidden av begreppet ”administrativa sanktioner” i förordningens artikel 2, föreskrivs att oegentligheter som begås uppsåtligen eller som orsakas av oaktsamhet kan medföra de administrativa sanktioner som avses i denna bestämmelse, bland annat administrativa böter.

8 I artikel 7 i förordningen föreskrivs följande:

”Administrativa gemenskapsåtgärder och sanktioner får tillämpas mot sådana ekonomiska aktörer som avses i artikel 1, dvs. fysiska eller juridiska personer, liksom andra enheter som enligt nationell lag har rättskapacitet, och som har begått oegentligheten. De kan också tillämpas mot personer som

har deltagit i genomförandet av oegentligheten, samt mot dem som är skyldiga att stå till svars för oegentligheten eller förhindra att den begås.”

Förordning nr 1306/2013

- 9 Skäl 39 i förordning nr 1306/2013 hade följande lydelse:

”För att skydda [Europeiska] unionsbudgetens finansiella intressen bör medlemsstaterna vidta åtgärder för att säkerställa att verksamhet som finansieras av [Europeiska garantifonden för jordbruket (EGFJ) och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu)] verkligen genomförs och att det görs korrekt. Det är också nödvändigt att medlemsstaterna förebygger, upptäcker och effektivt beivrar eventuella oegentligheter som stödmottagare gör sig skyldiga till eller om de inte fullgör de skyldigheter de har. För detta ändamål bör [förordning nr 2988/95] gälla. Vid överträdelse av sektorslagstiftningen inom jordbruket där några detaljerade bestämmelser om administrativa sanktioner inte har fastställts i unionens rättsakter, bör medlemsstaterna tillämpa nationella sanktioner som bör vara effektiva, proportionella och avskräckande.”

- 10 I artikel 2.1 g i denna förordning definierades begreppet oegentligheter i den mening som avses i förordningen som oegentligheter i enlighet med artikel 1.2 i förordning nr 2988/95.

- 11 I artikel 54 i förordningen, med rubriken ”Gemensamma bestämmelser”, föreskrevs följande:

”1. För alla felaktiga utbetalningar som gjorts för utgifter för vilka det förekommit oegentligheter eller försummelser, ska medlemsstaterna kräva att stödmottagarna betalar tillbaka beloppet inom 18 månader från det att en kontrollrapport eller en liknande handling, där det anges att en oegentlighet har förekommit, har godkänts och i förekommande fall mottagits av det utbetalande organ eller det andra organ som svarar för indrivningen. Motsvarande belopp ska vid tidpunkten för begäran om återbetalning registreras i det utbetalande organets liggare över fordringar.

...

3. Av vederbörligen motiverade skäl får medlemsstaterna besluta att inte fortsätta indrivningsförfarandet. Ett sådant beslut får fattas endast i följande fall:

...

b) Om det visar sig omöjligt att genomföra indrivning därför att gäldenären eller de personer som är juridiskt ansvariga för oegentligheten är oförmögna att betala, vilket har fastställts enligt den berörda medlemsstatens nationella rätt.

...”

- 12 I artikel 56 i samma förordning, med rubriken ”Särskilda bestämmelser för Ejflu”, föreskrevs följande i första stycket:

”När oegentligheter och försummelser upptäcks inom verksamhet eller program för landsbygdsutveckling, ska medlemsstaterna göra finansiella justeringar genom att helt eller delvis ställa in den berörda unionsfinansieringen. Medlemsstaterna ska beakta de konstaterade oegentligheternas art och allvar samt storleken på de ekonomiska förluster som Ejflu åsamkats.”

- 13 I artikel 58 i förordning nr 1306/2013, med rubriken ”Skydd av unionens ekonomiska intressen”, föreskrevs följande i punkt 1:

”Medlemsstaterna ska, inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken, anta de lagar och andra författningar och vidta alla andra åtgärder som behövs för att säkerställa ett effektivt skydd för unionens ekonomiska intressen och särskilt för att

...

e) driva in felaktiga utbetalningar samt ränta, och väcka talan om så behövs.”

- 14 I artikel 92 i förordningen, med rubriken ”Berörda stödmottagare”, föreskrevs följande i första stycket:

”Artikel 91 ska tillämpas på stödmottagare som får direktstöd inom ramen för [Europaparlamentets och rådets] förordning (EU) nr 1307/2013 [av den 17 december 2013 om regler för direktstöd för jordbrukare inom de stödordningar som ingår i den gemensamma jordbrukspolitiken och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 637/2008 och rådets förordning (EG) nr 73/2009 (EUT L 347, 2013, s. 608)], stöd enligt artiklarna 46 och 47 i [Europaparlamentets och rådets] förordning (EU) nr 1308/2013 [av den 17 december 2013 om upprättande av en samlad marknadsordning för jordbruksprodukter och om upphävande av rådets förordningar (EEG) nr 922/72, (EEG) nr 234/79, (EG) nr 1037/2001 och (EG) nr 1234/2007 (EUT L 347, 2013, s. 671) och det årliga bidraget enligt artiklarna 21.1 a och 21.1 b, 28–31 och 33 och 34 i [Europaparlamentets och rådets] förordning (EU) nr 1305/2013 [av den 17 december 2013 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu) och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1698/2005 (EUT L 347, 2013, s. 487)].”

Delegerad förordning nr 640/2014

- 15 I artikel 2.1 andra stycket led 1 i delegerad förordning nr 640/2014 definierades begreppet stödmottagare som ”en jordbrukare enligt definitionen i artikel 4.1 a i förordning (EU) nr 1307/2013 och som avses i artikel 9 i samma förordning, en stödmottagare som omfattas av tvärvillkor i den mening som avses i artikel 92 i [förordning nr 1306/2013] och/eller en stödmottagare som får landsbygdsstöd enligt artikel 2.10 i [Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 av den 17 december 2013 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden, om fastställande av allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden och Europeiska havs- och fiskerifonden samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1083/2006 (EUT L 347, 2013, s. 320)]”.

- 16 I artikel 35, som har rubriken ”Felaktigheter som avser andra kriterier för stödberättigande än arealstorlek eller antal djur, åtaganden eller andra skyldigheter”, föreskrevs följande i punkt 6:

”Om det fastställs att stödmottagaren lämnat oriktiga uppgifter för att få stöd eller inte lämnat nödvändiga uppgifter på grund av försummelse ska stödet avslås eller helt dras in. Stödmottagaren ska dessutom uteslutas från samma åtgärd eller typ av insats för det kalenderår då felaktigheten upptäcktes och för det följande kalenderåret.”

Förordning nr 1303/2013

- 17 Artikel 2 i förordning nr 1303/13, med rubriken ”Definitioner”, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2018/1046 av den 18 juli 2018 (EUT L 193, 2018, s. 1) har följande lydelse:

”I denna förordning avses med

...

- 10) stödmottagare: ett offentligt eller privat organ eller en fysisk person, med ansvar för att inleda eller för att både inleda och genomföra insatser, och
- a) när det gäller statligt stöd, det organ som tar emot stödet, utom i de fall där stödet per företag är mindre än 200 000 EUR, i vilket fall den berörda medlemsstaten får besluta att stödmottagaren är det organ som beviljar stödet, utan att det påverkar tillämpningen av [kommissionens] förordningar (EU) nr 1407/2013 [av den 18 december 2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 [FEUF] på stöd av mindre betydelse (EUT L 352, 2013, s. 1)], (EU) nr 1408/2013 [av den 18 december 2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i [FEUF] på stöd av mindre betydelse inom jordbrukssektorn (EUT L 352, 2013, s. 9)] och (EU) nr 717/2014 [av den 27 juni 2014 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 [FEUF] på stöd av mindre betydelse inom fiskeri- och vattenbrukssektorn (EUT L 190, 2014, s. 45)], och
 - b) när det gäller finansieringsinstrument inom ramen för del två avdelning IV i den här förordningen det organ som genomför finansieringsinstrumentet eller fondandelsfonden, beroende på vad som är lämpligt.

...”

Förordning nr 1307/13

- 18 Artikel 4 i förordning nr 1307/13 har rubriken ”Definitioner och därtill hörande bestämmelser”. I artikel 4.1 föreskrivs följande:

”I denna förordning gäller följande definitioner:

- a) Jordbrukare: en fysisk eller juridisk person eller en grupp av fysiska eller juridiska personer, oavsett gruppens eller dess medlemmars rättsliga ställning enligt nationell lagstiftning, vars jordbruksföretag ligger inom det territoriella tillämpningsområdet för fördragen enligt artikel 52 i EU-fördraget jämförd med artiklarna 349 och 355 i EUF-fördraget och som bedriver jordbruksverksamhet,

...”

Estnisk rätt

- 19 Enligt 38¹ § punkt 2 i Kriminaalmenetluse seadustik (straffprocesslagen) får en offentlig myndighet, inom ramen för ett straffrättsligt förfarande, väcka talan om fastställelse av en offentligrättslig fordran om den händelse som gett upphov till fordran i stor utsträckning grundar sig på samma materiella omständigheter som utgör den brottsliga gärning som är föremål för det straffrättsliga förfarandet.
- 20 I 111 § punkt 1 i Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seadus (lag om genomförande av Europeiska unionens gemensamma jordbrukspolitik, RT I 2014, 3) med rubriken "Återkrav av stöd", föreskrivs följande:

"Om det efter att ett stöd har utbetalats konstateras att stödet på grund av oegentligheter eller försummelser har betalats ut felaktigt, i synnerhet om de utbetalade medlen inte har använts på angivet sätt, ska stödet helt eller delvis återkrävas från stödmottagaren – i synnerhet om denne valts ut genom ett urvalsförfarande – enligt de villkor och tidsfrister som föreskrivs i [förordningarna nr 1303/2013 och nr 1306/2013] samt i andra relevanta unionsförordningar.

