



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

7. april 2022*

»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), og artikel 4, stk. 2, litra b) – 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 – omgåelsesklauseul – begrebet »kunstigt skabte betingelser««

I sag C-176/20,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Curtea de Apel Alba Iulia (appeldomstolen i Alba Iulia, Rumænien) ved afgørelse af 11. februar 2020, indgået til Domstolen den 7. april 2020, i sagen

SC Avio Lucos SRL

mod

Agencia de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul județean Dolj,

Agencia de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (APIA) – