



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

A. RANTOS

fremSAT den 2. september 2021¹

Sag C-176/20

SC Avio Lucos SRL

mod

**Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul județean Dolj,
Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (APIA) – Aparat Central**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Curtea de Apel Alba Iulia (appeldomstolen i Alba Iulia, Rumænien))

»Præjudiciel forelæggelse – landbrug – den fælles landbrugspolitik – ordninger for direkte støtte – fælles regler – generel arealbetalingsordning – forordning (EU) nr. 1307/2013 – artikel 4, stk. 1, litra a) og c) – national lovgivning, hvorefter den direkte støtte betinges af, at landbrugeren har eget dyrehold – artikel 9, stk. 1 – begrebet »aktiv landbruger« – forordning (EU) nr. 1306/2013 – artikel 60 – omgængelsesklauseul – begrebet »kunstigt skabte betingelser«

I. Indledning

1. Den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af dels artikel 4, stk. 1, litra a) og c), og artikel 9, stk. 1, i forordning (EU) nr. 1307/2013² om fastsættelse af regler for direkte betalinger til landbrugere under støtteordninger inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik, dels artikel 60 i forordning (EU) nr. 1306/2013³ om finansiering, forvaltning og overvågning af den fælles landbrugspolitik.

2. Denne anmodning er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem på den ene side SC Avio Lucos SRL (herefter »Avio Lucos«) og på den anden side Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul județean Dolj (agenturet for betalinger og indgreb til fordel for landbruget – distriktscentret i Dolj, Rumænien, herefter »APIA Dolj«) og Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (APIA) – Aparat Central (agenturet for betalinger og indgreb til fordel for landbruget, Rumænien, herefter »APIA«) vedrørende en påstand om annullation af en afgørelse, hvorved APIA Dolj afslog Avio Lucos' ansøgning om betaling efter den generelle arealbetalingsordning for produktionsåret 2015.

¹ – Originalsprog: fransk.

² – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 17.12.2013 om fastsættelse af regler for direkte betalinger til landbrugere under støtteordninger inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 637/2008 og Rådets forordning (EF) nr. 73/2009 (EUT 2013, L 347, s. 608, berigtiget i EUT 2016, L 130, s. [8]).

³ – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 17.12.2013 om finansiering, forvaltning og overvågning af den fælles landbrugspolitik og om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 352/78, (EF) nr. 165/94, (EF) nr. 2799/98, (EF) nr. 814/2000, (EF) nr. 1290/2005 og (EF) nr. 485/2008 (EUT 2013, L 347, s. 549, berigtiget i EUT 2016, L 130, s. [6]).

3. Selv om Domstolen allerede har haft lejlighed til at fortolke de to ovennævnte forordninger⁴, bl.a. i forbindelse med tvister, der vedrørte APIA⁵, omhandler den foreliggende sag nye aspekter af fortolkningen af EU-lovgivningen om direkte støtteforanstaltninger inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik. Hvad specifikt angår den foreliggende sag, der behandles i sammenhæng med sag C-116/20⁶, Avio Lucos, er Domstolen nærmere bestemt blevet anmodet om at præcisere, i hvilket omfang EU-retten og navnlig forordning nr. 1307/2013 er til hinder for en national lovgivning, som er vedtaget i forbindelse med den generelle arealbetalingsordning, og hvorefter det er en betingelse for støtteberettigelse, at den afgræsning, der finder sted på visse landbrugsarealer, udføres med dyr, som landbrugeren selv bruger, og at der således ikke ydes økonomisk støtte til en (juridisk eller fysisk) person, som udøver en sådan virksomhed gennem en mellemmand. I denne sammenhæng ønsker den forelæggende ret ligeledes en præcisering af begrebet »aktiv landbruger« i denne forordning og af den omgåelsesklausul, der er fastsat i artikel 60 i forordning nr. 1306/2013.

II. Retsforskrifter

A. EU-retten

1. Forordning nr. 1306/2013

4. Artikel 60 i forordning nr. 1306/2013 med overskriften »Omgåelsesklausul« bestemmer:

»Medmindre der er fastsat særlige bestemmelser, indrømmes der ingen fordele i henhold til sektorlovgivningen for landbrug til fysiske eller juridiske personer, om hvem det kan fastslås, at betingelserne for at opnå sådanne fordele blev skabt på en kunstig måde og i strid med formålene med den pågældende lovgivning.«

2. Forordning nr. 1307/2013

5. Tredje, syvende og tiende betragtning til forordning nr. 1307/2013 har følgende ordlyd:

»(3) Alle grundlæggende elementer i forbindelse med udbetaling af EU-støtte til landmænd bør inkluderes i denne forordning, som også bør fastsætte de betingelser for adgang til betalinger, som er uløseligt knyttet til de grundlæggende elementer.

[...]

⁴ – Jf. med hensyn til retspraksis vedrørende forordning nr. 1307/2013 navnlig dom af 17.12.2020, Land Berlin (Betalingsrettigheder i forbindelse med den fælles landbrugspolitik) (C-216/19, EU:C:2020:1046), og af 10.3.2021, Staatliches Amt für Landwirtschaft und Umwelt Mittleres Mecklenburg (C-365/19, EU:C:2021:189). Jf. vedrørende forordning nr. 1306/2013 navnlig dom af 7.8.2018, Argo Kalda Mardi talu (C-435/17, EU:C:2018:637), af 8.5.2019, Järvelaev (C-580/17, EU:C:2019:391), og af 27.1.2021, De Ruiter (C-361/19, EU:C:2021:71).

⁵ – Jf. dom af 29.4.2021, Piscicola Tulcea og Ira Invest (C-294/19 og C-304/19, EU:C:2021:340), der vedrører begrebet »landbrugsareal« som omhandlet i navnlig artikel 4, stk. 1, litra e), i forordning nr. 1307/2013.

⁶ – Til forskel fra sag C-116/20, der vedrører produktionsåret 2014, og hvor de forelagte spørgsmål bl.a. vedrører bestemmelserne i Rådets forordning (EF) nr. 73/2009 af 19.1.2009 om fælles regler for den fælles landbrugspolitik og ordninger for direkte støtte til landbrugere og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere, om ændring af forordning (EF) nr. 1290/2005, (EF) nr. 247/2006, (EF) nr. 378/2007 og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1782/2003 (EUT 2009, L 30, s. 16), omhandler den foreliggende sag produktionsåret 2015, som er omfattet af bestemmelserne i forordning nr. 1307/2013, der er trådt i stedet for forordning nr. 73/2009.

- (7) For at garantere retssikkerheden bør Kommissionen tillægges beføjelse til at vedtage visse retsakter med hensyn til fastsættelse af de rammer, inden for hvilke medlemsstaterne skal fastsætte de kriterier, som landbrugerne skal opfylde for at opfylde forpligtelsen til at bevare et landbrugsareal i en stand, der gør det egnet til græsning eller dyrkning [...]

[...]

- (10) Erfaringerne opnået fra anvendelsen af forskellige støtteordninger til landbrugere viser, at støtte i en række tilfælde er blevet bevilget til fysiske eller juridiske personer, hvis forretningsformål slet ikke eller kun marginalt var at drive landbrug. For at sikre en bedre målretning af støtten bør medlemsstaterne undlade at bevilge direkte betalinger til visse fysiske og juridiske personer, medmindre sådanne personer kan godtgøre, at deres landbrugsaktivitet ikke er marginal. Medlemsstaterne bør også have mulighed for at afvise at yde direkte betalinger til andre fysiske eller juridiske personer, hvis landbrugsaktivitet er marginal. Medlemsstaterne bør dog have lov til at yde direkte betalinger til mindre deltidslandbrugere, eftersom disse landbrugere bidrager direkte til landdistrikternes levedygtighed. Medlemsstaterne bør også afholde sig fra at bevilge direkte betalinger til fysiske eller juridiske personer, hvis landbrugsarealer overvejende er arealer, der holdes naturligt i en stand, der gør dem egnet til græsning eller dyrkning, men som ikke udøver en vis minimumsaktivitet.«

6. Denne forordnings artikel 4 med overskriften »Definitioner og tilhørende bestemmelser« bestemmer:

»1. I denne forordning forstås ved:

- a) »landbruger«: en fysisk eller juridisk person eller en sammenslutning af fysiske eller juridiske personer, uanset hvilken retlig status en sådan sammenslutning og dens medlemmer gives i henhold til national ret, hvis bedrift befinder sig inden for traktaternes territoriale anvendelsesområde som defineret i artikel 52 [TEU], sammenholdt med artikel 349 [TEUF] og 355 [TEUF], og som udøver en landbrugsaktivitet
- b) »bedrift«: alle de produktionsenheder, der drives landbrugsmæssigt af en [landbruger], og som befinder sig på samme medlemsstats område
- c) »landbrugsaktivitet«:
- i) produktion, avl eller dyrkning af landbrugsprodukter, herunder høst, malkning, opdræt af husdyr og hold af husdyr til landbrugsformål
 - ii) bevarelse af et landbrugsareal i en stand, der gør det egnet til græsning eller dyrkning uden forberedende foranstaltninger ud over brug af de sædvanlige landbrugsmetoder og -maskiner, ud fra kriterier, der skal fastlægges af medlemsstaterne på grundlag af en ramme, som Kommissionen fastsætter, eller
 - iii) minimumsaktiviteter, der defineres af medlemsstaterne, på landbrugsarealer, der naturligt holdes i en stand, der er egnet til græsning eller dyrkning

[...]