..."

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 21 Bolaget X registrerades i handelsregistret i Estland den 7 november 2005 och avfördes från registret den 20 juni 2019 till följd av en fusion med Y OÜ (nedan kallat bolaget Y). R.M var direktör för bolaget X till den 18 december 2015 och blev därefter bolagsman. E.M., som är R.M:s hustru, var direktör för nämnda bolag från den 18 december 2015 och fram till att det avfördes från handelsregistret.
- 22 R.M. har fällts för tre fall av bedrägeri genom dom av den 15 mars 2021 som meddelades av Viru Maakohus (Förstainstansdomstolen i Viru, Estland). Enligt denna domstol hade R.M., i egenskap av företrädare för bolaget X, avsiktligt lämnat oriktiga uppgifter till Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Amet (Byrån för jordbruksregister och jordbruksinformation, Estland) (nedan kallad PRIA) för att erhålla stöd inom ramen för Estlands program för landsbygdsutveckling för åren 2007–2013 och för åren 2014–2020 (nedan kallat det aktuella stödet). PRIA hade följaktligen felaktigt betalat ut ett sammanlagt belopp på 143 737,38 EUR i form av det aktuella stödet till bolaget X. Samtidigt med R.M. fälldes även E.M. för två av dessa bedrägerier med stöd såsom medansvarig.
- 23 Nämnda domstol förpliktade dessutom R.M. och E.M., inom ramen för en talan om fastställelse av en offentligrättslig fordran som Republiken Estland, företrädd av PRIA, hade väckt, att till denna medlemsstat återbetala det aktuella stödet, som felaktigt hade uppburits av bolaget X. R.M. förpliktades härvidlag att betala 87 340 EUR och E.M., solidariskt med R.M., att betala resterande 56 397,38 EUR.
- 24 R.M. och E.M. överklagade denna dom, såväl i den del det fastställdes att de hade gjort sig skyldiga till bedrägeri med stöd som i den del talan om fastställelse av en offentligrättslig fordran bifölls.
- 25 Tartu Ringkonnakohus (Appellationsdomstolen i Tartu, Estland) fastställde domen från Viru Maakohus (Förstainstansdomstolen i Viru) genom dom av den 15 september 2021.

- 26 R.M. och E.M. överklagade denna dom till Riigikohus (Högsta domstolen, Estland), som är den hänskjutande domstolen. Till stöd för överklagandet gjorde de bland annat gällande att Republiken Estlands talan om fastställelse av en offentligrättslig fordran inte kunde tas upp till sakprövning, eftersom återkrav av ett felaktigt utbetalat stöd rätteligen endast kunde göras gällande mot stödmottagare. Eftersom bolaget X hade avförts från handelsregistret inträdde bolaget Y i dess rättigheter och skyldigheter till följd av fusionen mellan dessa två bolag. Republiken Estland har emellertid inte riktat återkrav på det aktuella stödet hos bolaget Y.
- 27 Den 20 maj 2022 meddelade den hänskjutande domstolen en mellandom genom vilken den slutgiltigt fastställde de domar som meddelats av Tartu Ringkonnakohus (Appellationsdomstolen i Tartu) och Viru Maakohus (Förstainstansdomstolen i Viru), bland annat i den del R.M. och E.M. genom dessa domar hade förklarats skyldiga till bedrägeri med stöd.
- 28 När det däremot gäller frågan huruvida det är möjligt att kräva att R.M. och E.M. ska återbetala det aktuella stödet, vilket bolaget X felaktigt erhållit, anser den hänskjutande domstolen att det är nödvändigt att hänskjuta två frågor till EU-domstolen för förhandsavgörande.
- 29 För det första vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida det finns någon rättslig grund för att kräva återbetalning av detta stöd från R.M. och E.M., med hänsyn till bolaget Y:s svåra ekonomiska situation, vilken förefaller utgöra hinder för att bolaget återbetalar det stöd som felaktigt erhöles av bolaget X.
- 30 I förevarande fall har Ejflu enligt den hänskjutande domstolen bidragit till finansieringen av Republiken Estlands program för landsbygdsutveckling för åren 2007–2013 och för åren 2014–2020, inom ramen för vilka det aktuella stödet hade beviljats. Det framgår av EU-domstolens praxis att förordning nr 1306/2013 utgör grunden för återkrav av sådant stöd, även om stödet beviljats och betalats ut innan denna förordning trädde i kraft.
- 31 Närmare bestämt har återkravet av det aktuella stödet, som bolaget X felaktigt uppburit, sin rättsliga grund i artikel 56 första stycket i förordning nr 1306/2013, jämförd med artikel 54.1 i samma förordning och artikel 35.6 första meningen i förordning nr 640/2014. Även om det i dessa bestämmelser inte uttryckligen föreskrivs någon möjlighet att kräva återbetalning av stöd från andra personer än stödmottagaren, föreskrivs en sådan möjlighet i artikel 7 i förordning nr 2988/95.
- 32 Den hänskjutande domstolen anser således att svaret på frågan huruvida det är möjligt att kräva att R.M. och E.M. ska återbetala det aktuella stödet beror på huruvida artikel 56 första stycket och artikel 54.1 i förordning nr 1306/2013 samt artikel 35.6 första meningen i delegerad förordning nr 640/2014 kan läsas tillsammans med artikel 7 i förordning nr 2988/95, på så sätt att skyldigheten att återbetala detta stöd, under de omständigheter som föreligger i förevarande mål, även kan tillämpas på personer som, även om de inte är stödmottagare, har deltagit i den oegentlighet som ledde till en felaktig utbetalning av stöd. Svaret på denna fråga beror i sin tur på huruvida artikel 7 i förordning nr 2988/95 i detta avseende har direkt effekt.
- 33 Varken ordalydelsen i förordning nr 2988/95 eller domstolens praxis avseende artikel 7 i denna förordning gör det möjligt att dra några tydliga slutsatser i denna fråga.
- 34 Domstolen fann visserligen i sin dom av den 28 oktober 2010, SGS Belgium m.fl. (C-367/09, EU:C:2010:648), att förordning nr 2988/95 inte hade direkt effekt när det gäller de administrativa sanktioner som föreskrivs i artikel 5 i förordningen, mot bakgrund av lydelsen av denna

bestämmelse och artikel 7 i förordningen. Det framgår dessutom av punkterna 44–62 i den domen att sanktioner för ageranden som skadar unionens finansiella intressen endast kan åläggas de personer som anges i artikel 7 i förordningen om de har en klar och otvetydig rättslig grund som antagits av unionen eller av medlemsstaterna. Skyldigheten att återbetala det felaktigt uppburna stödet utgör emellertid inte en ”administrativ sanktion” i den mening som avses i artikel 5 i förordning nr 2988/95, utan en ”administrativ åtgärd” i den mening som avses i artikel 4 i denna förordning. Denna skyldighet är nämligen endast en följd av konstaterandet att de nödvändiga villkoren för att erhålla den fördel som följer av unionsbestämmelserna inte har iakttagits, vilket gör stödet felaktigt. Domstolen har emellertid i sin dom av den 18 december 2014, Somvao (C-599/13, EU:C:2014:2462), slagit fast att eftersom förordning nr 2988/95 endast fastställer allmänna regler för kontroller och sanktioner i syfte att skydda unionens finansiella intressen, är det på grundval av andra bestämmelser, det vill säga, i förekommande fall, sektorsspecifika bestämmelser som återkravet av ett felaktigt utbetalt stöd ska ske.

- 35 Enligt den hänskjutande domstolen finns det flera omständigheter som talar för tolkningen att artikel 7 i förordning nr 2988/95, jämförd med de relevanta sektorspecifika bestämmelserna om återkrav av felaktigt utbetalt stöd, under omständigheterna i förevarande mål, utgör en relevant rättslig grund för att kräva återbetalning av det aktuella stödet från R.M. och E.M. Dels avser förevarande mål en situation där den oegentlighet som ledde till att stödet beviljades berodde på att de personer till vilka återkrav skulle kunna riktas avsiktligt hade lämnat felaktiga uppgifter till de nationella myndigheterna. Dels är det inte möjligt att återkräva stödet från stödmottagaren på grund av att detta bolag inte längre existerar, eftersom bolaget X har upplösts, medan det vid första anblick förefaller osäkert huruvida det är möjligt att återkräva stödet från stödmottagarens efterträdare. Den hänskjutande domstolen har tillfogat att R.M. och E.M. under omständigheterna i förevarande mål kan anses vara personer som har deltagit i genomförandet av den oegentlighet som begåtts av bolaget X, i den mening som avses i artikel 7 i förordning nr 2988/95.
- 36 Unionslagstiftaren tycks anse att det i vissa fall är möjligt att kräva återbetalning av det stöd som betalats ut till följd av oegentligheter i de program som medfinansieras av Ejflu även från personer som inte själva är de deklarerade stödmottagarna, vilket bland annat framgår av artikel 54.3 b i förordning nr 1306/2013.
- 37 Den hänskjutande domstolen har tillfogat att om man godtog en situation där upplösning eller insolvens av en stödmottagande juridisk person skulle göra det omöjligt att återkräva ett stöd som utbetalats felaktigt till följd av en oegentlighet som begåtts uppsåtligen, skulle detta allvarligt skada unionens finansiella intressen.
- 38 För det andra har den hänskjutande domstolen påpekat att R.M. och E.M. inte bara var företrädare för bolaget X, utan även i tur och ordning uppträdde som bolagets enda bolagsman vid den tidpunkt då bedrägerierna begicks, eftersom R.M. var den enda delägaren och den enda direktören i bolaget mellan den 10 november 2005 och den 18 december 2015 och E.M. hade innehaft dessa två funktioner från och med sistnämnda datum fram till dess att bolaget X avfördes från handelsregistret. R.M. fortsatte emellertid att agera i detta bolags namn på grundval av en fullmakt från E.M., även efter det att han hade överlåtit sina bolagsandelar och lämnat direktörsposten i bolaget. Det ska även beaktas att R.M. och E.M. var gifta med varandra under den period då bolaget X erhöll det aktuella stödet, varför det ska anses att R.M. och E.M. var de verkliga stödmottagarna i detta bolag, vars verksamhet de ledde och kontrollerade.

