



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

27 juni 2013 *

”Jordbruk — Medlemsstaternas processuella autonomi — Gemensam jordbrukspolitik — Stöd —
Prövning av förvaltningsrättsliga tvister — Fastställande av behörig domstol — Nationellt kriterium —
Förvaltningsdomstol inom vars domkrets den förvaltningsmyndighet som har meddelat det angripna
beslutet har sitt säte — Likvärdighetsprincipen — Effektivitetsprincipen — Artikel 47 i Europeiska
unionens stadga om de grundläggande rättigheterna”

I mål C-93/12,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Administrativen sad
Sofia-grad (Bulgarien) genom beslut av den 9 februari 2012, som inkom till domstolen den
21 februari 2012, i målet

ET Agrokonsulting-04-Velko Stoyanov

mot

Izpalnitelen direktor na Darzhaven fond ”Zemedelie” – Razplashtatelna agentsia,

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden M. Ilešič och K. Lenaerts, tillförordnad vice ordförande på tredje
avdelningen, samt domarna E. Jarašiūnas, A. Ó Caoimh (referent) och C.G. Fernlund,

generaladvokat: Y. Bot,

justitiesekreterare: handläggaren M. Aleksejev,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 6 februari 2013,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- ET Agrokonsulting-04-Velko Stoyanov, genom R. Trifonova, advokat,
- Izpalnitelen direktor na Darzhaven fond ”Zemedelie” – Razplashtatelna agentsia, genom
R. Porozhanov och I. Boyanov, båda i egenskap av ombud,
- Bulgariens regering, genom E. Petranova, i egenskap av ombud,
- Tysklands regering, genom T. Henze, i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: bulgariska.

— Europeiska kommissionen, genom H. Tserepa-Lacombe och N. Nikolova, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 14 mars 2013 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av likvärdighetsprincipen och effektivitetsprincipen samt artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan ET Agrokonsulting-04-Velko Stoyanov (nedan kallat Agrokonsulting) mot Izpalnitelen direktor na Darzhaven fond "Zemedelie"– Razplashtatelna agentsia (verkställande direktören för den nationella fonden "Jordbruk") (nedan kallad den verkställande direktören). Målet rör en ansökan om finansieringsstöd inom ramen för Europeiska unionens gemensamma jordbrukspolitik.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

- 3 Enligt artiklarna 1 c och 2 g i rådets förordning (EG) nr 73/2009 av den 19 januari 2009 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd för jordbrukare inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare, om ändring av förordningarna (EG) nr 1290/2005, (EG) nr 247/2006 och (EG) nr 378/2007 samt om upphävande av förordning (EG) nr 1782/2003 (EUT L 30, s. 16) fastställs, bland annat i avdelning V kapitel 2 i förordningen, ett system "för enhetlig arealersättning", som är ett förenklat inkomststödssystem av övergångskaraktär för jordbrukare i de medlemsstater som anslöt sig till unionen åren 2004 och 2007.
- 4 Genom artikel 1 e i förordningen fastställs även ett ramverk som gör det möjligt för dessa medlemsstater att "komplettera direktstöden". Bestämmelserna om detta ramverk återfinns i artikel 132 i förordningen, med rubriken "Kompletterande nationellt direktstöd och direktstöd", vari föreskrivs att de nya medlemsstaterna ska, med Europeiska kommissionens tillstånd, ha möjlighet att, på sätt som framgår i bestämmelsen, komplettera direktstöd som betalas ut till en jordbrukare inom ramen för de stödsystem som förtecknas i bilaga I till förordningen. Enligt bilaga I ingår bland annat enhetlig arealersättning i dessa stödsystem.
- 5 Enligt artikel 14 i förordning 73/2009, jämförd med denna bilaga, ska alla medlemsstater inrätta och använda sig av ett "integrerat administrations- och kontrollsystem", bland annat för systemet för enhetlig arealersättning. Detta system ska, enligt artikel 15.1 i förordningen, omfatta en elektronisk databas, ett identifieringssystem för jordbruksskiften, ett system för identifiering och registrering av stödrättigheter, stödansökningar, ett integrerat kontrollsystem och ett enhetligt system för att registrera varje jordbrukare som lämnar in en stödansökan.
- 6 I artikel 16 i förordningen föreskrivs följande:

"1. I den elektroniska databasen ska för varje jordbruksföretag de uppgifter registreras som erhållits från stödansökningarna.

Denna databas ska framför allt göra det möjligt att, via medlemsstatens behöriga myndighet, få tillgång till uppgifter för kalenderåren och/eller regleringsåren från och med år 2000. Det ska också vara möjligt att, direkt och omedelbart, få tillgång till uppgifter från de fyra föregående åren.

2. Medlemsstaterna får inrätta decentraliserade databaser under förutsättning att dessa, och de administrativa förfarandena för att registrera och få tillgång till uppgifter, utformas på ett enhetligt sätt inom medlemsstatens hela territorium och är kompatibla med varandra så att det går att samköra uppgifterna.”

7 Av artikel 17 i förordning nr 73/2009 framgår att ”identifieringssystemet för jordbruksskiften ska upprättas på grundval av kartor, dokument i fastighetsregister eller annat kartografiskt referensmaterial”. Tekniskt sett ska ”[d]atoriserade geografiska informationssystem ... användas, helst inklusive ortofoto från flyg- eller satellitfoto”.

8 Artikel 18 i förordningen har följande lydelse:

”1. Ett system för identifiering och registrering av stödrättigheter ska inrättas för att göra det möjligt att verifiera stödrättigheterna och samköra uppgifterna med stöd[ansökningarna] och identifieringssystemet för jordbruksskiften.

2. Det system som avses i punkt 1 ska göra det möjligt att direkt och omedelbart, via medlemsstatens behöriga myndighet, få tillgång till uppgifter för minst [de] fyra [närmast] föregående kalenderåren ...”

9 Enligt artikel 19 i förordningen ska stödansökningarna för direktstöd, bland annat för enhetlig arealersättning, lämnas in varje år.

10 I artikel 20.1 och 20.2 i samma förordning anges följande:

”1. Medlemsstaterna ska utföra administrativa kontroller av stödansökningarna för att kontrollera att stödvillkoren uppfylls.

2. De administrativa kontrollerna ska kompletteras med kontroller på plats av stödvillkoren. För detta ändamål ska medlemsstaterna upprätta en urvalsplan för jordbruksföretag.

Medlemsstaterna får använda fjärranalys och det globala systemet för satellitnavigering (GNSS) som hjälpmedel för kontroller på plats av jordbruksskiften.”

11 I artikel 29.2 och 29.3 i förordning nr 73/2009 föreskrivs följande:

”2. Utbetalningarna ska göras två gånger per år under perioden den 1 december–30 juni följande kalenderår.

3. Inga utbetalningar ska göras från de stödssystem som förtecknas i bilaga I förrän medlemsstaterna har avslutat kontrollerna av om stödvillkoren uppfylls i enlighet med artikel 20.”

12 Enligt artikel 122 i förordningen ska den enhetliga arealersättningen beviljas på årsbasis.

13 Artikel 124.1 och 124.2 i förordningen har följande lydelse:

”1. ...

För Bulgarien och Rumänien ska jordbruksarealen enligt systemet för enhetlig arealersättning vara den del av landets utnyttjade jordbruksareal som hålls i enlighet med god jordbrukshävd, oavsett om den är uppodlad eller ej, vid behov justerad i enlighet med objektiva och icke diskriminerande kriterier som Bulgarien eller Rumänien ska fastställa efter kommissionens godkännande.

2. Vad avser beviljandet av stöd enligt systemet för enhetlig arealersättning ska ... [f]ör Bulgarien och Rumänien ... alla jordbruksskiften som uppfyller kriterierna i punkt 1 samt jordbruksskiften planterade med skottskog med kort omloppstid ... vara stödberättigande.

...”

- 14 Kommissionens förordning (EG) nr 1122/2009 av den 30 november 2009 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 73/2009 vad gäller tvärvillkor, modulering och det integrerade administrations- och kontrollsystem inom de system för direktstöd till jordbrukare som införs genom den förordningen och om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1234/2007 när det gäller tvärvillkoren för stöd inom vinsektorn (EUT L 316, s. 65), innehåller bland annat bestämmelser, såsom framgår av dess rubrik, om tillämpningen av förordning nr 73/2009 vad gäller tvärvillkor, modulering och det integrerade administrations- och kontrollsystem inom de system för direktstöd till jordbrukare som införs genom den förordningen.
- 15 I artikel 58 i förordning nr 1122/2009 fastställs minskning och uteslutning vid för hög deklaration enligt ett stödsystem för så kallat arealstöd, vilka, enligt artikel 2.12 i förordningen, bland annat omfattar sådan enhetlig arealersättning som inrättas genom avdelning V i förordning nr 73/2009.

