



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (åttonde avdelningen)

den 18 januari 2024*

”Begäran om förhandsavgörande – Jordbruk – Gemensamma jordbrukspolitiken – Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu)– Stödåtgärder för landsbygdsutveckling – Förordning (EG) nr 1974/2006 – Avtal om hyra eller arrende – Arrendeavtal som ingåtts mellan en kommunförvaltning och en stödmottagare – Åtagande på fem år – Uppsägning av avtalet till följd av en lagändring – Skyldighet att återbetala en del eller hela det stöd som mottagits – Omöjligt för jordbruksföretaget att anpassa åtagandena till en ny situation– Begreppen force majeure och exceptionella omständigheter – Begreppet expropriation av jordbruksföretaget”

I mål C-656/22,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Varhoven administrativen sad (Högsta förvaltningsdomstolen, Bulgarien) genom beslut av den 28 september 2022, som inkom till domstolen den 19 oktober 2022, i målet

Askos Properties EOOD

mot

Zamestnik izpalnitelen direktor na Darzhaven fond ”Zemedelie”,

meddelar

DOMSTOLEN (åttonde avdelningen),

sammansatt av tillförordnade avdelningsordföranden M. Safjan samt domarna N. Jääskinen och M. Gavalec (referent),

generaladvokat: G. Pitruzzella,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– Zamestnik izpalnitelen direktor na Darzhaven fond ”Zemedelie”, genom Y. Kancheva,

* Rättegångsspråk: bulgariska.

– Europeiska kommissionen, genom G. Koleva och A. Sauka, båda i egenskap av ombud,

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

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 2.2 f 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 av artikel 47.3 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).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Askos Properties EOOD, ett bolag bildat enligt bulgarisk rätt, och Zamestnik Izpalnitelen direktor na Darzhaven fond "Zemedelie" (biträdande verkställande direktören för den nationella jordbruksfonden, Bulgarien). Målet rör ett beslut att ålägga Askos Properties EOOD att återbetala 50 % av ett stöd som bolaget mottagit inom ramen för åtgärd 211 i programmet för landsbygdsutveckling 2007–2013.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Förordning (EG) nr 1698/2005

- 3 Rådets förordning (EG) nr 1698/2005 av den 20 september 2005 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) (EUT L 277, 2005, s. 1) upphävdes genom förordning nr 1305/2013. Enligt artikel 88 i förordning nr 1305/2013 ska förordning nr 1698/2005 emellertid fortsätta att tillämpas på insatser som genomförts inom ramen för program som före den 1 januari 2014 godkänts av Europeiska kommissionen enligt den förordningen.
- 4 I artikel 36 i förordning nr 1698/2005, med rubriken "Åtgärder", föreskrevs följande:

"Stöd enligt det här avsnittet skall avse

 - a) åtgärder för ett hållbart utnyttjande av jordbruksmark, via
 - i) stöd för naturbetingade svårigheter, för jordbrukare i bergsområden,
 - ii) stöd för jordbrukare i områden som inte är bergsområden men där det finns andra svårigheter,

...

...”

- 5 I artikel 37 i denna förordning, med rubriken ”Stöd för att kompensera för naturbetingade svårigheter i bergsområden och för andra områden med svårigheter”, föreskrevs följande:

”1. Stöd enligt artikel 36 a i och ii skall beviljas på årsbasis per hektar utnyttjad jordbruksareal ... i den mening som avses i kommissionens beslut 2000/115/EG av den 24 november 1999 om definitioner av variablerna, förteckningen över jordbruksprodukter, undantagen från definitionerna samt regioner och distrikt för undersökningarna av företagsstrukturen i jordbruket [(EGT L 38, 2000, s. 1)].

Stöden bör kompensera jordbrukarna för extrakostnader eller inkomstbortfall till följd av svårigheter för jordbruksproduktion i området.

2. Stöden skall beviljas jordbrukare som åtar sig att i minst fem år efter den första utbetalningen fortsätta med sitt jordbruk i sådana områden som uppfyller kraven i artikel 50.2 och 50.3.

...”

Förordning nr 1974/2006

- 6 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, 2006, s. 15), i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EG) nr 434/2007 av den 20 april 2007 (EUT L 104, 2007, s. 8) (nedan kallad förordning nr 1974/2006), upphävdes genom kommissionens delegerade förordning (EU) nr 807/2014 av den 11 mars 2014 om komplettering av Europaparlamentets och rådets (EU) nr 1305/2013 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) samt om införande av övergångsbestämmelser (EUT L 227, 2014, s. 1). Enligt artikel 19 i delegerad förordning nr 807/2014 ska förordning nr 1974/2006 emellertid fortsätta att tillämpas på insatser som genomförts inom ramen för program som hade godkänts av kommissionen enligt förordning nr 1698/2005 före den 1 januari 2014.

- 7 Skäl 37 i förordning nr 1974/2006 hade följande lydelse:

”Det bör fastställas gemensamma regler för ett större antal åtgärder, särskilt i fråga om genomförandet av integrerade insatser, investeringsåtgärder, överlåtelse av jordbruksföretag under den period för vilket ett åtagande har gjorts som ett villkor för beviljande av stöd, utvidgning av jordbruksföretagets areal och en definition av olika kategorier av force majeure eller exceptionella omständigheter.”

- 8 Denna förordning innehöll ett kapitel III, med rubriken ”Åtgärder för landsbygdsutveckling”. Avsnitt 2 i detta kapitel, med rubriken ”Gemensamma bestämmelser om flera åtgärder”, innehöll artiklarna 42–47.

- 9 Artikel 45.4 i förordningen hade följande lydelse:

”Om en mottagare inte kan fortsätta att fullgöra gjorda åtaganden eftersom jordbruksföretaget omarronderats eller genomgår offentliga arronderingsåtgärder eller arronderingsåtgärder som

godkänts av behöriga offentliga myndigheter skall medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att åtagandena skall kunna anpassas till företagets nya situation. Om en sådan anpassning visar sig vara omöjlig skall åtagandet upphöra att gälla och återbetalning skall inte utkrävas för den period för vilken åtagandet gällde.”

10 Artikel 47 i förordning nr 1974/2006 hade följande lydelse:

”1. Medlemsstaterna kan erkänna särskilt följande kategorier av *force majeure* eller exceptionella omständigheter under vilka de inte kommer att kräva återbetalning, helt eller delvis, av stöd som mottagaren har erhållit:

- a) Mottagarens död.
- b) Långvarig arbetsförmåga hos mottagaren.
- c) En expropriation av en stor del av jordbruksföretaget om denna inte kunde förutses den dag då åtagandet gjordes.
- d) En svår naturkatastrof som allvarligt drabbat jordbruksföretagets mark.
- e) En oavsiktlig förstörelse av djurens byggnader på jordbruksföretaget.
- f) En epizootisk sjukdom som drabbar hela eller delar av jordbrukarens boskap.

2. Fall av *force majeure* eller exceptionella omständigheter skall skriftligen anmälas av stödmottagaren eller dennes rättsinnehavare och lämpliga belägg bifogas till den behöriga myndigheten senast 10 arbetsdagar från och med den dag då stödmottagaren eller dennes rättsinnehavare har möjlighet att göra det.”

Förordning nr 1305/2013

11 Skäl 36 i förordning nr 1305/2013 har följande lydelse:

”Vissa arealrelaterade åtgärder i enlighet med denna förordning kräver att stödmottagaren gör åtaganden för minst fem år. Under denna period är det möjligt att situationen förändras för jordbruksföretaget eller stödmottagaren. Det bör därför fastställas regler för vad som bör ske i sådana fall.”

12 I artikel 47.3 och 47.4 i denna förordning, med rubriken ”Regler för arealbaserade stöd”, föreskrivs följande:

”3. Om en stödmottagare inte kan fortsätta att fullgöra sina åtaganden eftersom jordbruksföretaget eller en del av jordbruksföretaget omarronderats eller genomgår offentliga arronderingsåtgärder eller arronderingsåtgärder som godkänts av behöriga offentliga myndigheter ska medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att åtagandena ska kunna anpassas till jordbruksföretagets nya situation. Om en sådan anpassning visar sig vara omöjlig ska åtagandet upphöra att gälla och återbetalning ska inte krävas för den period för vilken åtagandet gällde.

4. Återbetalning av det stöd som mottagits ska inte krävas i fall av force majeure eller sådana exceptionella omständigheter som avses i artikel 2 i förordning (EU) nr 1306/2013.”

Förordning nr 1306/2013

13 Skäl 5 i förordning nr 1306/2013 har följande lydelse:

”För att säkerställa konsekvens mellan medlemsstaternas praxis och att bestämmelsen om force majeure tillämpas av medlemsstaterna på ett harmoniserat sätt bör denna förordning i förekommande fall innehålla undantag för force majeure eller exceptionella omständigheter, och en icke-uttömmande förteckning över tänkbara fall av force majeure och exceptionella omständigheter som ska godkännas av de behöriga nationella myndigheterna. Dessa myndigheter bör fatta beslut om force majeure eller exceptionella omständigheter från fall till fall på grundval av relevanta bevis och tillämpning av begreppet force majeure mot bakgrund av unionens jordbrukslagstiftning inklusive domstolens rättspraxis.”

14 Artikel 2 i förordningen har rubriken ”Termer som används i denna förordning”. I punkt 2 i den artikeln föreskrivs följande:

”Vid finansieringen, förvaltningen och övervakningen av den gemensamma jordbrukspolitiken får force majeure eller exceptionella omständigheter i synnerhet erkännas i följande fall:

- a) Stödmottagarens död.
- b) Långvarig arbetsförmåga hos stödmottagaren.
- c) En allvarlig naturkatastrof som i stor omfattning påverkar jordbruksföretaget.
- d) Oavsiktlig förstörelse av byggnaderna för djur på jordbruksföretaget.
- e) En epizooti eller en växtsjukdom som drabbar hela eller en del av stödmottagarens djurbesättning respektive grödor.
- f) Expropriation av hela eller en stor del av jordbruksföretaget, om denna inte kunde förutses den dag då ansökan lämnades in.”

15 Artikel 121 i förordning nr 1306/2013 har följande lydelse:

”1. Denna förordning träder i kraft samma dag som den offentliggörs i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Den skall tillämpas från och med den 1 januari 2014.

2. Följande bestämmelser ska dock tillämpas enligt följande:

- a) Artiklarna 7, 8, 16, 25, 26 och 43 från och med den 16 oktober 2013.
- b) Artiklarna 18 och 40 vad gäller utgifter som betalats från och med den 16 oktober 2013.

c) Artikel 52 från och med den 1 januari 2015.”

Bulgarisk rätt

ZSPZZ

16 I artikel 37i i zakon za sobstvenostta i polzvaneto na zemedelskite zemi (lag om äganderätten till och användningen av jordbruksmark) (DV nr 17 av den 1 mars 1991) (nedan kallad ZSPZZ) föreskrivs följande:

”1) Betesmark och ängsmark i den statliga och kommunala fastighetsfonden hyrs ut eller arrenderas ut i enlighet med artikel 24a.2 till ägare eller nyttjanderättsinnehavare av anläggningar för uppfödning av betesdjur som är registrerade i det integrerade informationssystemet Balgarska agentsia po bezопасnost na hranite [(Bulgariens myndighet för livsmedelssäkerhet)], till ett pris som fastställs genom en marknadsmekanism, beroende på antalet och typen av registrerade djur. Betesmark och ängsmark i den statliga och kommunala fastighetsfonden hyrs ut eller arrenderas ut till personer som inte har några skatteskulder, skulder till den nationella jordbruksfonden, statens fastighetsfond eller den kommunala fastighetsfonden eller skyldigheter avseende marken enligt artikel 37c.3.2.