- 39 Således uppkommer frågan huruvida dessa omständigheter är tillräckliga för att kvalificera inte bara bolaget X, utan även R.M. och E.M. som mottagare av det aktuella stödet. I ett sådant fall är det inte nödvändigt att därutöver stödja sig på artikel 7 i förordning nr 2988/95 för att återkräva stödet.
- 40 Mot denna bakgrund beslutade Riigikohus (Högsta domstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:
- ”1) Utgör artikel 7 i [förordning nr 2988/95] jämförd med artiklarna 56.1 och 54.1 i [förordning nr 1306/2013] och med artikel 35.6 i [delegerad förordning nr 640/2014] en rättslig grund med direkt effekt under sådana omständigheter som i det nationella målet, med följderna att ett stöd som finansierats av [Ejflu] och som erhållits genom bedrägeri kan återkrävas från företrädarna för en stödmottagande juridisk person, när företrädarna avsiktligt lämnat oriktiga uppgifter i syfte att erhålla stödet?
- 2) Är det under sådana omständigheter som i det nationella målet, där ett stöd som finansierats av Ejflu har fastställts till följd av bedrägeri och utbetalats till ett bolag med begränsat ansvar (estniskt bolag), även möjligt att anse det stödmottagande bolagets företrädare – som utförde bedrägeriet och vid tidpunkten då det felaktiga stödet utbetalades även var bolagets faktiska ägare – som stödmottagare i den mening som avses i artikel 54.1 i [förordning nr 1306/2013] och artikel 35.6 i [delegerad förordning nr 640/2014]?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

- 41 Det följer av EU-domstolens fasta praxis att det enligt det förfarande för samarbete mellan nationella domstolar och EU-domstolen som införts genom artikel 267 FEUF ankommer på EU-domstolen att ge den nationella domstolen ett användbart svar, som gör det möjligt för den domstolen att avgöra det mål som den ska pröva. I detta syfte kan EU-domstolen behöva omformulera de frågor som hänskjutits. Den omständigheten att en nationell domstol formellt sett har formulerat sin tolkningsfråga med hänvisning till vissa bestämmelser i unionsrätten, utgör inte hinder för att EU-domstolen tillhandahåller den domstolen alla uppgifter om unionsrättens tolkning som kan vara användbara vid avgörandet av det nationella målet, oberoende av om det har hänvisats därtill i frågorna eller inte. EU-domstolen ska härvid, utifrån samtliga uppgifter som den nationella domstolen har lämnat, och i synnerhet utifrån skälen i beslutet om hänskjutande, avgöra vilka delar av unionsrätten som behöver tolkas med hänsyn till saken i målet (dom av den 21 september 2023, Juan, C-164/22, EU:C:2023:684, punkt 24 och där angiven rättspraxis).
- 42 Det ska i detta hänseende erinras om att enligt artikel 4.1 i förordning nr 2988/95 medför varje oegentlighet som en allmän regel, och för det fall ett stöd har mottagits felaktigt, en förpliktelse att betala tillbaka stödet. I artikel 7 i förordningen föreskrivs att en sådan administrativ åtgärd även kan tillämpas mot personer som har deltagit i genomförandet av oegentligheten i fråga, liksom mot dem som är skyldiga att stå till svars för oegentligheten eller förhindra att den begås.
- 43 Det framgår emellertid av domstolens praxis att förordning nr 2988/95 endast fastställer allmänna bestämmelser om kontroll och sanktioner till skydd för unionens finansiella intressen. Återkrav av stöd som använts felaktigt måste ske på grundval av andra bestämmelser, närmare bestämt i

förekommande fall på grundval av sektorsspecifika bestämmelser (dom av den 26 maj 2016, *Județul Neamügyoch Județul Bacău*, C-260/14 och C-261/14, EU:C:2016:360, punkt 32 och där angiven rättspraxis).

- 44 Det framgår även av domstolens praxis att när återkrav av belopp som felaktigt betalats ut inom ramen för ett stödprogram som godkänts och medfinansierats av Ejflu under programperioden 2007–2013 sker efter utgången av denna programperiod, det vill säga efter den 1 januari 2014, ska återkravet grundas på bestämmelserna i förordning nr 1306/2013 (dom av den 18 januari 2024, *Askos Properties*, C-656/22, EU:C:2024:56, punkt 40 och där angiven rättspraxis).
- 45 Eftersom det aktuella stödet i förevarande fall har finansierats av Ejflu, ska återkravet av sådant stöd grunda sig på artikel 56 i denna förordning, eftersom nämnda bestämmelse, såsom framgår av dess rubrik, föreskriver särskilda bestämmelser för Ejflu.
- 46 Denna bestämmelse, i vilken det föreskrivs att medlemsstaterna, när det gäller Ejflu, ska göra finansiella justeringar till följd av oegentligheter eller försummelser som upptäckts inom verksamhet eller program för landsbygdsutveckling genom att helt eller delvis ställa in den berörda unionsfinansieringen, ska tolkas mot bakgrund av dels artikel 54.1 i denna förordning, i vilken det allmänt föreskrivs att medlemsstaterna för alla felaktiga utbetalningar som beror på oegentligheter eller försummelser ska kräva återbetalning från stödmottagaren, dels artikel 35.6 första meningen i delegerad förordning nr 640/2014, i vilken det preciseras att stödet ska dras in i sin helhet när det har fastställts att stödmottagaren har lämnat oriktiga uppgifter för att få detta stöd.
- 47 Under dessa omständigheter ska den hänskjutande domstolen, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 28 i sitt förslag till avgörande, anses ha ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 56 första stycket i förordning nr 1306/2013, jämförd med, dels, artikel 54 i samma förordning och artikel 35.6 första meningen i delegerad förordning nr 640/2014, och, dels, artikel 7 i förordning nr 2988/95 ska tolkas så, att återbetalning av ett stöd som finansierats av Ejflu och som otillbörligt uppburits till följd av ett bedrägeri kan riktas inte bara mot stödmottagaren utan även mot personer som, utan att tekniskt sett kunna betraktas som stödmottagare, uppsåtligen har lämnat oriktiga uppgifter i syfte att erhålla stödet.
- 48 För att besvara denna fråga ska det erinras om att enligt fast rättspraxis ska vid tolkningen av en unionsbestämmelse inte bara lydelsen beaktas, utan också sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som bestämmelsen ingår i (dom av den 13 juli 2023, *G GmbH*, C-134/22, EU:C:2023:567, punkt 25 och där angiven rättspraxis).
- 49 Vad gäller lydelsen i de relevanta bestämmelserna i förordning nr 1306/2013 och i delegerad förordning nr 640/2014, erinrar EU-domstolen om att denna i sig inte gör det möjligt att avgöra huruvida återbetalning av ett otillbörligt uppburet stöd som avses i dessa bestämmelser kan krävas av andra personer än de ekonomiska aktörer som har begått den aktuella oegentligheten.
- 50 Även om det i artikel 54.1 i förordning nr 1306/2013 föreskrivs att alla felaktiga utbetalningar ska återkrävas från ”stödmottagarna”, begränsar sig artikel 56 i denna förordning nämligen till att ange hur medlemsstaterna ska genomföra indrivningen, dock utan att det preciseras hos vilka personer denna ska ske. Även om det i artikel 35.6 i delegerad förordning nr 640/2014 hänvisas till ”stödmottagaren”, innehåller den inte heller någon sådan uppgift.