Bulgarisk rätt

- 16 Lagen om stöd för jordbrukare (Zakon za podpomagane na zemedelskite proizvoditeli, DV nr 58 av den 22 maj 1998), i den lydelse som är tillämplig på tvisten i målet, reglerar bland annat, enligt artikel 1.1 och 1.6 däri, ”statligt stöd till jordbrukare för produktion av jordbruksprodukter ... samt åtgärderna i den nationella planen för utveckling av jordbruket och jordbruksområdena”, samt ”tillämpningen av systemet för enhetlig arealersättning i enlighet med den gemensamma jordbrukspolitikerna i Europeiska unionen”.
- 17 Enligt artikel 32.1 i denna lag ska ansökan om stöd inges till det utbetalande organets regionkontor.
- 18 Av artikel 1 i förordning nr 5/2009 om förfarandet vid ingivande av ansökan enligt systemen för arealstöd (Naredba nr 5/2009 g. za usloviata i reda za podavane na zavavlenia po shemi i merki za podpomagane na plosht), i den lydelse som är tillämplig på den ifrågavarande tvisten, framgår följande:
- ”I denna förordning regleras förfarandet vid ingivande av ansökan enligt följande system och åtgärder i den gemensamma jordbrukspolitikerna (GJP)
1. systemet för enhetlig arealersättning,
 2. systemet för nationella arealtillägg,
- ...”
- 19 I artikel 128 i förvaltningsprocesslagen (Administrativnoprotsesualen kodeks) (nedan kallad APK) anges att förvaltningsdomstolarnas behörighet omfattar samtliga mål i vilka talan har väckts om antagande, ändring, upphävande eller ogiltigförklaring av ett förvaltningsbeslut.

20 Artikel 133.1 APK har följande lydelse:

”Talan prövas av Administrativen sad (förvaltningsdomstol) i vars domkrets den beslutsfattande myndigheten är belägen ...”

21 I artikel 135.3 i APK föreskrivs att tvister om behörighet mellan förvaltningsdomstolarna avgörs av Varhoven administrativen sad (Högsta förvaltningsdomstolen).

22 I artikel 1 i lagen om äganderätt till och användning av jordbruksmark (Zakon za sobstvenostta i polzuvaneto na zemedelskite zemi, DV nr 17 av den 1 mars 2001), i den lydelse som är tillämplig på ifrågavarande tvist (nedan kallad ZSPZZ), anges att denna lag reglerar äganderätten till och användningen av jordbruksmark.

23 Av 19 § i övergångs- och slutbestämmelserna i lagen om ändring och komplettering till APK framgår följande:

”1) Enskilda förvaltningsbeslut enligt lagen om äganderätt till och användning av jordbruksmark och tillhörande genomförandebestämmelser, och beslut att inte anta ett sådant enskilt förvaltningsbeslut kan, med undantag för beslut som antagits av jordbruks- och livsmedelsministern, överklagas enligt [APK] till Rayonen sad (lokal domstol som dömer i första instans) där den fasta egendomen är belägen.

...”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

24 Agrokonsulting, med säte i Burgas (Bulgarien), är registrerat som jordbruksföretag. Den 11 maj 2010 ingav företaget en stödansökan inom ramen för dels systemet för enhetlig arealersättning, dels systemet för nationella tillägg per hektar jordbruksmark. Företaget uppgav bland annat att det odlade olika typer av spannmål, grönsaker och frukter. Den ifrågavarande jordbruksmarken finns i byn Merdanya i regionen Veliko Tarnovo (Bulgarien), belägen omkring 250 km från Sofia.

25 Den verkställande direktören avtog Agrokonsultings ansökan genom skrivelse av den 2 oktober 2011, med motiveringen att de av klaganden angivna arealerna inte uppfyllde villkoren i förordning nr 1122/2009.

26 Agrokonsulting överklagade detta beslut till Administrativen sad – Burgas och gjorde gällande att den verkställande direktörens slutsatser om att delar av de specificerade blocken inte tillhörde de stödberättigade fysiska blocken inte var rättsenliga. De argument som Agrokonsulting härvid framställde avsåg i huvudsak att den verkställande direktörens beslut påstods ha åsidosatt den bulgariska lagstiftning som var avsedd att säkerställa att unionsbestämmelser avseende den gemensamma jordbrukspolitikens införlivades med inhemsk rätt. Vidare gjorde Agrokonsulting gällande att detta beslut hade fattats med stöd av en felaktig tillämpning av artikel 58 i förordning nr 1122/2009.

27 I beslutet om hänskjutande anges att Agrokonsulting även gjorde gällande att talan skulle prövas av Administrativen sad – Burgas, eftersom ansökan hade ingetts till Obshtinska sluzhba ”Zemedelie” (den kommunala förvaltningen för jordbruk) i Burgas. Enligt Agrokonsulting kräver principen om skyndsam handläggning att talan prövas av Administrativen sad – Burgas. Enligt Agrokonsulting är långa handläggningstider oförenliga med den gemensamma jordbrukspolitikens.

- 28 I beslut av den 16 november 2011 angav Administrativen sad – Burgas att det förelåg en behörighetskonflikt, förklarade målet vilande och återförvisade målet till den hänskjutande domstolen, för att denna domstol skulle pröva sin behörighet. Som skäl angavs att tvisten, i enlighet med artikel 133.1 APK, skulle avgöras av den förvaltningsdomstol inom vars domkrets den verkställande direktörens kontor är beläget, det vill säga Administrativen sad Sofia-grad.
- 29 Den hänskjutande domstolen fann att den saknade behörighet att pröva talan i målet samt att frågan om vilken domstol som är behörig skulle hänskjutas till Varhoven administrativen sad för avgörande, enligt artikel 135.3 APK. Den fann dock att det var lämpligt att dessförinnan begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen ”avseende tolkningen och omfattningen av principen om nationella domstolars processuella autonomi, effektivitetsprincipen och likvärdighetsprincipen vilka slagits fast i domstolens praxis, med avseende på tillämpningen av nationella processuella regler såsom den i artikel 133 APK”.
- 30 Enligt den nationella domstolen har det utvecklats en förvaltningsrättslig praxis i Bulgarien, enligt vilken beslut av det utbetalande organet angående den gemensamma jordbrukspolitiken ska antas av den verkställande direktören i Sofia, oberoende av vilket regionkontor som har tagit emot ansökan eller var den jordbruksmark som stödansökan avser är belägen. Enligt bestämmelsen i artikel 133.1 APK åligger det således Administrativen sad Sofia-grad att pröva samtliga mål mot beslut som fattats av den verkställande direktören. Alla tvister avseende stöd till jordbrukare enligt systemen och åtgärderna i den gemensamma jordbrukspolitiken är sålunda koncentrerade till den nationella domstolen.
- 31 Den hänskjutande domstolen anser att prövningen av målet försvåras på grund av avståndet till de jordbruksmarker som avses i det beslutet som fattades av den verkställande direktören den 2 oktober 2011. Bevisupptagning, inhämtande av sakkunnigutlåtanden och syn avseende den fasta egendomen som är belägen hundratals kilometer från Sofia, riskerar, enligt domstolen, att ta längre tid och innebära ökade kostnader, vilket är oförenligt med den rätt till ett effektivt rättsmedel som tillkommer jordbrukarna, vilka enligt domstolen utgör en ”utsatt samhällsgrupp”.
- 32 I Administrativen sad Sofia-grad har fråga uppstått huruvida likvärdighetsprincipen utgör hinder för en nationell bestämmelse, enligt vilken en domstols behörighet att pröva ett överklagande av ett förvaltningsbeslut som rör materiella rättigheter som följer av unionsrätten enbart bestäms på grundval av sätet för den förvaltningsmyndighet som har meddelat det angripna beslutet. Den hänskjutande domstolen har härvid framhållit att den allmänna regeln om domstolars geografiska behörighet i artikel 133.1 APK inte beaktar var de ifrågavarande jordbruksmarkerna är belägna, till skillnad från den särskilda behörighetsregeln i 19 § i övergångs- och slutbestämmelserna i lagen om ändring och komplettering till APK, beträffande beslut som har antagits i enlighet med ZSPZZ.
- 33 Mot bakgrund härav beslutade Administrativen sad Sofia-grad att vilandeförklara målet och att ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:
- 1) Ska effektivitetsprincipen som har utvecklats i praxis från Europeiska unionens domstol och rätten till ett effektivt rättsmedel inför en domstol i artikel 47 i [stadgan] tolkas så, att de utgör hinder för tillämpningen av en nationell processuell bestämmelse, såsom den i artikel 133.1 [APK], som föreskriver att en domstols behörighet i förvaltningsrättsliga tvister beträffande tillämpningen av [unionens] gemensamma jordbrukspolitik enbart bestäms på grundval av sätet för den förvaltningsmyndighet som har meddelat det angripna förvaltningsbeslutet, mot bakgrund av att den ort där den fasta egendomen är belägen och klagandens hemvist inte beaktas i regeln?
 - 2) Ska likvärdighetsprincipen, som har utvecklats i praxis från Europeiska unionens domstol, tolkas så, att den utgör hinder för tillämpningen av en nationell processuell bestämmelse, såsom den i artikel 133.1 [APK], som föreskriver att en domstols behörighet i förvaltningsrättsliga tvister beträffande tillämpningen av Europeiska unionens gemensamma jordbrukspolitik enbart bestäms

på grundval av sätet för den förvaltningsmyndighet som har meddelat det angripna förvaltningsbeslutet, mot bakgrund av bestämmelsen i [19 § i övergångs- och slutbestämmelserna i lagen om ändring och komplettering till APK], vilken avser behörig domstol i nationella förvaltningsrättsliga tvister om jordbruksmark?”

Prövning av tolkningsfrågorna

- 34 Den nationella domstolen har ställt frågorna, vilka ska prövas gemensamt, för att få klarhet i huruvida unionsrätten och i synnerhet likvärdighetsprincipen och effektivitetsprincipen samt artikel 47 i stadgan ska tolkas så, att de utgör hinder mot en sådan nationell bestämmelse om domstolars behörighet som den i artikel 133.1 APK, vilken leder till att tvister angående beslut från den nationella myndighet som ansvarar för utbetalning av jordbruksstöd i enlighet med den gemensamma jordbrukspolitiken koncentreras till en enda domstol.
- 35 I avsaknad av unionsrättsliga föreskrifter på området ankommer det enligt domstolens fasta praxis på varje medlemsstats interna rättsordning att, enligt principen om medlemsstaternas processuella autonomi, ange vilka domstolar som är behöriga och att fastställa de processuella regler som gäller för talan som syftar till att säkerställa skyddet för enskildas rättigheter enligt unionsrätten. Medlemsstaterna bär likväl ansvaret för att dessa rättigheter i varje enskilt fall tillförsäkras ett effektivt skydd (se, för ett liknande resonemang, dom av den 30 september 2003 i mål C-224/01, Köbler, REG 2003, s. I-10239, punkt 47, av den 15 april 2008 i mål C-268/06, Impact, REG 2008, s. I-2483, punkterna 44 och 45, av den 16 juli 2009 i mål C-12/08, Mono Car Styling, REG 2009, s. I-6653, punkt 48, och av den 18 mars 2010 i de förenade målen C-317/08–C-320/08, Alassini m.fl., s. I-2213, punkt 47).
- 36 Enligt principen om lojalt samarbete i artikel 4.3 FEU får de processuella regler som gäller för talan som syftar till att säkerställa skyddet av de rättigheter för enskilda som följer av unionsrätten varken vara mindre förmånliga än de som avser liknande talan som grundas på nationell rätt (likvärdighetsprincipen), eller medföra att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva rättigheter som följer av unionsrätten (effektivitetsprincipen) (se, bland annat, dom av den 16 december 1976 i mål 33/76, Rewe-Zentralfinanz och Rewe-Zentral, REG 1976, s. 1989, punkt 5, svensk specialutgåva, volym 3, s. 261, av den 14 december 1995 i mål C-312/93, Peterbroeck, REG 1995, s. I-4599, punkt 12, och av den 15 januari 2013 i mål C-416/10, Krizán m.fl., punkt 85).
- 37 Det framgår av domstolens praxis att de krav som följer av likvärdighetsprincipen och effektivitetsprincipen gäller både för angivandet av vilka domstolar som är behöriga att pröva en talan som grundar sig på unionsrätten och för de processuella regler som gäller för sådan talan (se domarna i det ovannämnda målet Impact, punkt 47, och i de ovannämnda förenade målen Alassini m.fl., punkt 49).
- 38 Frågan huruvida dessa krav uppfyllts ska bedömas med beaktande av de aktuella bestämmelsernas funktion i förfarandet som helhet vid de olika nationella domstolarna samt med beaktande av hur förfarandet är utformat och bestämmelsernas särdrag (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Peterbroeck, punkt 14, dom av den 1 december 1998 i mål C-326/96, Levez, REG 1998, s. I-7835, punkt 44, och av den 29 oktober 2009 i mål C-63/08, Pontin, REG 2009, s. I-10467, punkterna 46 och 47, och där angiven rättspraxis).
- 39 Vad först avser likvärdighetsprincipen framgår det av rättspraxis att denna princip förutsätter att den aktuella bestämmelsen tillämpas på samma sätt på en talan som grundar sig på enskildas rättigheter på grundval av unionsrätten, som på en talan som grundar sig på åsidosättande av nationell rätt när föremålet och grunden för talan är likartade. Den nationella domstolen, som har direkt kunskap om de tillämpliga processuella reglerna ska avgöra likheten mellan talan i de berörda målen vad beträffar

deras föremål, bakgrund och väsentliga beståndsdelar (se, för ett liknande resonemang, domen i de ovannämnda förenade målen Pontin, punkt 45 och där angiven rättspraxis, och dom av den 19 juli 2012 i mål C-591/10, Littlewoods Retail m.fl., punkt 31).