...

4) Betesmark och ängsmark ska fördelas mellan de rättsinnehavare som har anläggningar för djuruppfödning som är registrerade i respektive fastighetsområde, beroende på antalet och typen av registrerade betesdjur, på betesmark och ängsmark som lagligen ägs eller nyttjas, dock högst 15 dekar per större boskapsenhet i den första till den sjunde kategorin och/eller 30 dekar per större boskapsenhet i anläggningarna i den åttonde till den tionde kategorin. Stödberättigade personer som föder upp nötkreatur för köttproduktion och djur av inhemska raser (ursprungliga raser) ska tilldelas upp till 20 dekar per djurenhet i anläggningar i den första till den sjunde kategorin och upp till 40 dekar per djurenhet i anläggningar som är hänförliga till den åttonde till tionde kategorin. Rättsinnehavare som föder upp nötkreatur för mjölk- eller köttproduktion, får och/eller getter som godkänts för stöd inom ramen för delåtgärderna ’Stöd för omställning till ekologiskt jordbruk’ och ’Stöd för bevarande av ekologiskt jordbruk’ som ingår i delen ’Ekologiskt jordbruk’ ska tilldelas mark med upp till 0,15 större djurenheter per hektar, oberoende av ägarkategori.”

Lagen om ändring av ZSPZZ

17 I punkt 15 i övergångs- och slutbestämmelserna i lagen om ändring av ZSPZZ föreskrivs följande:

”1) Stödmottagare som före den 24 februari 2015 har ingått avtal om hyra eller arrende av betesmark och ängsmark som ingår i den statliga fastighetsfonden och den kommunala fastighetsfonden är skyldiga att före den 1 februari 2016 bringa avtalen i överensstämmelse med kraven i artikel 37i.1 och 37i. 4.

2) De stödmottagare som godkänts inom ramen för den del som avses i artikel 3.3 i dekret nr 4 av den 24 februari 2015 om genomförande av åtgärd 11 ’Ekologiskt jordbruk’ inom ramen för programmet för landsbygdsutveckling 2014–2020 ... och som före den 24 februari 2015 har

ingått avtal om hyra eller arrende av betesmark och ängsmark i den statliga fastighetsfonden och kommunala fastighetsfonden och för vilka alla betesdjur och betesmarker har godkänts för stöd, är skyldiga att före den 1 februari 2016 bringa avtalen i överensstämmelse med kraven i artikel 37i.1, med beaktande av förhållandet på minst 0,15 djurenheter per hektar, oavsett kategori.

3) Avtal om hyra eller arrende av betesmark och ängsmark i den statliga och kommunala fastighetsfonden, vilka inte bringas i överensstämmelse inom den frist som anges i punkt 1 eller 2, ska sägas upp av borgmästaren i kommunen eller av direktören för den regionala jordbruksmyndigheten.”

Dekret nr 11/2008

- 18 I artikel 1.1 i Naredba nr 11 za usloviata i reda za prilagane na myarka 211 ”Plashtania na zemedelski stopani za prirodni ogranichenia v planinskite rayoni” i myarka 212 ”Plashtania na zemedelski stopani v rayoni s ogranichenia, razlichni ot planinskite rayoni” ot Programata za razvitie na selskite rayoni za perioda 2007 - 2013 (dekret nr 11 om villkoren och formerna för åtgärd 211 ”Stöd till jordbrukare i bergsområden som är avsedda att kompensera för naturbetingade svårigheter i bergsområden” och åtgärd 212 ”Stöd till jordbrukare i områden med naturbetingade svårigheter andra än bergsområden” i landsbygdsutvecklingsprogrammet för perioden 2007–2013) av den 3 april 2008 (DV nr 40, av den 18 april 2008) (nedan kallat dekret nr 11/2008), som antagits av ministern för jordbruk och livsmedel, föreskrivs följande:

”Detta dekret reglerar villkoren och formerna för genomförandet av följande åtgärder inom ramen för programmet för landsbygdsutveckling för åren 2007–2013, som finansieras av Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling:

1. Stöd för naturbetingade svårigheter i bergsområden
 2. Stöd i områden som inte är bergsområden men där det finns andra svårigheter
- 19 Enligt artikel 2 i detta dekret bedriver jordbrukare som har ansökt om stöd för någon av de åtgärder som avses i artikel 1.1 i förordningen jordbruksverksamhet i bergsområden eller i områden som inte är bergsområden men med andra svårigheter under hela stödperioden.
- 20 I artikel 4.1 i nämnda dekret föreskrivs följande:

”... De som ansöker om stöd enligt denna förordning är skyldiga att

...

3. varje år efter den första kompensationsbetalningen lämna in en ansökan om stöd genom att deklarerera mark som är belägen i det berörda mindre gynnade området,

...”

21 Artikel 14 i dekret nr 11/2008 har följande lydelse:

”1) En jordbrukare som inte lämnar in någon ansökan om finansiellt stöd under den femåriga åtagandeperioden är utesluten från stöd enligt detta dekret och är skyldig att återbetala de belopp som erhållits i form av kompensationsbetalningar för mindre gynnade områden fram till denna punkt, eller en del av dessa belopp, beroende på det år under vilket hans deltagande i åtgärderna upphörde, enligt följande:

1) efter det första året, 100 procent.

2) efter det andra året, 75 procent.

3) efter det tredje året, 50 procent

4) efter det fjärde året, 25 procent

...

3) De medel som avses i punkt 1 ska återkrävas, jämte lagstadgad ränta från och med den dag då jordbrukaren underrättades om skyldigheten att återbetala beloppet till och med dagen för den faktiska återbetalningen eller det faktiska avdraget.”

22 Artikel 15 i detta dekret har följande lydelse:

1) Vid force majeure eller exceptionella omständigheter ska artikel 14 inte tillämpas, åtagandet ska upphöra att gälla och det ska inte krävas återbetalning av hela eller delar av det stöd som jordbrukaren har erhållit.

2) Fall av force majeure eller exceptionella omständigheter ska anmälas skriftligen, tillsammans med relevant skriftlig bevisning (handlingar från den behöriga administrativa myndigheten), till den nationella jordbruksfondens utbetalande organ av jordbrukaren eller av någon som jordbrukaren bemyndigat eller av dennes arvingar inom 10 arbetsdagar från den dag då jordbrukaren eller någon som jordbrukaren bemyndigat eller dennes arvingar haft möjlighet att göra detta.”

23 Med force majeure eller exceptionella omständigheter i den mening som avses i tilläggsbestämmelserna i nämnda dekret avses följande:

”a) Stödmottagarens död.

b) Långvarig arbetsförmåga hos stödmottagaren.

c) expropriation av en stor del av jordbruksföretaget om detta inte kunde förutses den dag då åtagandet gjordes.

d) en större naturkatastrof som allvarligt påverkar jordbruksföretagets mark,

...”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 24 Från år 2013 till år 2015 ingav Askos Properties flera ansökningar om finansiellt stöd till den nationella jordbruksfonden för åtgärd 211 i programmet för landsbygdsutveckling 2007–2013.
- 25 Bolaget åtog sig därvid att hålla den kommunala jordbruksmark som arrenderades under år 2012 genom arrendeavtal som ingåtts för fem år med två bulgariska kommuner i enlighet med god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden, samt att bedriva jordbruksverksamhet i det mindre gynnade området i fråga under minst fem på varandra följande år.
- 26 Askos Properties erhöll inte något stöd för år 2013. För åren 2014 och 2015 tilldelades bolaget 15 866 bulgariska leva (BGN) (cirka 8 112 EUR) respektive 21 796 bulgariska leva (BGN) (cirka 11 144 EUR).
- 27 Under år 2015 ändrades artikel 37i.1 och 37i.4 ZSPZZ på så sätt att betesmark och ängsmark som ingår i den statliga fastighetsfonden eller de kommunala fastighetsfonderna skulle utarrenderas eller fördelas uteslutande till ägare eller nyttjanderättsinnehavare av anläggningar för uppfödning av betesdjur, beroende på antalet och typen av djur som dessa har registrerat.
- 28 En tidsfrist fram till den 1 februari 2016 beviljades nyttjanderättsinnehavare av mark som före den 24 februari 2015 hade ingått ett hyres- eller arrendeavtal för betesmark och ängsmark som tillhörde den statliga fastighetsfonden eller den kommunala fastighetsfonden för att bringa ett sådant avtal i överensstämmelse med de nya krav som föreskrevs i nämnda ändring.
- 29 Eftersom Askos Properties inte uppfyllde dessa krav sade de två berörda kommunerna under år 2016 upp de avtal om upplåtelse av jordbruksmark som ingåtts med detta bolag.
- 30 Den 23 januari 2020 utfärdade vice verkställande direktören för den nationella jordbruksfonden en handling i vilken det fastställdes att staten hade en offentligrättslig fordran på Askos Properties till ett belopp av 18 831 bulgariska leva (BGN) (cirka 9 628 EUR), motsvarande 50 % av det totala belopp som betalats ut till bolaget inom ramen för åtgärd 211 för landsbygdsutvecklingsåren 2013–2015.
- 31 Eftersom Administrativen sad Sofia-grad (Förvaltningsdomstolen i Sofia stad, Bulgarien) i dom ogillade bolagets överklagande av detta beslut överklagade Askos Properties denna dom till Varhoven administrativen sad (Högsta förvaltningsdomstolen, Bulgarien), som är den hänskjutande domstolen.
- 32 Askos Properties har i sitt överklagande gjort gällande att de berörda kommunernas uppsägning av hyresavtalen utgör ett fall av force majeure och/eller en exceptionell omständighet i den mening som avses i artikel 15 i dekret nr 11/2008, varför Askos Properties inte är skyldigt att återbetala det mottagna stödet.
- 33 Den hänskjutande domstolen vill för det första få klarhet i huruvida de uppsägningar av arrendeavtal som skett till följd av en ändring i den nationella lagstiftningen, vilken inte kunde förutses av stödmottagaren vid tidpunkten för vederbörandes åtagande, kan kvalificeras som force majeure eller exceptionella omständigheter, eller till och med som expropriation, i den mening som avses i artikel 2.2 i förordning nr 1306/2013.

- 34 Den hänskjutande domstolen vill även få klarhet i huruvida sådana uppsägningar av arrende omfattas av bestämmelserna i artikel 47.3 i förordning nr 1305/2013.
- 35 Mot denna bakgrund beslutade Varhoven administrativen sad (Högsta förvaltningsdomstolen) att vilandeförklara målet och hänskjuta följande frågor till domstolen:
- ”1) Hur ska artikel 2.2 f i [förordning nr 1306/2013] tolkas, enligt vilken vid finansieringen, förvaltningen och övervakningen av den gemensamma jordbrukspolitiken i synnerhet expropriation av hela eller en stor del av jordbruksföretaget får godkännas som force majeure och exceptionella omständigheter, om denna inte kunde förutses den dag då ansökan lämnades in, och är det i synnerhet frågan om force majeure och exceptionella omständigheter, respektive expropriation av hela eller en stor del av jordbruksföretaget, om ett avtal mellan kommunförvaltningen och en stödmottagare om användning av kommunal jordbruksmark (betes- och ängsmark) sägs upp, vilket ingicks inom ramen för åtgärd 211 ’stöd till jordbrukare i bergsområden med naturliga begränsningar’ inom ramen för landsbygdsprogrammet under perioden 2007–2013, varvid uppsägningen gjordes för att genomföra en ändring av den bulgariska lagstiftningen som stödmottagaren inte kunde förutse den dag då åtagandet gjordes?
- 2) Är det frågan om en sådan situation som avses i artikel 47.3 i förordning [nr 1305/2013] om ett arrendeavtal avseende kommunal mark sägs upp som stödmottagaren arrenderat inom ramen för åtgärd 21[1] ’stöd till jordbrukare i bergsområden med naturliga begränsningar’ om uppsägningen ägde rum på grund av en ändring av den nationella lagstiftningen, genom vilken [ZSPZZ] ändrades och kompletterades så att det som nytt villkor för uthyrning och utarrendering av kommunal mark i enlighet med artikel [37i].4 i [ZSPZZ] infördes krav på att jordbruksföretaget måste hålla djur samt att jordbrukaren anmäler ett visst antal produktionsdjur till de bulgariska myndigheterna för livsmedelssäkerhet (Balgarska agentia po bezopasnost na hranite), varvid ändringen varken kunde förutses av stödmottagaren eller av förvaltningsmyndigheten den dag då ansökan lämnades in?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Inledande synpunkter

- 36 Det framgår av fast rättspraxis 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. EU-domstolen kan dessutom behöva ta hänsyn till unionsbestämmelser som den nationella domstolen inte har hänvisat till i sin fråga (dom av den 7 september 2023, Groenland Poultry, C-169/22, EU:C:2023:638, punkt 47 och där angiven rättspraxis).
- 37 Det framgår av begäran om förhandsavgörande att det inte har bestritts att dekret nr 11/2008 är tillämpligt i det mål som är anhängigt vid den hänskjutande domstolen. Enligt artikel 1.1 i dekretet reglerar detta villkoren och formerna för genomförandet av bland annat åtgärd 211 i landsbygdsprogrammet 2007–2013, som finansieras av Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu).

- 38 Enligt artikel 88 i förordning nr 1305/2013, genom vilken förordning nr 1698/2005 upphävdes, ska den sistnämnda förordningen fortsätta att tillämpas på insatser som genomförs inom ramen för program som före den 1 januari 2014 godkänkts av kommissionen i enlighet med den förordningen. Enligt artikel 19 i delegerad förordning nr 807/2014, genom vilken förordning nr 1974/2006 upphävdes, ska den sistnämnda förordningen även fortsätta att tillämpas på insatser som genomförs inom ramen för program som kommissionen har godkänt enligt förordning nr 1698/2005 före den 1 januari 2014.
- 39 Med hänsyn till att åtgärd 211 i landsbygdsutvecklingsprogrammet 2007–2013 utgör en sådan insats och att det i det nationella målet är fråga om en skyldighet att bevara jordbruksmark och bedriva jordbruksverksamhet i ett mindre gynnat område under minst fem på varandra följande år, ska de omständigheter under vilka dessa skyldigheter inte har iakttagits bedömas mot bakgrund av bestämmelserna i förordning nr 1698/2005 och förordning nr 1974/2006 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 maj 2019, Järelaev, C-580/17, EU:C:2019:391, punkterna 37, 38 och 41).
- 40 Det ska tilläggas att när återkrav av belopp som felaktigt betalats ut inom ramen för ett stödprogram som godkänkts 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 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 maj 2019, Järelaev, C-580/17, EU:C:2019:391, punkt 42). Begäran om förhandsavgörande avser emellertid inte formerna för återkrav av de belopp som Askos Properties beviljats för regleringsåren 2014 och 2015.
- 41 Under dessa omständigheter ska de tolkningsfrågor som ställts till domstolen i förevarande mål anses avse bestämmelserna i förordning nr 1974/2006.

Den första frågan

- 42 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 47.1 i förordning nr 1974/2006 ska tolkas så, att en kommunförvaltnings uppsägning av ett avtal om hyra eller arrende avseende jordbruksmark som ingåtts för fem år med mottagaren av ett jordbruksstöd, vilket har beviljats inom ramen för landsbygdsutvecklingsprogram i en medlemsstat till vilka Ejflu har bidragit, till följd av en ändring av den nationella lagstiftning genom vilken det införs nya krav för att sådana avtal ska bestå, omfattas av begreppet force majeure eller begreppet exceptionella omständigheter i den mening som avses i artikel 47.1, inbegripet expropriation av jordbruksföretaget i den mening som avses i nämnda artikel 47.1 c.
- 43 I artikel 47.1 i förordning nr 1974/2006 föreskrivs att medlemsstaterna särskilt får erkänna de kategorier som anges i punkt 1 a–f som force majeure eller exceptionella omständigheter under vilka de inte kommer att kräva återbetalning, helt eller delvis, av stöd som mottagaren har erhållit.
- 44 I denna bestämmelse föreskrivs ett fakultativt undantag från principen att stödmottagaren ska återbetala stödet om det åtagande som stödmottagaren har åtagit sig inte iakttas som villkor för att stödet ska beviljas under åtagandeperioden.
- 45 I förevarande fall gör uppgifterna i beslutet om hänskjutande det inte möjligt att entydigt avgöra huruvida undantaget i artikel 47.1 i förordning nr 1974/2006, i enlighet med vad som framgår av artikel 15.1 i dekret nr 11/2008, har genomförts i bulgarisk rätt på ett sådant sätt att samtliga fall av force majeure eller exceptionella omständigheter, i den mening som avses i nämnda artikel 47.1,

omfattas av bulgarisk rätt, eller om räckvidden av detta undantag är begränsad till endast de fall som avses i tilläggsbestämmelserna i detta dekret, inbegripet det fall om avser expropriation av jordbruksföretaget.

- 46 För att ge den hänskjutande domstolen ett svar som är användbart i alla situationer, ska frågan besvaras såväl mot bakgrund av begreppet *force majeure* eller begreppet *exceptionella omständigheter* i den mening som avses i artikel 47.1 i förordning nr 1974/2006, som den särskilda kategorin *expropriation* av jordbruksföretaget i led c i denna bestämmelse, varvid det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera den exakta räckvidden av genomförandet av nämnda artikel 47.1 i nationell rätt.
- 47 Vad gäller frågan huruvida den uppsägning av arrendeavtalen som är aktuell i det nationella målet kan utgöra *force majeure* eller en *exceptionell omständighet* i den mening som avses i artikel 47.1 i förordning nr 1974/2006, ska det erinras om att domstolen, vad beträffar Ejflu, redan har slagit fast att *force majeure* är varje händelse som beror på onormala och oförutsebara omständigheter, som ligger utanför den berörde näringsidkarens kontroll och vars följder, trots all vederbörlig omsorg, inte hade kunnat undvikas (dom av den 17 december 2015, Szemerey, C-330/14, EU:C:2015:826, punkt 58, dom av den 16 februari 2023, Zamestnik Izpalnitelen direktor na Darzhaven fond "Zemedelie", C-343/21, EU:C:2023:111, punkt 58, och dom av den 7 september 2023, Groenland Poultry, C-169/22, EU:C:2023:638, punkt 39).
- 48 Det följer av skäl 37 och artikel 47.1 i förordning nr 1974/2006 att den förteckning som avses i sistnämnda bestämmelse inte är uttömmande och att begreppet *force majeure* eller begreppet *exceptionella omständigheter*, i den mening som avses i nämnda bestämmelse, således kan omfatta fall som inte finns upptagna i denna förteckning. Myndigheternas agerande kan således under sådana omständigheter som i det nationella målet utgöra ett fall av *force majeure* eller *exceptionella omständigheter* (se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 december 1993, Huygen m.fl., C-12/92, EU:C:1993:914, punkt 31).
- 49 Det ska påpekas att även om nämnda förteckning endast innehåller objektiva omständigheter ska en berörd person som åberopar förekomsten av *force majeure* eller *exceptionella omständigheter* även kunna visa att han eller hon har vidtagit lämpliga åtgärder, utan överdrivna uppoffringar, i enlighet med den rättspraxis som det erinrats om i punkt 47 i förevarande dom (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 juni 2019, RF/kommissionen, C-660/17 P, EU:C:2019:509, punkt 37 och där angiven rättspraxis).
- 50 Härav följer att det ankommer på den hänskjutande domstolen att bedöma huruvida den ändring av den nationella lagstiftningen genom vilken det införs nya krav i artikel 37i ZSPZZ, vars iakttagande är ett villkor för att sådana hyres- eller arrendeavtal som är i fråga i det nationella målet ska bestå, liksom de två berörda kommunernas uppsägning av de hyresavtal som ingåtts med Askos Properties, ur bolagets perspektiv, utgör omständigheter som är främmande, onormala och oförutsebara, och om Askos Properties har vidtagit alla för bolaget möjliga åtgärder för att bringa avtalen i överensstämmelse med de nya kraven, utan att utsätta sig för överdrivna uppoffringar.
- 51 I detta sammanhang ska det bland annat bedömas huruvida fristen för att uppfylla de nya krav som infördes genom ändringen av artikel 37i ZSPZZ var tillräckligt lång. Det ska även prövas huruvida Askos Properties, för att uppfylla dessa nya krav, hade en verklig möjlighet att förvärva en anläggning för djuruppfödning och registrera det antal djur som krävdes hos behöriga myndigheter. Detsamma gäller frågan huruvida Askos Properties, för att uppfylla sina åtaganden,

hade möjlighet att nyttja annan mark än den som de aktuella kommunerna hade ställt till bolagets förfogande och huruvida Askos Properties hade möjlighet att anskaffa mark som kunde komma i fråga för åtgärd 211 i landsbygdsutvecklingsprogrammet 2007–2013 från privata fysiska och juridiska personer.

- 52 Vad för det andra gäller frågan huruvida en uppsägning av ett sådant avtal som är i fråga i det nationella målet kan omfattas av begreppet expropriation av jordbruksföretaget, i den mening som avses i artikel 47.1 c i förordning nr 1974/2006, erinras om att detta begrepp varken definieras i denna förordning eller indirekt genom hänvisning till medlemsstaternas nationella rätt. Nämda begrepp ska således anses vara ett självständigt unionsrättsligt begrepp som ska ges en enhetlig tolkning inom unionen med beaktande inte bara av bestämmelsens lydelse, utan också sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som den ingår i (se, för ett likande resonemang, dom av den 22 juni 2021, Venezuela/rådet (berört tredjeland, C-872/19 P, EU:C:2021:507, punkt 42 och där angiven rättspraxis).
- 53 Vad gäller ordalydelsen i artikel 47.1 c anges däri endast att ”expropriation av en betydande del av jordbruksföretaget”, när denna ”inte kunde förutses den dag då åtagandet gjordes”, bland annat kan erkännas av medlemsstaterna såsom en kategori av force majeure eller exceptionella omständigheter, för vilka de inte kommer att kräva återbetalning av en del av eller hela det stöd som mottagaren erhållit. Ordalydelsen i nämnda artikel 47.1 c ger således inte någon användbar vägledning för att definiera begreppet expropriation av jordbruksföretaget i den mening som avses i denna bestämmelse.
- 54 Vad vidare gäller det sammanhang i vilket artikel 47.1 c i förordning nr 1974/2006 ingår, erinrar domstolen inledningsvis om att ingen annan bestämmelse i denna förordning innehåller någon definition av begreppet expropriation av jordbruksföretaget, i den mening som avses i förordningen. Preciseringsen att ”expropriation av en stor del av jordbruksföretaget” om denna inte hade kunnat ”förutses den dag då åtagandet gjordes” syftar vidare till att fastställa i vilka situationer en återbetalning av stödet inte ska ske och inte till att klargöra innebörden av detta begrepp. Slutligen innehåller de andra kategorierna i artikel 47.1 i förordning nr 1974/2006 inte några upplysningar som gör det möjligt att definiera nämnda begrepp.
- 55 Vad dessutom gäller det mål som eftersträvas med denna förordning, fastställs i förordningen, såsom framgår av dess rubrik, tillämpningsföreskrifter för förordning nr 1698/2005 när det gäller stöd för landsbygdsutveckling från Ejflu. Enligt artikel 37 i sistnämnda förordning ska stöd för naturbetingade svårigheter i bergsområden och för områden med svårigheter i princip beviljas jordbrukare som åtar sig att fortsätta sitt jordbruk i de berörda områdena under en period på minst fem år efter den första utbetalningen. Genomförandet av detta mål förutsätter således att de jordbrukare som har ingått avtal för en period på minst fem år förfogar över mark inom sådana områden i syfte att bedriva jordbruk och tillgodogöra sig inkomsterna från detta, även kan nyttja nämnda mark under denna period.
- 56 Det kan i detta hänseende utläsas av domstolens praxis att begreppet expropriation, i den mening som avses i artikel 47.1 c i förordning nr 1974/2006, omfattar både åtgärder om berövande av egendom och åtgärder som kan likställas med dessa (se, analogt, dom av den 12 december 1990, van der Laan-Velzeboer, C-285/89, EU:C:1990:460, punkterna 14 och 15).
- 57 Domstolen har dessutom redan slagit fast att det föreligger berövande av egendom i den mening som avses i artikel 17.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), när en nyttjanderätt upphör genom tvång, fullständigt och slutgiltigt, såvitt som