2. Medlemsstaterne:

[...]

- b) fastlægger, når det er relevant i en medlemsstat, den minimumsaktivitet, der skal udføres på landbrugsarealer, der naturligt holdes i en stand, der gør dem egnet til græsning eller dyrkning, (jf. stk. 1, litra c), nr. iii)

[...]

3. Af hensyn til retssikkerheden tillægges Kommissionen beføjelse til at vedtage delegerede retsakter i overensstemmelse med artikel 70 om fastlæggelse af:

[...]

- b) rammerne, inden for hvilke medlemsstaterne skal definere den minimumsaktivitet, der skal foretages på landbrugsarealer, der naturligt holdes i en stand egnet til græsning eller dyrkning, (jf. stk. 1, litra c), nr. iii)

[...]«

7. Den nævnte forordnings artikel 9 med overskriften »Aktiv landbruger« fastsætter i stk. 1-3:

»1. Der ydes ikke direkte betalinger til fysiske eller juridiske personer eller til sammenslutninger af fysiske eller juridiske personer, hvis landbrugsarealer overvejende er arealer, der naturligt holdes i en stand, der gør dem egnet til græsning eller dyrkning, og som på disse arealer ikke udfører minimumsaktiviteterne defineret af medlemsstaterne i overensstemmelse med artikel 4, stk. 2, litra b).

2. Der ydes ikke direkte betalinger til fysiske eller juridiske personer eller til sammenslutninger af fysiske eller juridiske personer, som driver lufthavne, jernbanevirksomhed, vandværker, ejendomsmæglerselskaber, permanente sports- og fritidsanlæg.

Hvor det er relevant, kan medlemsstater på grundlag af objektive og ikkediskriminerende kriterier beslutte at tilføje enhver anden lignende ikkelandbrugs mæssig virksomhed eller aktivitet til listen i første af snit og kan efterfølgende beslutte at trække enhver af sådanne tilføjelser tilbage.

En person eller en sammenslutning af personer, der falder ind under første eller andet afsnits anvendelsesområde, betragtes dog som aktiv landbruger, hvis denne kan forelægge verificerbar dokumentation i det format, der påkræves af medlemsstaterne, der viser følgende:

- a) at det årlige beløb til direkte betalinger udgør mindst 5% af de samlede indtægter indtjent fra alle ikkelandbrugsaktiviteter i det seneste regnskabsår, for hvilket der foreligger sådan dokumentation
- b) at dens landbrugsaktiviteter ikke er ubetydelige
- c) at dens vigtigste forretnings- eller selskabsformål er at udøve en landbrugsaktivitet.

3. Ud over stk. 1 og 2 kan medlemsstater på grundlag af objektive og ikkediskriminerende kriterier beslutte, at der ikke må ydes direkte betalinger til fysiske eller juridiske personer eller til sammenslutninger af fysiske eller juridiske personer:

- a) hvis landbrugsvirksomhed kun udgør en ubetydelig del af deres samlede økonomiske virksomhed, og/eller
- b) hvis vigtigste forretnings- eller selskabsformål ikke er at drive landbrugsvirksomhed.

[...]«

8. Forordning nr. 1307/2013 er i overensstemmelse med artikel 74 blevet anvendt siden den 1. januar 2015.

3. Den delegerede forordning nr. 639/2014

9. 4., 6., 10. og 16. betragtning til delegeret forordning (EU) nr. 639/2014⁷ har følgende ordlyd:

»(4) I tråd med Den Europæiske Unions Domstols [...] retspraksis bør det præciseres, at medlemsstaterne bør udnytte deres skønsbeføjelse i overensstemmelse med visse principper, herunder navnlig princippet om ikke-forskelsbehandling, når de vedtager foranstaltninger til gennemførelse af EU-retten.

[...]

(6) I henhold til artikel 4, stk. 1, litra c), i forordning [...] nr. 1307/2013 forudsætter en »landbrugsaktivitet« ikke produktion, avl eller dyrkning af landbrugsprodukter. Landbrugere kan i stedet bevare et landbrugsareal i en stand, der gør det egnet til græsning eller dyrkning uden forberedende foranstaltninger ud over anvendelse af de sædvanlige landbrugsmetoder og -maskiner, eller udøve minimumsaktiviteter på landbrugsarealer, der naturligt holdes i en stand, der gør det egnet til græsning eller dyrkning. Eftersom begge sidstnævnte aktiviteter forudsætter en bestemt handling fra landbrugers side, er det nødvendigt at fastlægge rammer på EU-plan, inden for hvilke medlemsstaterne fastsætter yderligere kriterier for disse aktiviteter.

[...]

(10) I henhold til artikel 9, stk. 1, i forordning [...] nr. 1307/2013 må der ikke ydes direkte betalinger til fysiske eller juridiske personer eller til sammenslutninger af fysiske eller juridiske personer, hvis landbrugsarealer overvejende er arealer, der naturligt holdes i en stand, der gør dem egnet til græsning eller dyrkning, og som på disse arealer ikke udfører de af medlemsstaterne fastsatte minimumsaktiviteter. Med henblik herpå bør det præciseres, hvornår disse arealer anses for at være den vigtigste del af en landbrugers landbrugsareal, og anvendelsesområdet for denne bestemmelse bør præciseres.

[...]

⁷ – Kommissionens delegerede forordning af 11.3.2014 om supplerende regler til [forordning nr. 1307/2013] og om ændring af bilag X til nævnte forordning (EUT 2014, L 181, s. 1).

(16) I tråd med Den Europæiske Unions Domstols retspraksis [...] bør betalingsrettigheder tildeles den person, der har beslutningstagende beføjelse og bærer fortjenesten og de finansielle risici, som er forbundet med landbrugsaktiviteten på de arealer, for hvilke tildelingen ansøges om. Det bør præciseres, at dette princip navnlig gælder, hvis der for en støtteberettiget hektar indgives ansøgning om tildeling af betalingsrettigheder gennem mere end én landbruger.«

10. Denne delegerede forordnings artikel 4 med overskriften »Rammebestemmelser for kriterier for bevarelse af et landbrugsareal i en stand, der gør det egnet til græsning eller dyrkning«, bestemmer:

»1. Med henblik på anvendelse af artikel 4, stk. 1, litra c), nr. ii), i forordning [...] nr. 1307/2013 fastlægger medlemsstaterne på én eller begge af følgende måder de kriterier, som landbrugere skal opfylde for at overholde forpligtelsen til at bevare landbrugsarealet i en stand, der gør det egnet til græsning eller dyrkning uden forberedende foranstaltninger ud over brug af sædvanlige landbrugsmetoder og -maskiner:

a) Medlemsstaterne forpligter landbrugeren at udføre mindst én aktivitet pr. år. Hvis det er berettiget af miljømæssige hensyn, kan medlemsstaterne beslutte også at godkende aktiviteter, der kun udføres hvert andet år.

b) Medlemsstaterne fastlægger de karakteristika, som et landbrugsareal skal udvise, for at det anses for at være i en stand, der gør det egnet til græsning eller dyrkning.

2. Ved fastsættelsen af kriterierne i stk. 1 kan medlemsstaterne skelne mellem forskellige typer af landbrugsområder.«

11. Den nævnte delegerede forordnings artikel 5 med overskriften »Rammebestemmelser for minimumsaktiviteter på landbrugsarealer, der holdes naturligt i en stand, der gør dem egnet til græsning eller dyrkning«, fastsætter:

»Med henblik på artikel 4, stk. 1, litra c), nr. iii), i forordning (EU) nr. 1307/2013 skal den minimumsaktivitet, der skal fastsættes af medlemsstaterne, og som skal udføres på landbrugsarealer, der holdes naturligt i en stand, der gør dem egnet til græsning eller dyrkning, bestå af mindst én aktivitet pr. år, som skal udføres af landbrugeren. Hvis det er berettiget af hensyn til miljøet, kan medlemsstaterne beslutte også at godkende aktiviteter, der kun foretages hvert andet år.«

12. Samme delegerede forordnings artikel 10, som findes i dennes afdeling 3 med overskriften »Aktiv landbruger«, og som selv har overskriften »Tilfælde, hvor landbrugsarealer overvejende er arealer, der holdes naturligt i en stand, der gør dem egnet til græsning eller dyrkning«, er affattet således:

»1. Med henblik på artikel 9, stk. 1, i forordning [...] nr. 1307/2013 betragtes en fysisk eller juridisk person eller en sammenslutning af fysiske eller juridiske personer som værende i besiddelse af landbrugsarealer, hvis arealerne overvejende holdes naturligt i en stand, der gør dem egnet til græsning eller dyrkning, og hvis disse arealer udgør over 50% af det samlede landbrugsareal, der anmeldes i overensstemmelse med artikel 72, stk. 1, litra a), i forordning [...] nr. 1306/2013.

2. Artikel 9, stk. 1, i forordning [...] nr. 1307/2013 finder ikke anvendelse på en fysisk eller juridisk person eller en sammenslutning af fysiske eller juridiske personer, der på arealer, der holdes naturligt i en stand, der gør dem egnet til græsning eller dyrkning, udøver en landbrugsaktivitet som omhandlet i artikel 4, stk. 1, litra c), nr. i), i forordning [...] nr. 1307/2013.«

B. Rumænsk ret

1. Den civile lovbog

13. Artikel 2 146 i Codul civil (den civile lovbog), som blev vedtaget ved legea nr. 287 privind Codul civil (lov nr. 287 af 17.7.2009⁸), og som vedrører brugslån, bestemmer, at »[e]t brugslån er en omkostningsfri aftale, hvorved en part, der betegnes som »långiveren«, overdrager løsøre eller fast ejendom til den anden part, der betegnes som »låntageren«, til brug for den sidstnævnte, som er forpligtet til at aflevere det lånte efter et vist tidsrum«.

2. OUG nr. 34/2013

14. Artikel 2 i Ordonanța de urgență nr. 34 privind organizarea, administrarea și exploatarea pajiștilor permanente și pentru modificarea și completarea Legii fondului funciar nr. 18/1991 (regeringens hastebekendtgørelse nr. 34/2013 om organisering, forvaltning og udnyttelse af permanente græsningsarealer og om ændring og supplerings af lov nr. 18/1991⁹) af 23. april 2013 bestemmer:

»I denne hastebekendtgørelse forstås ved følgende begreber og udtryk:

[...]

c) »storkreatur (SK)« – en standardmåleenhed fastsat med udgangspunkt i enhver dyrearts foderbehov, som muliggør omregning til andre dyrekategorier

[...]«

3. OUG nr. 3/2015

15. Artikel 2 i Ordonanța de urgență a Guvernului (OUG) nr. 3 pentru aprobarea schemelor de plăți care se aplică în agricultură în perioada 2015-2020 și pentru modificarea articolului 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asociere în agricultură (regeringens hastebekendtgørelse nr. 3 om godkendelse af de betalingsordninger, der finder anvendelse på

⁸ – *Monitorul Oficial al României*, nr. 505 af 15.7.2011.

⁹ – *Monitorul Oficial al României* nr. 267 af 13.5.2013 (herefter »OUG nr. 34/2013«).

landbrugsområdet i perioden 2015-2020, og om ændring af artikel 2 i lov nr. 36/1991 om landbrugsselskaber og andre former for sammenslutninger på landbrugsområdet) af 18. marts 2015 i den affattelse, der var gældende den 1. juli 2015¹⁰, bestemmer:

»(1) I denne hastebekendtgørelse defineres følgende begreber således:

[...]

f) »landbruger«: en fysisk eller juridisk person eller en sammenslutning af fysiske eller juridiske personer, uanset dennes retlige status, hvis bedrift befinder sig inden for Rumæniens område, og som udøver en landbrugsaktivitet

[...]

(2) Begrebet »landbrugsaktivitet« i stk. 1, litra f), betyder efter omstændighederne:

[...]

d) minimumsaktiviteter på landbrugsarealer, der sædvanligvis holdes i en stand, der er egnet til græsning eller dyrkning, enten ved at lade dyr, som landbrugeren bruger, græsse med et garanteret minimumsgræsningstryk på 0,3 SK/[hektar] eller ved at slå permanente græsarealer mindst en gang om året i henhold til bestemmelserne i speciallovgivningen om græssektoren. [...]«

16. Artikel 7 i OUG nr. 3/2015 fastsætter:

»(1) Støttemodtagerne er aktive landbrugere[,] fysiske og/eller juridiske personer, som udøver en landbrugsaktivitet i egenskab af brugere af landbrugsarealer og/eller retmæssige brugere af dyr i overensstemmelse med den gældende lovgivning. [...]

[...]«

17. Artikel 8 i OUG nr. 3/2015 har følgende ordlyd:

»(1) For at få tildelt direkte betalinger i henhold til artikel 1, stk. 2, skal landbrugerne:

[...]

c) anvende et landbrugsareal med et areal på mindst 1 ha; markerne skal have et areal på mindst 0,3 ha eller mindst 0,1 ha i tilfælde af væksthuse, solvæksthuse, vinarealer, frugtarealer, humleplantager, planteskoler og frugtplantager og/eller i givet fald bruges af et minimumsantal af dyr. [...]

[...]

n) på tidspunktet for indgivelsen af enkeltansøgningen om betaling eller ændringer heraf fremlægge de nødvendige dokumenter, som godtgør, at de anvender landbrugsarealet, herunder arealer med miljømæssige fokusområder, og dyrene. [...]

¹⁰ – *Monitorul Oficial al României* nr. 191 af 23.3.2015 (herefter »OUG nr. 3/2015«).

[...]

(6) De dokumenter, der beskriver landbrugsarealets anvendelse og husdyrholdet, fastsættes ved anordning fra ministrul agriculturii, pădurilor și dezvoltării rurale (ministeren for landbrug, skovbrug og udvikling af landdistrikter, Rumænien), og fremlægges efter omstændighederne af alle ansøgere på tidspunktet for indgivelsen af enkeltansøgningerne om betaling. Arealer eller besætninger, for hvilke disse dokumenter ikke fremlægges, er ikke støtteberettigede.«

4. Anordning nr. 619/2015

18. Artikel 2 i Ordinul ministrului agriculturii și dezvoltării rurale nr. 619 pentru aprobarea criteriilor de eligibilitate, condițiilor specifice și a modului de implementare a schemelor de plăți prevăzute la articolul 1 alineatele (2) și (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 3/2015 pentru aprobarea schemelor de plăți care se aplică în agricultură în perioada 2015-2020 și pentru modificarea articolului 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asociere în agricultură, precum și a condițiilor specifice de implementare pentru măsurile compensatorii de dezvoltare rurală aplicabile pe terenurile agricole, prevăzute în Programul Național de Dezvoltare Rurală 2014-2020 (anordning nr. 619 fra ministeren for landbrug og landdistriktsudvikling om godkendelse af kriterierne for støtteberettigelse, de specifikke betingelser og de nærmere bestemmelser om implementeringen af de betalingsordninger, der er fastsat i artikel 1, stk. 2 og 3, i [OUG nr. 3/2015], samt om de specifikke betingelser for gennemførelse af kompenserende foranstaltninger med henblik på landdistriktsudvikling, der finder anvendelse på landbrugsarealer, og som er fastsat i det nationale program for landdistriktsudvikling 2014-2020) af 6. april 2015 i den affattelse, der var gældende den 1. juli 2015¹¹, bestemmer:

»I denne anordning forstås ved:

[...]

m) »bruger af dyr« – [en] person, der permanent bruger dyr i egenskab af dyreejer og/eller bedriftsejer, eller der midlertidigt bruger dyr i egenskab af en person, som har fået betroet at holde disse dyr i hele den af ansøgningsåret omfattede periode, i kraft af en aftale indgået efter den gældende lovgivning

[...]«

19. Denne anordnings artikel 7, stk. 3, fastsætter:

»Brugere af permanente græsarealer – fysiske eller privatretlige juridiske personer – ud over de i stk. 1 og i artikel 6, stk. 1, nævnte, som udøver minimumsaktiviteter på permanente græsarealer, der stilles til rådighed for dem i overensstemmelse med de lovmæssige betingelser, som er fastsat i artikel 2, stk. 2, litra d), i [OUG nr. 3/2015], skal i egenskab af aktive landbrugere, på tidspunktet

¹¹ – *Monitorul Oficial al României* nr. 234 af 6.4.2015 (herefter »anordning nr. 619/2015«).

for indgivelsen af enkeltansøgningen om betaling til APIA, fremlægge de i artikel 5, stk. 1, artikel 5, stk. 2, litra a), artikel 5, stk. 2, litra b), nr. i), artikel 5, stk. 2, litra c) og d), fastsatte dokumenter samt, i givet fald:

- a) en genpart af identifikationsdokumentet for den kvægbedrift, hvor dyrene er registreret, eller en attest fra en autoriseret dyrlæge med et for bedriften på tidspunktet for indgivelsen af enkeltansøgningen om betaling gyldigt registreringsnummer i Registrul național al exploatațiilor (det nationale register over landbrugsbedrifter), såfremt ejeren af det permanente græsareal bruger dyr, hvormed der garanteres et minimumsgræsningstryk på 0,3 SK/[hektar]

[...]«

20. Den nævnte anordnings artikel 8, stk. 1, har følgende ordlyd:

»De dokumenter vedrørende lovligt dyrehold, der fremlægges i overensstemmelse med artikel 8, stk. 1, litra n), i [OUG nr. 3/2015], fastsættes ved anordning nr. 40/2010 fra Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor (den nationale myndighed for dyrevelfærd og fødevarerikkerhed).

[...]«

III. Tvisten i hovedsagen, de præjudicielle spørgsmål og retsforhandlingerne for Domstolen

21. Avio Lucos er et rumænsk selskab, hvis hovedaktivitet er »serviceydelser i forbindelse med planteavl«.

22. Den 1. juli 2015 indgav Avio Lucos en ansøgning om betaling efter den generelle arealbetalingsordning for produktionsåret 2015 for et græsningsareal på 170,36 hektar bestående af kommunale permanente græsarealer, der anvendes individuelt.

23. Selskabet indgav i denne forbindelse en række dokumenter, heriblandt en koncessionsaftale, som den 28. januar 2013 var blevet indgået med byrådet i Podari kommune (Rumænien), og som vedrørte et græsningsareal i denne kommune¹² (herefter »koncessionsaftalen«), og seks aftaler om »comodat« (brugslån), som det i april 2015 havde indgået med en række dyreejere, og hvorved Avio Lucos gav disse ejere ret til at lade deres dyr græsse omkostningsfrit på det koncessionerede areal (herefter »aftalerne om brugslån«). I enkeltansøgningen om betaling oplyste Avio Lucos desuden, at selskabet brugte dyr, der bidrog til dets landbrugsaktivitet, nemlig 24 stykker kvæg på over 2 år, 1 styk kvæg på under 6 måneder, 60 geder og 20 dyr af hestefamilien (heste) på over 6 måneder.

24. Ved afgørelse af 20. oktober 2017 afslog APIA Dolj denne enkeltansøgning om betaling med henvisning til manglende overholdelse af betingelserne for støtteberettigelse, eftersom Avio Lucos ikke garanterede et minimumsgræsningstryk på 0,3 storkreatur/hektar (herefter »det krævede minimumsgræsningstryk«) for hele græsningsarealet på 170,36 hektar. Ifølge APIA Dolj

¹² – Denne aftale vedrørte oprindeligt en koncession vedrørende et græsningsareal på 341,70 hektar, som efterfølgende – ved en aftaleændring af 25.6.2015 – blev nedsat til 170,36 hektar. Der er tale om den koncessionsaftale, som ligeledes er omhandlet i sag C-116/20.

blev græsningen nemlig sikret af de dyreejere, der er nævnt i det foregående punkt i dette forslag til afgørelse, og ikke af Avio Lucos, som ikke havde et tilstrækkeligt antal egne dyr til at kunne overholde det krævede minimumsgræsningstryk.

25. Avio Lucos indgav først en klage over denne afgørelse, som blev forkastet af APIA Dolj ved afgørelse af 4. januar 2018.

26. Avio Lucos anlagde dernæst søgsmål til prøvelse af disse to afgørelser fra APIA Dolj ved Tribunalul Dolj – Secția de contencios administrativ și fiscal (retten i første instans i Dolj – afdeling for civile forvaltnings- og skatteretlige sager, Rumænien, herefter »retten i første instans i Dolj«), som forkastede søgsmålet ved dom af 28. januar 2018.

27. Retten i første instans i Dolj begrundede afslaget på Avio Lucos' enkeltansøgning om betaling med manglende overholdelse af det krævede minimumsgræsningstryk for hele græsningsarealet på 170,36 hektar. Denne ret havde nærmere bestemt af egen drift rejst to formalitetsindsigelser om dels, at koncessionsaftalen var ugyldig¹³, dels at aftalerne om brugslån var ugyldige¹⁴. Den nævnte ret fastslog i det væsentlige, at koncessionsaftalen var blevet indgået i strid med national ret, bl.a. fordi Avio Lucos ikke var opdrætter på tidspunktet for denne aftales indgåelse, og at det krævede minimumsgræsningstryk skulle overholdes på dette tidspunkt og ikke efterfølgende. Da selskabet ikke havde ret til at få koncession på græsningsarealer i Podari kommune, kunne dets enkeltansøgning om betaling ikke efterkommes. Avio Lucos havde således skabt kunstige betingelser for at opnå en betaling som led i den økonomiske støtteordning med det ene formål at opnå en fordel i strid med denne ordning. Selv om Avio Lucos formelt opfyldte de kriterier, der er fastsat i den nationale lovgivning, kunne de dokumenter, som selskabet havde indgivet til støtte for sin enkeltansøgning om betaling, som følge heraf ikke tages i betragtning ved behandlingen af denne ansøgning. En udvidende fortolkning af begrebet »opdrætter« vil endelig være i strid med EU-retten, da de nationale myndigheder kan afvise den ønskede støtte alene ved at lægge de oplysninger til grund, som findes i en national identifikations- og registreringsordning for dyr, uden at foretage andre kontroller, jf. dom af 21. juli 2011, Nagy (C-21/10, EU:C:2011:505).

28. Avio Lucos har iværksat appel til prøvelse af denne dom og har i appelsagen, der verserer for den forelæggende ret, Curtea de Apel Alba Iulia (appeldomstolen i Alba Iulia, Rumænien), bl.a. gjort gældende, at retten i første instans i Dolj med urette fastslog, at den pågældende betingelse for støtteberettigelse, dvs. at selskabet var ejer eller opdrætter af dyr, ikke var opfyldt. Selskabets egenskab eller manglende egenskab af opdrætter har nemlig ingen betydning og kan ikke medføre, at dets enkeltansøgning om betaling afslås, eftersom denne ansøgning ikke vedrørte opdræt af dyr, men pleje af arealer ved afgræsning med dyr. APIA har nedlagt påstand om, at denne appel forkastes.

29. Den forelæggende ret har fremhævet, at begrebet »landbruger« i henhold til artikel 4, stk. 1, litra a) og c), i forordning nr. 1307/2013 bl.a. omfatter en fysisk eller juridisk person, som udøver en »landbrugsaktivitet«, der ifølge denne forordnings artikel 4, stk. 1, litra c), nr. iii), kan bestå i minimumsaktiviteter, der defineres af medlemsstaterne, på landbrugsarealer, der naturligt holdes i en stand, der er egnet til græsning eller dyrkning. Med hensyn til en sådan minimumsaktivitet overlades det i den nævnte forordnings artikel 4, stk. 2, til medlemsstaterne at fastlægge denne.

¹³ – Retten i første instans i Dolj påpegede navnlig dels, at Avio Lucos ikke er en lokal sammenslutning eller organisation med hjemsted i Podari, som har til formål at opdrætte dyr, men et kommercielt selskab, som ikke har hjemsted på stedet for den græsning, der blev givet i koncession, dels at koncessionsaftalen med byrådet i Podari kommune uretmæssigt blev tildelt direkte uden afholdelse af udbud.

¹⁴ – Det fremgår ifølge retten i første instans i Dolj ikke af det nationale register over landbrugsbedrifter, at der var sket en reel overdragelse af dyr, hvilket indebar, at aftalerne om brugslån, der var reelle aftaler, ikke var gyldige.

Den rumænske lovgiver har imidlertid i denne henseende bestemt, at landbrugsaktiviteten skal udøves ved hjælp af dyr, som landbrugeren selv bruger, og at der således ikke kan ydes økonomisk støtte til juridiske eller fysiske personer, som udøver en sådan aktivitet gennem en mellemmand, hvilket ifølge APIA er tilfældet for Avio Lucos.

30. Denne ret ønsker oplyst, om artikel 4 i forordning nr. 1307/2013 er til hinder for en sådan national lovgivning, hvorefter de minimumsaktiviteter, der skal udføres på landbrugsarealer, skal bestå i græsning med dyr, som landbrugeren bruger. Såfremt EU-retten ikke er til hinder for en sådan lovgivning, ønsker den nævnte ret præciseret, om artikel 4, stk. 1, litra a) og c), samt artikel 9, stk. 1, i forordning nr. 1307/2013 skal fortolkes således, at begrebet »aktiv landbruger« kan omfatte en juridisk person, som har indgået en koncessionsaftale under omstændigheder som de foreliggende, og som holder dyr i kraft af omkostningsfrie aftaler om brugslån, der er indgået med fysiske personer. Eftersom Avio Lucos formelt set opfyldte de kriterier for støtteberettigelse, der er fastsat i national ret, er den forelæggende ret desuden i tvivl om, hvorvidt indgåelsen af en koncessionsaftale og af aftaler om brugslån som de i hovedsagen omhandlede kan henføres under begrebet »kunstigt skabte betingelser« i artikel 60 i forordning nr. 1306/2013.

31. Den forelæggende ret har på denne baggrund besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Er forordning [nr. 1307/2013] til hinder for en national lovgivning, hvorefter de minimumsaktiviteter, som skal udføres på landbrugsarealer, der sædvanligvis holdes i en stand, der er egnet til græsning, skal bestå i græsning med dyr, som landbrugeren bruger?
- 2) For så vidt som den ovenfor anførte EU-lovgivning ikke er til hinder for den i det første spørgsmål omhandlede nationale lovgivning, kan bestemmelserne i artikel 4, stk. 1, litra a) og c), samt artikel 9, stk. 1, i forordning [nr. 1307/2013] da fortolkes således, at begrebet »aktiv landbruger« kan omfatte en juridisk person, som har indgået en koncessionsaftale under omstændigheder som de i tvisten i hovedsagen omhandlede og bruger dyr i kraft af aftaler om brugslån, hvormed fysiske personer i egenskab af långivere omkostningsfrit stiller de dyr, som de bruger i egenskab af dyreejere, til rådighed for låntagerne med henblik på brug til græsning i aftalte perioder på de græsningsarealer, som stilles til rådighed for låntagerne?
- 3) Skal bestemmelserne i artikel 60 i forordning [nr. 1306/2013] fortolkes således, at betingelser, der er skabt på en kunstig måde, inkluderer brug af en koncessionsaftale og aftaler om brugslån som de i hovedsagen omhandlede?»

32. Avio Lucos, APIA og APIA Dolj, den tjekkiske og den rumænske regering samt Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg.

33. Domstolen har i overensstemmelse med procesreglementets artikel 76, stk. 2, besluttet at træffe afgørelse uden mundtlig forhandling. Ved skrivelser af 24. februar 2021 har Domstolen sendt en anmodning om uddybende oplysninger til den forelæggende ret, som denne har efterkommet, og den har stillet spørgsmål til mundtlig besvarelse til parterne i hovedsagen, den rumænske regering og Kommissionen, som har svaret inden for den fastsatte frist.

IV. Bedømmelse

A. Det første præjudicielle spørgsmål

34. Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om forordning nr. 1307/2013 er til hinder for en national lovgivning, hvorefter de minimumsaktiviteter, som skal udføres på landbrugsarealer, der sædvanligvis holdes i en stand, der er egnet til græsning, skal bestå i græsning med dyr, som landbrugeren bruger.

35. Der bør efter min opfattelse indledningsvis foretages en præcisering af det første spørgsmåls rækkevidde.

36. Det må først konstateres, at det, henset til det nævnte spørgsmåls formulering og på trods af den forelæggende rets generelle henvisning til forordning nr. 1307/2013, fremgår, at dette spørgsmål vedrører fortolkningen af denne forordnings artikel 4 og navnlig af stk. 1, litra c), nr. iii), og stk. 2, litra b), heri. Rent bortset fra at den nævnte ret har henvist specifikt til disse bestemmelser i begrundelsen for sin anmodning om præjudiciel afgørelse, blev den gældende nationale lovgivning, hvorefter græsningen skal sikre det krævede minimumsgræsningstryk ved hjælp af dyr, som landbrugeren bruger, som oplyst af den forelæggende ret og den rumænske regering vedtaget i forbindelse med Rumæniens fastlæggelse af den minimumsaktivitet, der i overensstemmelse med den nævnte forordnings artikel 4, stk. 2, skal udføres på landbrugsarealet.

37. Som den rumænske regering har bekræftet, skal udtrykket »landbrugsarealer, der sædvanligvis holdes«, som er nævnt i det første spørgsmål, og som gengiver ordlyden af artikel 2, stk. 2, litra d), i OUG nr. 3/2015, desuden forstås på samme måde som udtrykket »landbrugsarealer, der naturligt holdes«, i artikel 4, stk. 1, litra c), nr. iii), og artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 1307/2013.

38. Det skal endelig påpeges, at udtrykket »dyr, som landbrugeren bruger«, som optræder i det første spørgsmål, og som henviser til begrebet »brug« i artikel 2, stk. 2, litra d), i OUG nr. 3/2015, ikke er defineret i national ret. Ifølge den rumænske regerings forklaringer dækker begrebet »dyr, som landbrugeren bruger«, både begrebet »dyrehold« i artikel 8, stk. 6, i OUG nr. 3/2015 og begrebet »bruger af dyr« i artikel 2, litra m), i anordning nr. 619/2015. Med anvendelsen af dette udtryk lægges der som følge heraf ikke vægt på selve brugen af dyrene, men på »dyreholdet«. Ifølge national ret er en »bruger af dyr« nemlig en person, der »permanent bruger dyr i egenskab af dyreejer og/eller bedriftsejer, eller som midlertidigt bruger dyr i egenskab af en person, som har fået betroet at holde disse dyr i hele den af ansøgningsåret omfattede periode [...]«¹⁵, og dette begreb defineres derfor mere bredt end begrebet »opdrætter«.

39. Det følger heraf, at den forelæggende ret med det første præjudicielle spørgsmål nærmere bestemt ønsker oplyst, om artikel 4, stk. 1, litra c), nr. iii), og artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 1307/2013 er til hinder for en national lovgivning, hvorefter den minimumsafgræsning, som skal finde sted på landbrugsarealer, der naturligt holdes i en stand, der er egnet til græsning, skal udføres med dyr, som landbrugeren selv holder¹⁶.

¹⁵ – Jf. artikel 2, litra m), i anordning nr. 619/2015 (punkt 18 i dette forslag til afgørelse).

¹⁶ – Det første præjudicielle spørgsmål i den foreliggende sag minder om det andet præjudicielle spørgsmål i sag C-116/20. Mens det første spørgsmål i den foreliggende sag vedrører en medlemsstats mulighed for at pålægge landbrugeren en forpligtelse til at anvende sine egne dyr til græsning med henblik på at udøve en minimumsaktivitet, er formålet med det andet spørgsmål i sag C-116/20 imidlertid at afgøre, om der kan fastsættes en sådan betingelse for, at der kan indgås en koncessionsaftale som den i hovedsagen omhandlede.

40. Ifølge Domstolens faste praksis skal der ved fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke blot tages hensyn til dennes ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, og til de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af¹⁷.

41. Hvad i første række angår *ordlyden* af de bestemmelser i forordning nr. 1307/2013, der er nævnt i punkt 39, fremgår det ikke specifikt af disse bestemmelser, at den aktivitet, der udøves – i dette tilfælde græsning – skal udføres med dyr, som landbrugeren selv bruger eller holder, for at kunne henføres under begrebet »landbrugsaktivitet«¹⁸. De forbyder det heller ikke udtrykkeligt.

42. Det fremgår nemlig af artikel 4, stk. 1, litra c), nr. iii), i forordning nr. 1307/2013, at der ved »landbrugsaktivitet« bl.a. forstås »minimumsaktiviteter, der defineres af medlemsstaterne, på landbrugsarealer, der naturligt holdes i en stand, der er egnet til græsning eller dyrkning«. I henhold til denne forordnings artikel 4, stk. 2, fastlægger medlemsstaterne, »når det er relevant«, den minimumsaktivitet, der skal udføres på sådanne arealer. Artikel 5 i den delegerede forordning nr. 639/2014 indeholder rammebestemmelser for disse minimumsaktiviteter, hvori det præciseres, at »mindst én aktivitet pr. år [...] skal udføres af landbrugeren«.

43. Der er ud over denne betingelse ikke fastsat nogen begrænsninger for rækkevidden af begrebet »minimumslandbrugsaktivitet«, som udføres på landbrugsarealer, der holdes naturligt i en stand, der gør dem egnet til græsning eller dyrkning, idet dette begreb fastlægges af den pågældende medlemsstat. Selv om ordlyden af de nævnte bestemmelser i forordning nr. 1307/2013 unægteligt giver medlemsstaterne en vis frihed til at fastlægge den minimumsaktivitet, der skal udføres, giver den som følge heraf ikke noget endegyldigt svar på spørgsmålet om, hvorvidt en sådan frihed gør det muligt for dem at fastsætte en betingelse om, at landbrugeren skal eje, holde eller opdrætte de dyr, der anvendes til græsningen¹⁹.

44. I anden række kan den *sammenhæng*, hvori artikel 4, stk. 1, litra c), nr. iii), i forordning nr. 1307/2013 indgår, give visse indikationer. Det bør således fremhæves, at der i henhold til artikel 1, litra b), nr. i), i denne forordning er fastsat særlige regler om den generelle arealbetalingsordning, og at det i tredje betragtning til den nævnte forordning præciseres, at »[a]lle grundlæggende elementer« i forbindelse med udbetaling af EU-støtte til landmænd bør inkluderes i samme forordning. De betingelser for adgang til betalinger, som er uløseligt knyttet til de nævnte grundlæggende elementer, er også fastsat i denne forordning. Betingelsen om, at minimumslandbrugsaktiviteten for at give ret til generelle arealbetalinger skal udføres med dyr, som landbrugeren selv bruger, kan imidlertid betragtes som et supplerende krav, der ikke er fastsat i EU-retten.

45. Det må herved konstateres, at artikel 4, stk. 3, litra b), i forordning nr. 1307/2013 bestemmer, at Kommissionen af hensyn til retssikkerheden tillægges beføjelse til at vedtage delegerede retsakter i overensstemmelse med denne forordnings artikel 70 om fastlæggelse af de rammer, inden for hvilke medlemsstaterne skal definere en sådan minimumsaktivitet, hvilket i øvrigt også påpeges i syvende betragtning til den nævnte forordning. Det var navnlig på dette retsgrundlag, at Kommissionen vedtog den delegerede forordning nr. 639/2014. Som tidligere nævnt præciseres det imidlertid i artikel 5 i denne delegerede forordning, at minimumsaktiviteten skal »bestå af

¹⁷ – Jf. i denne retning dom af 10.3.2021, Staatliches Amt für Landwirtschaft und Umwelt Mittleres Mecklenburg (C-365/19, EU:C:2021:189, præmis 27).

¹⁸ – Dette gælder ligeledes for begrebet »landbrugsaktivitet« i artikel 2, litra c), i forordning nr. 73/2009, som er blevet erstattet af forordning nr. 1307/2013 (jf. punkt 78 i forslag til afgørelse C-116/20, Avio Lucos).