- 40 I beslutet om hänskjutande har Administrativen sad Sofia-grad, för att förklara bakgrunden till frågan beträffande likvärdighetsprincipen, gjort en jämförelse mellan de tvister som angår tillämpningen av unionens gemensamma jordbrukspolitik och de tvister som rör inhemsk bulgarisk rätt om återställande av äganderätt till och användning av jordbruksmark. Vad avser de sistnämnda tvisterna föreskrivs i 19 § i övergångs- och slutbestämmelserna i lagen om ändring och komplettering till APK att dessa ska väckas vid Rayonen sad på den ort där den fasta egendomen är belägen.
- 41 Det framgår emellertid av beslutet om hänskjutande att det uppställs en regel om nationell behörighet i artikel 133.1 APK, som är allmänt tillämplig på överklaganden av förvaltningsbeslut, inklusive förvaltningsbeslut om direktstöd till jordbrukare enligt systemet för enhetlig arealersättning som upprättats genom förordning nr 73/2009. Dock avses i 19 § i övergångs- och slutbestämmelserna i lagen om ändring och komplettering till APK enbart överklaganden av vissa beslut som fattats med stöd av ZSPZZ och tillhörande genomförandebestämmelser. Det framgår av de handlingar i målet som ingetts till domstolen att de beslut som fattats med stöd av ZSPZZ har ett nära samband med sakrätter i fast egendom, däribland beslut om återställande av äganderätt till och användningen av jordbruksmark, om ersättning till ägaren och om underhåll av kartan över den jordbruksmark som avses med återställandet av äganderätten.
- 42 Med förbehåll för de kontroller som det i förekommande fall ankommer på den nationella domstolen att utföra, förefaller under dessa omständigheter sådana behörighetsregler som dem i artikel 133.1 APK och i 19 § i övergångs- och slutbestämmelserna i lagen om ändring och komplettering till APK – med beaktande av den rättspraxis som angetts i punkterna 38 och 39 ovan – inte vara jämförbara vad avser tillämpningen av likvärdighetsprincipen.
- 43 Med avseende på tillämpningen av den rättspraxis som angetts i punkt 36 ovan i denna dom är det tydligt att en talan som förs till skydd av rättigheter på grundval av eventuella stödsystem för jordbruket som föreskrivs i nationell rätt utgör sådan talan som kan anses jämförbar med talan som syftar till att säkerställa skyddet av de rättigheter för enskilda som följer av unionsrätten.
- 44 Endast den omständigheten att kompletterande nationellt direktstöd enligt artikel 132 i förordning nr 73/2009 kräver kommissionens tillstånd och ska beviljas i enlighet med vad som föreskrivs i bestämmelsen, hindrar inte att kompletterande nationellt direktstöd anses beviljas enligt medlemsstatens inhemska rättsordning.
- 45 Det framgår i detta avseende av de handlingar i målet som överlämnats till domstolen att Bulgarien har utnyttjat möjligheten enligt artikel 132 i förordning nr 73/2009 att öka det direktstöd som föreskrivs i denna förordning med kompletterande nationellt direktstöd.
- 46 Den bulgariska regeringen och den verkställande direktören angav vid förhandlingen att även talan som rör den förstnämnda stödtypen omfattas av den allmänna geografiska behörighetsregeln i artikel 133.1 APK.
- 47 För det fall detta, efter de kontroller som det ankommer på den nationella domstolen att göra i detta avseende, skulle visa sig vara korrekt, kan de processuella regler som gäller för en talan om kompletterande nationellt direktstöd inte anses strida mot likvärdighetsprincipen.
- 48 Vad vidare gäller effektivitetsprincipen kan det påpekas, med tanke på den utredning som krävs enligt den rättspraxis som anges i punkt 38 ovan i denna dom, att frågan huruvida en nationell processuell bestämmelse i praktiken gör det omöjligt eller orimligt svårt att utöva de rättigheter som enskilda har enligt unionens rättsordning, ska bedömas, i förekommande fall, med beaktande av grundläggande

principer i det nationella domstolsväsendet, såsom skyddet av rätten till försvar, rättssäkerhetsprincipen och iakttagandet av förfarandets riktiga förlopp (se, bland annat, domen i det ovannämnda målet Peterbroeck, punkt 14, och i det ovannämnda målet Pontin, punkt 47).