- 51 Vad vidare beträffar det sammanhang som dessa relevanta bestämmelser ingår i erinrar EU-domstolen om att det i skäl 39 i förordning 1306/2013 anges att det är nödvändigt att medlemsstaterna förebygger, upptäcker och effektivt beivrar alla oegentligheter och att de för detta ändamål ska tillämpa förordning nr 2988/95. Härav följer, vilket den danska regeringen påpekade i sina skriftliga yttranden, att bestämmelserna i förordning nr 1306/2013 ska tolkas i överensstämmelse med de allmänna reglerna i förordning nr 2988/95.
- 52 Eftersom artikel 54.3 b i förordning nr 1306/2013 gör det möjligt för medlemsstaterna att inte fortsätta indrivningen av stöd som felaktigt erhållits på grund av en oegentlighet, om detta visar sig vara omöjligt på grund av att gäldenären ”eller de personer som är juridiskt ansvariga för oegentligheten” är oförmögna att betala, erinras om att denna bestämmelse skulle förlora sin ändamålsenliga verkan med avseende på sistnämnda personer om det inte var möjligt att indriva det aktuella stödet även från dessa personer.
- 53 Vad dessutom gäller de mål som eftersträvas med den aktuella lagstiftningen, erinrar EU-domstolen om att artiklarna 54 och 56 i förordning nr 1306/2013 samt artikel 35.6 i delegerad förordning nr 640/2014, genom att föreskriva en skyldighet för medlemsstaterna att återkräva stöd som uppburits på grund av en oegentlighet såvida det inte finns legitima skäl för att inte fortsätta indrivningsförfarandet, eftersträvar målet att skydda unionens finansiella intressen, såsom bekräftas i artikel 58.1 e i förordning nr 1306/2013. Det är uppenbart att möjligheten att indriva stöd som erhållits på ett otillbörligt sätt, inte bara från stödmottagaren utan även, i enlighet med artikel 7 i förordning nr 2988/95, av ”personer som har deltagit i genomförandet av oegentligheten, samt mot dem som är skyldiga att stå till svars för oegentligheten eller förhindra att den begås”, kan bidra till att detta mål uppnås, bland annat när stödmottagaren är en juridisk person som inte längre existerar eller inte har tillräckliga medel för att återbetala stödet. Denna tolkning är särskilt motiverad mot bakgrund av målet att säkerställa en effektiv bedrägeribekämpning, vilket anges i fjärde skälet i förordning nr 2988/95.
- 54 Av detta följer att en tolkning av artikel 56 första stycket i förordning nr 1306/2013, jämförd med artikel 54.1 i samma förordning, artikel 35.6 första meningen i delegerad förordning nr 640/2014 och artikel 7 i förordning nr 2988/95, samt, med beaktande av syftet med den lagstiftning som artikeln ingår i, leder till slutsatsen att nämnda artikel tillåter att återkrav av ett stöd som finansierats av Ejflu och som har uppburits otillbörligt till följd av bedrägeri kan göras gällande mot såväl stödmottagaren som mot personer som, utan att tekniskt sett kunna betraktas som stödmottagare, uppsåtligen har lämnat oriktiga uppgifter i syfte att erhålla stödet.
- 55 Det ska emellertid prövas huruvida en sådan tolkning är förenlig med rättssäkerhetsprincipen, eftersom EU-domstolen har slagit fast att de felaktigt utbetalda beloppen endast kan indrivas i enlighet med denna princip, enligt vilken en unionsbestämmelse ska göra det möjligt för dem som berörs därav att få kännedom om den exakta omfattningen av de skyldigheter som de åläggs genom bestämmelsen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 december 2014, Somvao, C-599/13, EU:C:2014:2462, punkterna 50 och 51 och där angiven rättspraxis).
- 56 Det framgår av domstolens praxis att när unionslagstiftaren inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken fastställer vilka villkor som måste vara uppfyllda för att stöd ska beviljas, utgör avslaget på stödansökan på grund av att ett av dessa villkor inte har iakttagits inte en sanktion, utan endast en följd av att dessa lagstadgade villkor inte har iakttagits (dom av den 13 december 2012, FranceAgriMer, C-670/11, EU:C:2012:807, punkt 64 och där angiven rättspraxis).

- 57 Skyldigheten att återbetala en förmån som erhållits otillbörligen, genom ett rättsstridigt förfarande, strider således inte mot legalitetsprincipen. När det har slagits fast att villkoren som måste vara uppfyllda för att få den förmån som följer av unionsrätten har skapats på ett konstlat sätt, medför detta nämligen i alla händelser att förmånen ska anses ha tillförskaffats otillbörligen och att det således är motiverat att kräva att den ska återbetalas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 december 2012, FranceAgriMer, C-670/11, EU:C:2012:807, punkterna 63 och 65–67 och där angiven rättspraxis).
- 58 I artikel 4.4 i förordning nr 2988/95 föreskrivs uttryckligen att de åtgärder som avses i artikel 4.1 i denna förordning, inbegripet bland annat skyldigheten att återbetala det otillbörligt uppburna stödet, inte ska anses som sanktioner.
- 59 När det gäller andra personer än den stödmottagare som avses i artikel 7 i förordning nr 2988/95 utgör skyldigheten att återbetala stödet i fråga en självständig skyldighet utöver den återbetalningsskyldighet som åligger stödmottagaren.
- 60 I detta sammanhang konstaterar domstolen att den lagstiftning som är relevant i förevarande fall är tillräckligt klar vad gäller frågan huruvida det föreligger en skyldighet att återbetala stöd för personer som, utan att vara mottagare av stöd som finansierats av Ejflu, avsiktligt har lämnat oriktiga uppgifter i syfte att erhålla stödet, bland annat för det fall stödmottagaren eller dennes eventuella rättsliga efterträdare inte är i stånd att återbetala det aktuella beloppet.
- 61 Även om det i artikel 56 i förordning nr 1306/2013 inte uttryckligen föreskrivs någon sådan skyldighet, ska denna artikel läsas mot bakgrund av skäl 39 i förordningen, där det tydligt anges att medlemsstaterna effektivt ska förebygga, upptäcka och effektivt beivra oegentligheter från stödmottagarnas sida och att förordning nr 2988/95 därför är tillämplig. I artikel 2.1 g i denna förordning hänvisas dessutom uttryckligen till förordning nr 2988/95 när det gäller definitionen av begreppet oegentligheter. Enligt artikel 7 i förordning nr 2988/95 kan, såsom framgår av punkt 42 i förevarande dom, återkrav även riktas mot de personer som har deltagit i genomförandet av oegentligheten i fråga.
- 62 Härav följer att personer, såsom de som är aktuella i det nationella målet, vilka, med förbehåll för den prövning som det ankommer på den hänskjutande domstolen att göra i detta avseende, uppsåtligen har lämnat oriktiga uppgifter i syfte att erhålla ett stöd som finansieras av Ejflu, måste förvänta sig att bli skyldiga att återbetala detta stöd. Följaktligen strider det inte mot rättssäkerhetsprincipen att kräva att dessa personer ska återbetala ett sådant stöd som uppburits på ett otillbörligt sätt.
- 63 Mot denna bakgrund ska den första frågan besvaras som följer. Artikel 56 första stycket i förordning nr 1306/2013, jämförd med, dels, artikel 54.1 i samma förordning, artikel 35.6 första meningen i delegerad förordning nr 640/2014, och, dels, artikel 7 i förordning nr 2988/95, ska tolkas så, att återkrav av ett stöd som finansierats av Ejflu och som otillbörligen uppburits till följd av bedrägeri inte bara kan riktas mot stödmottagaren, utan även mot personer som, utan att kunna betraktas som stödmottagare, uppsåtligen har lämnat felaktiga uppgifter i syfte att erhålla stödet.

Den andra frågan

- 64 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida artikel 54.1 i förordning nr 1306/2013 och artikel 35.6 i delegerad förordning nr 640/2014 ska tolkas så, att när en juridisk person har erhållit jordbruksstöd till följd av bedrägeri som kan tillskrivas den juridiska personens företrädare, kan dessa, i den mån det i praktiken är dessa företrädare som uppbär den juridiska personens vinster, anses vara "stödmottagare" i den mening som avses i dessa bestämmelser.
- 65 Begreppet stödmottagare definieras i artikel 2.1 andra stycket led 1 i delegerad förordning nr 640/2014, som kompletterar förordning nr 1306/2013, som en jordbrukare enligt definitionen i artikel 4.1 a i förordning nr 1307/2013, som en stödmottagare som omfattas av tvärvillkor i den mening som avses i artikel 92 i förordning nr 1306/2013 och/eller en stödmottagare som får landsbygdsstöd enligt artikel 2.10 i förordning nr 1303/2013.
- 66 EU-domstolen konstaterar, med förbehåll för den prövning som det ankommer på den hänskjutande domstolen att göra, att R.M. och E.M., i egenskap av företrädare för bolaget X, vilket har erhållit det aktuella stödet, inte tillhör någon av dessa tre personkategorier.
- 67 Även om, såsom framgår av svaret på den första frågan, återkrav av stöd som finansierats av Ejflu och som otillbörligt har uppburits av en juridisk person till följd av bedrägeri som kan tillskrivas dess företrädare, även kan riktas mot dessa företrädare, kan det emellertid inte av detta svar dras slutsatsen att nämnda företrädare kan kvalificeras som "stödmottagare" i den mening som avses i artikel 2.1 andra stycket led 1 i delegerad förordning nr 640/2014, när de villkor som föreskrivs i denna bestämmelse inte är uppfyllda. Dessa företrädare, såsom framgår av bland annat punkt 62 i förevarande dom, kan dock vara skyldiga att återbetala ett sådant stöd, även när de har handlat i den juridiska personens namn utan att vara stödmottagare.
- 68 Mot denna bakgrund ska den andra frågan besvaras som följer. Artikel 35.6 i delegerad förordning nr 640/2014 ska tolkas så, att för det fall en juridisk person har uppburit jordbruksstöd till följd av bedrägeri som kan tillskrivas dess företrädare, kan dessa likväl inte anses vara "stödmottagare" i den mening som avses i denna bestämmelse, jämförd med artikel 2.1 andra stycket led 1 i den delegerade förordningen, om de inte omfattas av någon av de tre personkategorier som avses i sistnämnda bestämmelse, och detta även om det i praktiken är dessa företrädare som uppbär den juridiska personens vinster.

Rättegångskostnader

- 69 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 (första avdelningen) följande:

- 1) Artikel 56 första stycket 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 1290/2005**

och (EG) nr 485/2008, jämförd med, dels, artikel 54.1 i denna förordning, artikel 35.6 första meningen 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 eller indragning av betalningar samt administrativa sanktioner som gäller för direktstöd, landsbygdsutveckling och tvärvillkor och, dels, artikel 7 i rådets förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 av den 18 december 1995 om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen

ska tolkas så,

att återkrav av ett stöd som har finansierats av den Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och som otillbörligen har uppburits till följd av bedrägeri inte bara kan riktas mot stödmottagaren, utan även mot personer som, utan att kunna betraktas som stödmottagare, uppsåtligen har lämnat felaktiga uppgifter i syfte att erhålla stödet.

2) Artikel 35.6 i delegerad förordning nr 640/2014

ska tolkas så,

att för det fall en juridisk person har uppburit jordbruksstöd till följd av bedrägeri som kan tillskrivas dess företrädare, kan dessa likväl inte anses vara ”stödmottagare” i den mening som avses i denna bestämmelse, jämförd med artikel 2.1 andra stycket led 1 i den delegerade förordningen, om de inte omfattas av någon av de tre personkategorier som avses i sistnämnda bestämmelse, och detta även om det i praktiken är dessa företrädare som uppstår den juridiska personens vinster.

Underskrifter