¹⁹ – Den rumænske regerings og APIA's indvendinger om, at de minimumsaktiviteter, der er fastlagt i den nationale lovgivning, er blevet meddelt Kommissionen, og at Rumænien har været genstand for kontrol i forbindelse med en undersøgelse, der bl.a. vedrørte direkte betalinger i henhold til forordning nr. 1306/2013 og nr. 1307/2013, er efter min opfattelse ikke afgørende i denne henseende.

mindst én aktivitet pr. år, som skal udføres af landbrugeren«, hvilket synes at understøtte fortolkningen om, at minimumsaktiviteten skal henføres til selve arealet eller til den måde, hvorpå afgræsningen (eller dyrkningen) foregår, f.eks. ved et krav om et minimumsgræsningstryk for kvæg eller en årlig slåning²⁰, samtidig med at det indledningsvis præciseres, at aktiviteten skal udføres »af landbrugeren«.

46. I denne henseende sonderer forordning nr. 1307/2013 i den ensartede definition af begrebet »landbruger« ganske vist ikke mellem landbrugere, der ejer dyr, landbrugere, der opdrætter dyr, og landbrugere, der bruger andres dyr i henhold til låne- eller lejeaftaler, men aktiviteten skal ikke desto mindre udøves af landbrugeren selv, dvs. i dette tilfælde af »opdrætteren«. Det påpeges i øvrigt i 16. betragtning til den delegerede forordning nr. 639/2014, at betalingsrettigheder bør tildeles den person, der har beslutningstagende beføjelse og bærer fortjenesten og de finansielle risici, som er forbundet med landbrugsaktiviteten på de arealer, for hvilke der ansøges om tildeling²¹.

47. Kravet om, at minimumsgræsningstrykket ved udførelse af minimumsafgræsning navnlig skal sikres ved hjælp af »dyr, som landbrugeren bruger«, som omhandlet i artikel 2, stk. 2, litra d), i OUG nr. 3/2015, synes i denne forstand at være foreneligt med bestemmelserne i forordning nr. 1307/2013, for så vidt som elementet »brug« i det væsentlige ikke tilføjer et supplerende krav, der strider mod EU-retten. Henset til begrebet »landbruger« i forordning nr. 1307/2013 og i 16. betragtning til den delegerede forordning nr. 639/2014 må det nemlig formodes, at de dyr, der stilles til rådighed med henblik på græsning, sædvanligvis holdes af den landbruger, der er i besiddelse af det pågældende græsningsareal. Eftersom der er tale om en fortolkning af national ret, tilkommer det imidlertid den forelæggende ret, der alene har kompetence til at fortolke og anvende national ret, at efterprøve, om begrebet »brug af dyr« i artikel 2, stk. 2, litra d), i OUG nr. 3/2015 kan anses for at være i overensstemmelse med begrebet »landbruger« i forordning nr. 1307/2013, sammenholdt med 16. betragtning til den delegerede forordning nr. 639/2014.

48. I tredje og sidste række synes de *mål*, der forfølges med den omhandlede ordning, at bekræfte, at den nationale lovgivning er forenelig med bestemmelserne i forordning nr. 1307/2013. Det skal i denne henseende påpeges, at den fælles landbrugspolitik i henhold til artikel 39, stk. 1, litra b), TEUF bl.a. har til formål at sikre landbrugere en rimelig indkomst, især ved at forhøje indkomsterne for personer, der driver landbrugsvirksomhed²². Der ydes således direkte betalinger til landbrugerne med henblik på at understøtte deres indkomst som led i den fælles landbrugspolitik. I denne forbindelse bør det for det første fremhæves, at forordning nr. 1307/2013 ifølge tiende betragtning hertil har til formål at sikre en bedre målretning af støtten til landbrugerne for at undgå, at der bevilges støtte til fysiske eller juridiske personer, hvis forretningsformål slet ikke eller kun marginalt er at drive landbrug. For det andet skal denne forordning ligeledes gøre det muligt at yde direkte betalinger til mindre deltidslandbrugere, eftersom disse landbrugere bidrager direkte til landdistrikternes levedygtighed. Et af den fælles landbrugspolitikens mål er nemlig at sikre landbrugsbefolkningen en rimelig levestandard og dermed bidrage til at bevare landdistrikterne. For det tredje er et af de centrale mål for og et af de centrale krav til reformen af den fælles landbrugspolitik i henhold til anden betragtning til den nævnte forordning at mindske den administrative byrde.

²⁰ – I dom af 21.7.2011, Nagy (C-21/10, EU:C:2011:505), fastslog Domstolen, at en betingelse om belægningsgrad, som var fastsat i den nationale lovgivning med henblik på at anvende et areal, der befandt sig i et følsomt naturområde, som græsareal, og som havde til formål at bevare græsarealer, som var rige på flora og fauna, var forenelig med EU-retten, eftersom den hang sammen med målene og kravene i den omhandlede EU-lovgivning.

²¹ – Dom af 14.10.2010, Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606, præmis 50).

²² – Jf. generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse *Unió de Pagesos de Catalunya* (C-197/10, EU:C:2011:464, punkt 1).

49. Henset til disse tre mål skal det derfor undersøges, om det er muligt at pålægge et kriterium vedrørende den ansvarlige for brugen eller besiddelsen af dyrene, som skal udgøre en betingelse for tildeling af generelle arealbetalinger.

50. I denne henseende har den rumænske regering med hensyn til målet om en bedre målretning af støtten til landbrugerne indledningsvis gjort gældende, at den rumænske lovgivers formål med at vedtage den omhandlede nationale lovgivning var at fremme den direkte adgang til de pågældende græsningsarealer for det størst mulige antal personer, der ejer eller besidder dyr, og ikke for personer, der udøver landbrugsvirksomhed gennem en mellemmand. Set i dette perspektiv synes kravet om, at en landbruger selv skal holde dyr, at være i overensstemmelse med dette mål, eftersom støttens omfordelingsfunktion, medmindre det modsatte bevises, er begrænset, når en landbruger, der ikke har egne dyr, modtager en generel betaling, som kun indirekte kommer de landbrugere, der udlåner deres dyr, til gode. Når en landbruger bruger dyr, der tilhører långivere, er det i øvrigt normalt, at den pågældende ikke påtager sig de risici eller forpligtelser, der er sædvanligvis forbundet med opdræt af dyr.

51. Det skal desuden fremhæves, at disse betragtninger ligeledes gælder for målet om at sikre landbrugsbefolkningen en rimelig levestandard og dermed bidrage til at bevare landdistrikterne, selv om det sidstnævnte bevaringsmål også vil kunne nås, ved at støtteansøgeren bruger dyr, der tilhører långivere²³.

52. Med hensyn til målet om at mindske den administrative byrde skal det endelig påpeges, at Domstolen allerede har fastslået, at hverken forordning nr. 1307/2013 eller nogen anden bestemmelse i EU-retten kræver, at der til støtte for en ansøgning om tildeling af betalingsrettigheder fremlægges dokumentation for ejendomsret eller for brugsret med henblik på at godtgøre, at ansøgeren råder over de anmeldte støtteberettigede hektar. Domstolen har nemlig herved fastslået, at medlemsstaterne har en skønsmargen for så vidt angår de dokumenter og beviser, som skal kræves af en støtteansøger²⁴. Medlemsstaternes udøvelse af deres skøn vedrørende de beviser, der skal fremlægges til støtte for en støtteansøgning, f.eks. hvad angår muligheden for at forpligte en ansøger til at fremlægge gyldig dokumentation for dennes ret til at anvende de arealer, der er genstand for ansøgningen, skal imidlertid overholde de formål, der forfølges med de pågældende EU-retlige bestemmelser og de almindelige EU-retlige principper, særligt proportionalitetsprincippet²⁵. I denne retning og analogt kan kravet om et eventuelt bevis for, at støtteansøgeren selv er opdrætter, betragtes som en »administrativ byrde«, der imidlertid synes at være fuldt foreneligt og proportionalt med de to foregående mål og navnlig målet om at fremme den direkte adgang til de pågældende græsningsarealer for det størst mulige antal landbrugere, der holder dyr. Jeg har nemlig ikke kunnet få øje på andre mindre indgribende midler til at efterprøve, om en ansøger reelt handler som mellemmand og dermed som en kommerciel virksomhed, hvis aktivitet kun marginalt består i at drive landbrugsvirksomhed.

53. Henset til det ovenfor anførte foreslår jeg, at Domstolen besvarer det første præjudicielle spørgsmål med, at artikel 4, stk. 1, litra c), nr. iii), og artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 1307/2013 skal fortolkes således, at disse bestemmelser principielt ikke er til hinder for en national lovgivning, hvorefter den minimumsafgræsning, som skal finde sted på landbrugsarealer, der naturligt holdes i en stand, der er egnet til græsning, skal udføres med dyr, som landbrugeren selv holder.

²³ – Jf. i denne retning punkt 78 i forslag til afgørelse i Avio Lucos-sagen (sag C-116/20).

²⁴ – Jf. i denne retning dom af 17.12.2020, Land Berlin (Betalingsrettigheder i forbindelse med den fælles landbrugspolitik) (C-216/19, EU:C:2020:1046, præmis 34-37).

²⁵ – Dom af 24.6.2010, Pontini m.fl. (C-375/08, EU:C:2010:365, præmis 82 og 86).