en sådan rätt utgör en del av äganderätten, eftersom den innebär att innehavarna tillerkänns äganderättens båda grundläggande attribut, nämligen rätten att nyttja den aktuella egendomen och rätten att tillgodogöra sig inkomsterna från den (se, för ett likande resonemang, dom av den 21 maj 2019, kommissionen/Ungern (nyttjanderätter till jordbruksmark), C-235/17, EU:C:2019:432, punkterna 81 och 82).

- 58 När en nationell lagstiftning, på grund av sitt innehåll eller på grund av att det sätt som den genomförs av en nationell myndighet, genom tvång, fullständigt och slutgiltigt upphäver rätten att nyttja den berörda marken och tillgodogöra sig inkomsterna från den för en jordbrukare som ingått ett arrendeavtal i syfte att förfoga över marken under den fleråriga period som krävs för att vara berättigad till stöd från Ejflu, ska denna lagstiftning således anses innebära ett berövande av rätten till egendom i den mening som avses i artikel 17.1 i stadgan och utgör därmed en expropriation av jordbruksföretaget i den mening som avses i artikel 47.1 c i förordning nr 1974/2006.
- 59 Det framgår av de handlingar i målet som domstolen förfogar över att det i punkt 15 i övergångs- och slutbestämmelserna till lagen om ändring av ZSPZZ endast föreskrivs att hyres- eller arrendeavtal ska sägas upp om de inte har bringats i överensstämmelse med de nya kraven i artikel 37i ZSPZZ inom den föreskrivna fristen. Med förbehåll för den prövning som det ankommer på den hänskjutande domstolen att göra, innebär således inte den omständigheten att ett hyres- eller arrendeavtal sägs upp på grundval av en sådan lagstiftning att arrendatorns rättigheter enligt ett sådant avtal, genom tvång, fullständigt och slutgiltigt upphävs.
- 60 För att fastställa om det föreligger ett egendomsberövande, i den mening som avses i artikel 17.1 i stadgan, ska det emellertid enligt domstolens praxis inte bara prövas huruvida det har skett en formell expropriation, utan även huruvida den omtvistade situationen de facto ska anses utgöra en expropriation (se, för ett likande resonemang, dom av den 5 maj 2022, BPC Lux 2 m. fl., C-83/20, EU:C:2022:346, punkt 44).
- 61 Det ankommer på den hänskjutande domstolen, som inte har lämnat några uppgifter om huruvida Askos Properties hade möjlighet att vidta åtgärder för att uppfylla de nya krav som uppställs i artikel 37i ZSPZZ och om bolaget vidtagit några åtgärder i detta avseende, att pröva vilka konkreta följder och faktisk inverkan som införandet av dessa krav har för Askos Properties situation samt samtliga relevanta omständigheter för att avgöra huruvida det i det nationella målet har skett ett berövande av egendom. I detta sammanhang ankommer det, bland annat, på den hänskjutande domstolen att göra de bedömningar som anges i punkt 51 ovan.
- 62 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den första frågan besvaras enligt följande. Artikel 47.1 i förordning nr 1974/2006 ska tolkas så, att en kommunförvaltnings uppsägning av ett hyres- eller arrendeavtal avseende jordbruksmark som ingåtts för fem år med mottagaren av ett jordbruksstöd, vilket har beviljats inom ramen för en medlemsstats program för landsbygdsutveckling och som Ejflu har bidragit till att finansiera, till följd av en ändring av den nationella lagstiftning genom vilken det införs nya krav för att ett sådant avtal ska bestå, kan utgöra
- ett fall av force majeure eller en exceptionell omständighet i den mening som avses i artikel 47.1, om uppsägningen utgör en främmande, onormal och oförutsebar händelse som nämnda stödmottagare inte kunnat förutse, och denne har vidtagit alla åtgärder som denne har möjlighet att vidta, utan att utsätta sig för överdrivna uppoffringar, för att bringa det aktuella arrendeavtalet i överensstämmelse med de nya krav som införts,

- ett fall av expropriation av jordbruksföretaget, i den mening som avses i artikel 47.1 c, när uppsägningen utgör en egendomsberövande åtgärd som berövar stödmottagaren rätten att nyttja den arrenderade jordbruksmarken och tillgodogöra sig inkomsterna från denna mark.