- 49 Vad gäller de olägenheter som beskrivs i punkterna 30 och 31 ovan, ankommer det på den nationella domstolen att i det nationella målet beakta följande.
- 50 För det första ska det prövas huruvida en jordbrukare som vill överklaga ett förvaltningsbeslut som fattats av den verkställande direktören måste delta personligen i rättegången. Det framgår härvid av de yttranden som ingetts till domstolen att en part i en sådan situation som Agrokonsulting befinner sig i inte är skyldig att inställa sig personligen, utan kan företrädas av en advokat, make eller maka, nära anhörig (förälder eller barn), juridisk rådgivare eller anställd med juridisk utbildning. Den bulgariska regeringen har härutöver angett att rättshjälp beviljas när det kan styrkas att en part saknar medel att betala för en advokats tjänster. Vidare har den bulgariska regeringen angett att den vinnande parten i förfarandet beviljas ersättning för sina rättegångskostnader, inklusive advokatarvoden, om detta har yrkats. Klagandens rättegångskostnader ersätts även om målet avskrivs med anledning av att det överklagade förvaltningsbeslutet återkallas. Vidare har den verkställande direktören anfört att, i mål om överklaganden av beslut som denne fattat, är det tillräckligt att en klagande påstår att det överklagade beslutet är rättsstridigt för att bevisbördan för beslutets rättsenlighet ska övergå på myndigheten. I den mån det är nödvändigt, ankommer det på den nationella domstolen – som, till skillnad från EU-domstolen i förfaranden enligt artikel 267 FEUF, är behörig att tolka bulgarisk rätt – att kontrollera dessa punkter.
- 51 För det andra framgår det av de handlingar i målet som har överlämnats till domstolen att i mål som rör jordbrukares överklagande av förvaltningsbeslut fattade av den nationella fonden "Jordbruk", består det vanligaste bevismedlet av sakkunnigutlåtanden. En sakkunnig som behörig domstol utser får i uppdrag att ta del av den relevanta bevisningen och ska därefter besvara de frågor som ställts.
- 52 När det gäller ett överklagande av ett beslut om minskat eller nekat stöd enligt systemet för enhetlig arealersättning, förefaller emellertid prövningen inte försvåras på grund av avståndet mellan jordbruksmarkerna i fråga och den behöriga nationella instansen.
- 53 Vad beträffar talan som, i likhet med den talan som väckts vid den hänskjutande domstolen, syftar till att angripa bedömningen att vissa av de specificerade blocken inte tillhör de stödberättigade fysiska blocken, framgår det nämligen bland annat av artiklarna 16.1, 17 och 18 i förordning nr 73/2009 att det allmänt sett, eller till och med alltid, finns skäl att ta del av ortofoto och uppgifter ur det integrerade administrations- och kontrollsystemet som avses i artikel 14 i förordningen.
- 54 Vad vidare beträffar verifieringen av användningen av bestämda jordbruksmarker under det år som en stödansökan avser, anges i artiklarna 17 och 20.2 i förordning nr 73/2009 att medlemsstaterna får använda fjärranalys och det globala systemet för satellitnavigering (GNSS) som hjälpmedel för kontroller på plats av jordbruksskiften. Det följer härutöver av bland annat artiklarna 19, 29 och 122 i förordningen att en tvist om nekat eller minskat stöd enligt systemet om enhetlig arealersättning, inte kan äga rum förrän efter att året som ansökan avser har löpt ut. En kontroll av jordbruksskiften genom syn på plats är i en sådan situation inte till någon större hjälp för att verifiera närmare användning av jordbruksskiftet under det gånga året. I artikel 16.1 i förordningen föreskrivs därför bland annat att databasen, som utgör en del av det integrerade administrations- och kontrollsystemet, ska göra det möjligt att få tillgång till uppgifter från de fyra föregående åren.
- 55 För det tredje har både den verkställande direktören och den bulgariska regeringen gjort gällande vid domstolen att Administrativen sad Sofia-grad normalt sett förefaller avgöra mål om överklaganden av den verkställande direktörens beslut angående den gemensamma jordbrukspolitikerna inom sex till åtta månader. Domstolen anser att en sådan genomsnittlig handläggningstid, vars riktighet ska prövas av den nationella domstolen, inte är orimlig inom ramen för systemet om enhetlig arealersättning.