B. Det andet præjudicielle spørgsmål

54. Med det andet præjudicielle spørgsmål, der er forelagt i tilfælde af, at det første spørgsmål besvares benægtende, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 4, stk. 1, litra a) og c), samt artikel 9, stk. 1, i forordning nr. 1307/2013 skal fortolkes således, at en juridisk person, som har indgået en koncessionsaftale om et græsningsareal, der tilhører en kommune, og som til afgræsning af dette areal bruger dyr, der omkostningsfrit er udlånt af fysiske personer, som ejer disse dyr, henhører under begrebet »aktiv landbruger« i disse bestemmelser.

55. Det fremgår af ordlyden af artikel 9 i forordning nr. 1307/2013 med overskriften »Aktiv landbruger« og navnlig af stk. 1²⁶, at der ikke ydes direkte betalinger til fysiske eller juridiske personer, hvis landbrugsarealer overvejende er arealer, der naturligt holdes i en stand, der gør dem egnet til græsning eller dyrkning, og som på disse arealer ikke udfører minimumsaktiviteterne defineret af medlemsstaterne i overensstemmelse med denne forordnings artikel 4, stk. 2, litra b), hvilket ligeledes fremgår af tiende betragtning hertil.

56. Det er i det foreliggende tilfælde ubestridt, at de pågældende landbrugsarealer overvejende er arealer, der naturligt holdes i en stand, der gør dem egnet til græsning eller dyrkning, i overensstemmelse med artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 1307/2013. Det fremgår desuden klart af denne bestemmelses ordlyd, at en landbruger, som ikke på disse arealer udøver den minimumsaktivitet, som medlemsstaten har fastlagt, i overensstemmelse med denne forordnings artikel 4, stk. 1, litra c), nr. iii), ikke betragtes som en »aktiv landbruger« og som følge heraf ikke har ret til nogen direkte betaling.

57. Det er imidlertid uklart, om en person, der ikke selv udøver den pågældende minimumsaktivitet med sine egne dyr, men til dette formål bruger dyr, som andre landbrugere har udlånt omkostningsfrit til vedkommende, kan kvalificeres som en »aktiv landbruger«.

58. Det må for det første konstateres, at svaret, som det også var tilfældet med det første præjudicielle spørgsmål, ikke følger af de nævnte bestemmelsers *ordlyd*. Artikel 9 i forordning nr. 1307/2013 sigter ganske vist i henhold til stk. 3 mod at udelukke fysiske eller juridiske personer, »hvis landbrugsvirksomhed kun udgør en ubetydelig del af deres samlede økonomiske virksomhed, og/eller hvis vigtigste forretnings- eller selskabsformål ikke er at drive landbrugsvirksomhed«, fra at modtage direkte betalinger. Dette stykke kan imidlertid ikke fortolkes således, at det udelukker fysiske eller juridiske personer, der bruger lånte dyr for at sikre en minimumsafgræsning, fra at modtage direkte betalinger.

59. For det andet kan der udledes nyttige holdepunkter af den *sammenhæng*, hvori det nævnte stykke indgår. Det fremgår således af artikel 4, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1307/2013, at begrebet »landbruger« sigter til en person, »hvis bedrift befinder sig inden for traktaternes territoriale anvendelsesområde [...], og som udøver en landbrugsaktivitet«²⁷.

²⁶ – I øvrigt fastsætter artikel 9, stk. 3, i forordning nr. 1307/2013 ganske vist, at medlemsstater på grundlag af objektive og ikkediskriminerende kriterier kan beslutte, at der ikke må ydes direkte betalinger til personer, hvis landbrugsvirksomhed kun udgør en ubetydelig del af deres samlede økonomiske virksomhed, og/eller hvis vigtigste forretnings- eller selskabsformål ikke er at drive landbrugsvirksomhed. Den forelæggende ret har imidlertid ikke anmodet om nogen fortolkning af denne bestemmelse.

²⁷ – Min fremhævelse.

60. Begrebet »bedrift« defineres i denne forordnings artikel 4, stk. 1, litra b), som »alle de produktionsenheder, der *drives* landbrugsmæssigt af en [landbruger] [...]«²⁸. Domstolen har herved med hensyn til de nævnte landbrugsarealer præciseret, at de er en del af landbrugeren bedrift, »når landbrugeren råder over retten til at drive dem med henblik på udøvelsen af en landbrugsaktivitet, dvs. når vedkommende i forhold til disse arealer har en tilstrækkelig autonomi med henblik på udøvelsen af sin landbrugsaktivitet«²⁹.

61. Det kan i denne sammenhæng være relevant at undersøge, om en aktivitet, hvor fysiske personer, der ejer dyr, udlåner dem til en juridisk person, som blot stiller græsningsarealer til rådighed med henblik på afgræsning, kan anses for at indgå i denne landbrugers »bedrift«.

62. Dette vil efter min opfattelse afhænge af de faktiske omstændigheder og bl.a. af spørgsmålet om, hvorvidt en sådan juridisk person har reel beslutningstagende beføjelse og bærer de finansielle risici, som er forbundet med den pågældende landbrugsaktivitet³⁰.

63. Da det i det foreliggende tilfælde kun er de faktiske omstændigheder, der skal undersøges, tilkommer det den forelæggende ret, der alene har kompetence til at fastlægge og bedømme national ret, at efterprøve, om aftalerne om brugslån gør det muligt for Avio Lucos at bevare sin beslutningstagende beføjelse og at bære fortjenesten og de finansielle risici, som er forbundet med minimumsafgræsningen på græsningsarealet på 170,36 hektar³¹. En ansøger, der udøver landbrugsaktivitet med »lånte« dyr, kan imidlertid principielt anses for at være »aktiv landbruger«. Det må herved konstateres, at det er en betingelse for en »aktiv landbrugers« aktivitet, at ansøgeren ejer støtteberettigede hektar, der er til dennes rådighed som fastsat i artikel 36, stk. 5, i forordning nr. 1307/2013. Landbrugeren skal med andre ord have tilstrækkelig autonomi til at udøve sin landbrugsaktivitet³², og den omstændighed, at en aktivitet udøves med lånte dyr, bør således ikke medføre, at denne landbruger mister enhver beslutningstagende beføjelse i forbindelse med landbrugsaktiviteten.

64. Hvad for det tredje angår det *mål*, der forfølges med artikel 4, stk. 1, litra a) og c), samt med artikel 9, stk. 1, i forordning nr. 1307/2013, skal det påpeges, at den fælles landbrugspolitik bl.a. har til formål at sikre landbrugere en rimelig indkomst, f.eks. ved at forhøje indkomsterne for personer, der driver landbrugsvirksomhed. Der ydes således direkte betalinger til landbrugerne

²⁸ – Min fremhævelse.

²⁹ – Dom af 9.6.2016, *Planes Bresco* (C-333/15 og C-334/15, EU:C:2016:426, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis). Det bør ligeledes fremhæves, at Domstolen i dom af 5.2.2015, *Agrooikosystemata* (C-498/13, EU:C:2015:61, præmis 34), bemærkede, at begreberne »landbrugsdrivende« og »landbruger« i forbindelse med anvendelsen af Rådets forordning (EØF) nr. 2078/92 af 30.6.1992 om miljøvenlige produktionsmetoder i landbruget samt om naturpleje (EFT 1992, L 215, s. 85) har den samme betydning. I denne dom fremhævede Domstolen imidlertid også, at bestemmelserne i denne forordning indgår i en »helt anden« sammenhæng end bestemmelserne i Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003 af 29.9.2003 om fastlæggelse af fælles regler for den fælles landbrugspolitik ordninger for direkte støtte og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere og om ændring af forordning (EØF) nr. 2019/93, (EF) nr. 1452/2001, (EF) nr. 1453/2001, (EF) nr. 1454/2001, (EF) nr. 1868/94, (EF) nr. 1251/1999, (EF) nr. 1254/1999, (EF) nr. 1673/2000, (EØF) nr. 2358/71 og (EF) nr. 2529/2001 (EUT 2003, L 270, s. 1), der gik forud for forordning nr. 1307/2013.

³⁰ – Jf. i denne retning 16. betragtning til den delegerede forordning nr. 639/2014.

³¹ – Med forbehold af den forelæggende rets beføjelser vil jeg i denne henseende blot for det første anføre, at Avio Lucos i henhold til koncessionsaftalen, der ikke var omkostningsfri, skulle sørge for, at det koncessionerede areal blev afgræsset effektivt som led i en kontinuerlig og permanent ordning. Avio Lucos kunne endvidere hverken give det areal, der var omfattet af koncessionen, i underkoncession eller udleje det og var forpligtet til at sikre det krævede minimumsgræsningstryk. I henhold til aftalerne om brugslån skulle Avio Lucos for det andet for egen regning renholde græsningsarealerne, fjerne ukrudt og bortlede overskydende vand for at sikre optimale betingelser for retablering af disse græsningsarealer. Det ser som følge heraf ud til, at Avio Lucos havde påtaget sig en vis finansiell risiko, selv om selskabet havde draget fordel af den generelle arealbetalning. De forhold, som APIA har påpeget, såsom at der ikke blev udstedt formularer om flytning af dyr, eller at de ikke blev registreret i det nationale register over landbrugsbedrifter, er imidlertid ikke uden relevans. Dette gælder så meget desto mere, som artikel 68, stk. 2, i forordning nr. 1306/2013 bestemmer, at det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem, som hver medlemsstat skal oprette og stå for driften af, omfatter et system til identifikation og registrering af dyr.