Den andra frågan

- 63 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida artikel 45.4 i förordning nr 1974/2006 ska tolkas så, att den är tillämplig i en situation där det är omöjligt för en mottagare av jordbruksstöd att fortsätta att fullgöra sina åtaganden på grund av att en kommunförvaltning har sagt upp ett hyres- eller arrendeavtal avseende jordbruksmark som ingåtts för fem år med denne stödmottagare, till följd av en ändring av den nationella lagstiftningen, genom vilken det införs nya krav, enligt vilka stödmottagaren är skyldig att ha en anläggning för djuruppfödning och att registrera ett visst antal produktionsdjur hos behöriga nationella myndigheter, om iakttagandet av dessa krav är ett villkor för att ett sådant avtal ska bestå.
- 64 För att besvara denna fråga ska det erinras om att artikel 45.4 i förordning nr 1974/2006 omfattar det fall då stödmottagaren inte kan fortsätta att fullgöra gjorda åtaganden eftersom jordbruksföretaget omarronderats eller genomgår offentliga arronderingsåtgärder eller arronderingsåtgärder som godkänts av behöriga offentliga myndigheter.
- 65 Domstolen har redan slagit fast att begreppen omarrondering, offentliga arronderingsåtgärder eller arronderingsåtgärder som godkänts av behöriga offentliga myndigheter kan omfatta alla åtgärder som syftar till att omdisponera och omfördela jordbruksskiften för att bilda jordbruksföretag som kan bruka marken mer rationellt och som har beslutats eller godkänts av behöriga offentliga myndigheter (dom av den 16 februari 2023, Zamestnik Izpalnitelen direktor na Darzhaven fond "Zemedelie", C-343/21, EU:C:2023:111, punkt 39).
- 66 Denna bestämmelse är inte tillämplig när det förhållandet att det är omöjligt för en mottagare av jordbruksstöd att fortsätta att uppfylla sina åtaganden följer av den omständigheten att då stödmottagaren inte uppfyller de nya kraven att ha en anläggning för djuruppfödning och att registrera ett visst antal produktionsdjur hos behöriga nationella myndigheter, är kommunförvaltningen, enligt nationell rätt, skyldig att säga upp hyres- eller arrendeavtalet, vilket ingåtts för fem år med nämnda stödmottagare, avseende den mark som är nödvändig för vederbörandes jordbruksföretag.
- 67 I ett sådant fall är det nämligen inte en omstrukturering av marken utan en ändring av villkoren för beviljande av jordbruksstöd som gör det omöjligt för den berörda stödmottagaren att fortsätta att fullgöra sina åtaganden på grund av förlusten av rätten att nyttja den mark som är nödvändig för hans jordbruk under åtagandeperioden.
- 68 Den andra frågan ska således besvaras enligt följande. Artikel 45.4 i förordning nr 1974/2006 ska tolkas så, att den inte är tillämplig i en situation där det är omöjligt för en mottagare av jordbruksstöd att fortsätta att fullgöra sina åtaganden på grund av att en kommunförvaltning har sagt upp ett hyres- eller arrendeavtal avseende jordbruksmark som ingåtts för fem år med stödmottagaren, till följd av en ändring av den nationella lagstiftningen, genom vilken det införs nya krav, enligt vilka stödmottagaren är skyldig att ha en anläggning för djuruppfödning och att registrera ett visst antal produktionsdjur hos behöriga nationella myndigheter, om iakttagandet av dessa krav är ett villkor för att ett sådant avtal ska bestå.

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 (åttonde avdelningen) följande:

- 1) Artikel 47.1 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), i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EG) nr 434/2007 av den 20 april 2007

ska tolkas så,

att en kommunförvaltnings uppsägning av ett hyres- eller arrendeavtal avseende jordbruksmark som ingåtts för fem år med mottagaren av ett jordbruksstöd, vilket har beviljats inom ramen för en medlemsstats program för landsbygdsutveckling och som Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu) har bidragit till att finansiera, efter en ändring av den nationella lagstiftning genom vilken det införs nya krav för att ett sådant avtal ska bestå, kan utgöra

- ett fall av force majeure eller en exceptionell omständighet i den mening som avses i artikel 47.1, om uppsägningen utgör en främmande, onormal och oförutsebar händelse som nämnda stödtagare inte kunnat förutse, och denne har vidtagit alla åtgärder som denne har möjlighet att vidta, utan att utsätta sig för överdrivna uppofferingar, för att bringa det aktuella arrendeavtalet i överensstämmelse med de nya krav som införts,
- ett fall av expropriation av jordbruksföretaget, i den mening som avses i artikel 47.1 c, när uppsägningen utgör en egendomsberövande åtgärd som berövar stödmottagaren rätten att nyttja den arrenderade jordbruksmarken och tillgodogöra sig inkomsterna från denna mark.

- 2) Artikel 45.4 i förordning nr 1974/2006, i dess lydelse enligt förordning nr 434/2007,

ska tolkas så,

att den inte är tillämplig i en situation där det är omöjligt för en mottagare av jordbruksstöd att fortsätta att fullgöra sina åtaganden på grund av att en kommunförvaltning har sagt upp ett hyres- eller arrendeavtal avseende jordbruksmark som ingåtts för fem år med stödmottagaren, till följd av en ändring av den nationella lagstiftningen, genom vilken det införs nya krav, enligt vilka stödmottagaren är skyldig att ha en anläggning för djuruppfödning och att registrera ett visst antal produktionsdjur hos behöriga nationella myndigheter, om iakttagandet av dessa krav är ett villkor för att ett sådant avtal ska bestå.

Underskrifter