- 56 För det fjärde kan det, vad gäller det sistnämnda, inte uteslutas att den omständigheten att mål av detta slag koncentreras till den hänskjutande domstolen medför att denna med tiden förvärvar en särskild sakkunskap i frågor rörande jordbruksstöd och att tvisternas genomsnittliga handläggningstid därigenom blir kortare. Såsom vidare understrukits i synnerhet av Tysklands regering, framstår en centraliserad ordning med en domstol som är specialiserad på frågor som rör jordbruksstöd som ägnad att skapa en enhetlig praxis inom hela det nationella territoriet, vilket bidrar till rättssäkerheten.
- 57 Enligt principen om nationella domstolars processuella autonomi är det förvisso fortfarande tillåtet för Republiken Bulgarien, med förbehåll för iakttagandet av likvärdighetsprincipen och effektivitetsprincipen, att anta en annan regel om domstolars behörighet än den i artikel 133.1 APK. En sådan bestämmelse strider inte mot effektivitetsprincipen, endast på grund av att den leder till att en talan mot ett förvaltningsbeslut ska väckas vid den förvaltningsdomstol inom vars domkrets det beslutsfattande organet befinner sig.
- 58 Mot bakgrund av det anförda finns det överväganden, särskilt avseende behovet av ett väl fungerande domstolsförfarande, som talar för att en sådan regel om nationell behörighet som den som uppställs i artikel 133.1 APK, vilken leder till att tvister angående beslut från den nationella myndighet som ansvarar för utbetalning av jordbruksstöd i enlighet med den gemensamma jordbrukspolitiken koncentreras till en enda domstol, inte strider mot effektivitetsprincipen. Det ankommer emellertid på den nationella domstolen – som, till skillnad från domstolen i förfaranden enligt artikel 267 FEUF, är behörig att tolka bulgarisk rätt – att pröva huruvida så är fallet i förevarande mål.
- 59 Vad slutligen beträffar artikel 47 i stadgan, framgår det av domstolens praxis att denna bestämmelse är en bekräftelse av principen om ett effektivt domstolsskydd, som utgör en allmän princip i unionsrätten som har sitt ursprung i medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner och som har stadfäst i artiklarna 6 och 13 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknad i Rom den 4 november 1950 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 maj 1986 i mål 222/84, Johnston, REG 1986, s. 1651, punkt 18; svensk specialutgåva, volym 8, s. 597, av den 13 mars 2007 i mål C-432/05, Unibet, REG 2007, s. I-2271, punkt 37, och av den 28 februari 2013 i mål C-334/12 RX-II, Arango Jaramillo m.fl. mot EIB, punkt 40).
- 60 I förevarande fall räcker det att framhålla, med beaktande av övervägandena i punkterna 50–58 ovan och av de uppgifter som domstolen förfogar över i detta förfarande, att en part i en sådan situation som Agrokonsulting befinner sig i, inte förefaller sakna ett effektivt rättsmedel för att ta till vara sina rättigheter enligt unionsrätten vid domstol.
- 61 Mot bakgrund av det ovan anförda ska frågorna som ställts besvaras på följande sätt. Unionsrätten och i synnerhet likvärdighetsprincipen och effektivitetsprincipen samt artikel 47 i stadgan utgör inte hinder mot en sådan nationell bestämmelse om domstolars behörighet som den i artikel 133.1 APK vilken leder till att tvister angående beslut från den nationella myndighet som ansvarar för utbetalning av jordbruksstöd i enlighet med den gemensamma jordbrukspolitiken koncentreras till en enda domstol, såvida villkoren för förande av talan som syftar till att skydda enskildas rättigheter enligt unionsrätten inte är mindre förmånliga än de som gäller för talan som syftar till att skydda rättigheter enligt eventuella stödsystem för jordbrukare, vilka föreskrivs i inhemsk rätt, och såvida en sådan behörighetsregel inte orsakar sådana processuella olägenheter för parterna i fråga om bland annat handläggningstidens längd att det blir orimligt svårt att utöva rättigheter som följer av unionens rättsordning. Det ankommer på den nationella domstolen att kontrollera huruvida så är fallet.

Rättegångskostnader

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

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tredje avdelningen) följande:

Unionsrätten och i synnerhet likvärdighetsprincipen och effektivitetsprincipen samt artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna utgör inte hinder mot en sådan nationell bestämmelse om domstolars behörighet som den i artikel 133.1 förvaltningsprocesslagen (Administrativprocesssuesualen kodeks) vilken leder till att tvister angående beslut från den nationella myndighet som ansvarar för utbetalning av jordbruksstöd i enlighet med den gemensamma jordbrukspolitikens koncentreras till en enda domstol, såvida villkoren för förande av talan som syftar till att skydda enskildas rättigheter enligt unionsrätten inte är mindre förmånliga än de som gäller för talan som syftar till att skydda rättigheter enligt eventuella stödsystem för jordbrukare, vilka föreskrivs i inhemsk rätt, och såvida en sådan behörighetsregel inte orsakar sådana processuella olägenheter för parterna i fråga om bland annat handläggningstidens längd att det blir orimligt svårt att utöva rättigheter som följer av unionens rättsordning. Det ankommer på den nationella domstolen att kontrollera huruvida så är fallet.

Underskrifter