³² – Dom af 14.10.2010, *Landkreis Bad Dürkheim* (C-61/09, EU:C:2010:606, præmis 62 og 63).

med henblik på at understøtte deres indkomst som led i den fælles landbrugspolitik. I denne retning er definitionen af en »aktiv landbruger«, som også kan omfatte personer, der udøver en aktivitet, hvor der anvendes dyr i henhold til en aftale om brugslån, principielt ikke i strid med disse mål.

65. Det kan imidlertid være relevant at undersøge, om et sådant mål vil kunne nås, hvis modtageren af de direkte støtteforanstaltninger i sidste ende ikke er en landbruger, der selv har udøvet minimumsaktiviteten ved hjælp af sine dyr, men en mellemmand, der har indgået en koncessionsaftale om græsningsarealer med de lokale myndigheder.

66. Det er i denne forbindelse og henset til de mål, der er angivet i tiende betragtning til forordning nr. 1307/2013, min opfattelse, at det, såfremt landbrugsaktiviteten ikke er marginal, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, ikke er vigtigt, om landbrugeren udøver minimumsaktiviteten med sine egne dyr, eller om vedkommende har lånt dyrene.

67. Henset til det ovenfor anførte foreslår jeg, at Domstolen besvarer det andet præjudicielle spørgsmål med, at artikel 4, stk. 1, litra a) og c), samt artikel 9, stk. 1, i forordning nr. 1307/2013 skal fortolkes således, at en fysisk eller juridisk person, som har indgået en koncessionsaftale om et græsningsareal, der tilhører en kommune, og som til afgræsning af dette areal bruger dyr, der er udlånt af fysiske personer, som ejer disse dyr, henhører under begrebet »aktiv landbruger« i disse bestemmelser, når denne person handler som landbruger som omhandlet i denne forordnings artikel 4, stk. 1, litra a), idet vedkommende bevarer kontrollen over bedriften i forhold til dette areal for så vidt angår drift, fortjeneste og finansiel risiko.

C. Det tredje præjudicielle spørgsmål

68. Med det tredje præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om indgåelsen af en koncessionsaftale og af aftaler om brugslån som de i hovedsagen omhandlede kan henføres under begrebet »kunstigt skabte betingelser« i artikel 60 i forordning nr. 1306/2013.

69. Det fremgår af denne forordnings artikel 60, at medmindre der er fastsat særlige bestemmelser, indrømmes der ingen fordele i henhold til sektorlovgivningen for landbrug til fysiske eller juridiske personer, om hvem det kan fastslås, at betingelserne for at opnå sådanne fordele blev skabt på en kunstig måde og i strid med formålene med den pågældende lovgivning.

70. Den nævnte artikel 60 svarer i sin ordlyd i det væsentlige til artikel 29 i forordning nr. 1782/2003, som kodificerer en eksisterende retspraksis, hvorefter det ikke er tilladt at gøre EU-retten gældende med henblik på at muliggøre svig eller misbrug³³.

71. I *Slancheva sila-dommen*³⁴, der efter min opfattelse kan tjene som rettesnor for den foreliggende sag, fremhævede Domstolen, at såfremt en aktivitet formelt opfylder de nødvendige kriterier for tildeling af støtte³⁵, nødvendiggør beviset på, at der er tale om misbrug hos en potentiel modtager af en sådanne støtte, dels et sammenfald af objektive omstændigheder, hvoraf det fremgår, at det formål, som de relevante bestemmelser forfølger, ikke er opnået, selv om

³³ – Jf. generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse i de forenede sager *Planes Bresco* (C-333/15 og C-334/15, EU:C:2016:159, punkt 43 og den deri nævnte retspraksis).

³⁴ – Dom af 12.9.2013, *Slancheva sila* (C-434/12, EU:C:2013:546, præmis 29 og 30).

³⁵ – Denne sag vedrørte støtte til oprettelse og udvikling af mikrovirksomheder i henhold til artikel 52, litra a), nr. ii), i Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 af 20.9.2005 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) (EUT 2005, L 277, s. 1).

betingelserne i disse bestemmelser formelt er overholdt, dels et subjektivt element, der består i ønsket om at drage fordel af EU-bestemmelserne ved kunstigt at skabe de betingelser, der kræves for at opnå denne fordel. Det er i sidste ende den nationale ret, der skal foretage den nødvendige prøvelse.

72. Dette faste princip i retspraksis kan efter min opfattelse anvendes analogt i den foreliggende sag.

73. Hvad for det første angår det objektive element skal der nemlig endnu en gang tages udgangspunkt i formålet med den pågældende støtte, for at afgøre, om et sådant formål er opnået eller ej. I denne henseende har såvel APIA som den rumænske regering fremhævet, at formålet med den nationale lovgivning var at sikre, at landbrugsaktiviteter udføres i eget navn og ikke gennem mellemmænd, hvilket afspejler et af den fælles landbrugspolitikens mål³⁶. Den omstændighed, at en person, som ikke har det antal dyr, der er nødvendigt for at foretage afgræsning, indgår en koncessionsaftale og aftaler om brugslån som de i hovedsagen omhandlede, kan imidlertid ikke i sig selv betragtes som en betingelse, der er »skabt på en kunstig måde«, som omhandlet i artikel 60 i forordning nr. 1306/2013, men den kan afskære en del af landbrugsbefolkningen, nemlig de fysiske personer, der har ladet deres egne dyr græsse på de pågældende græsningsarealer, fra at opnå de omhandlede direkte betalinger.

74. Hvad for det andet angår det subjektive element skal der tages hensyn til alle relevante omstændigheder i sagen for at afgøre, om Avio Lucos ønskede at drage fordel af EU-bestemmelserne ved »kunstigt« at skabe de betingelser, der krævedes for at opnå denne fordel. En af disse omstændigheder kan være, at der i strid med gældende national ret blev indgået en koncessionsaftale eller indgået aftaler om brugslån, hvoraf det følger, at det i sidste ende er græsningsarealet, der udlånes, og at afgræsningen foretages af de fysiske personer, der ejer dyrene, og ikke af Avio Lucos.

75. Henset til det ovenfor anførte foreslår jeg, at Domstolen besvarer det tredje præjudicielle spørgsmål med, at den omstændighed, at en fysisk eller juridisk person har indgået en koncessionsaftale om et græsningsareal med en kommune og entrepriseaftaler om afgræsning for at opnå en direkte betaling efter den generelle arealbetalingsordning, kan ikke i sig selv betragtes som en betingelse, der er »skabt på en kunstig måde«, som omhandlet i artikel 60 i forordning nr. 1306/2013, medmindre det på grundlag af alle relevante omstændigheder påvises, at formålet med at indgå sådanne aftaler var i strid med de formål, der forfølges med sektorlovgivningen for landbrug.

V. Forslag til afgørelse

76. Henset til det ovenfor anførte foreslår jeg, at Domstolen besvarer de præjudicielle spørgsmål, som Curtea de Apel Alba Iulia (appeldomstolen i Alba Iulia, Rumænien) har forelagt, således:

»1) Artikel 4, stk. 1, litra c), nr. iii), og artikel 4, stk. 2, litra b), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1307/2013 af 17. december 2013 om fastsættelse af regler for direkte betalinger til landbrugere under støtteordninger inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 637/2008 og Rådets forordning (EF) nr. 73/2009 skal fortolkes således, at disse bestemmelser principielt ikke er

³⁶ – Jf. punkt 50 i dette forslag til afgørelse.

til hinder for en national lovgivning, hvorefter den minimumsafgræsning, som skal finde sted på landbrugsarealer, der naturligt holdes i en stand, der er egnet til græsning, skal udføres med dyr, som landbrugeren selv holder.

- 2) Artikel 4, stk. 1, litra a) og c), samt artikel 9, stk. 1, i forordning nr. 1307/2013 skal fortolkes således, at en fysisk eller juridisk person, som har indgået en koncessionsaftale om et græsningsareal, der tilhører en kommune, og som til afgræsning af dette areal bruger dyr, der er udlånt af fysiske personer, som ejer disse dyr, henhører under begrebet »aktiv landbruger« i disse bestemmelser, når denne person handler som landbruger som omhandlet i denne forordnings artikel 4, stk. 1, litra a), idet vedkommende bevarer kontrollen over bedriften i forhold til dette areal for så vidt angår drift, fortjeneste og finansielt risiko.
- 3) Den omstændighed, at en fysisk eller juridisk person har indgået en koncessionsaftale om et græsningsareal med en kommune og entrepriseaftaler om afgræsning for at opnå en direkte betaling efter den generelle arealbetalingsordning, kan ikke i sig selv betragtes som en betingelse, der er »skabt på en kunstig måde«, som omhandlet i artikel 60 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1306/2013 af 17. december 2013 om finansiering, forvaltning og overvågning af den fælles landbrugspolitik og om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 352/78, (EF) nr. 165/94, (EF) nr. 2799/98, (EF) nr. 814/2000, (EF) nr. 1290/2005 og (EF) nr. 485/2008, medmindre det på grundlag af alle relevante omstændigheder påvises, at formålet med at indgå sådanne aftaler var i strid med de formål, der forfølges med sektorlovgivningen for landbrug.«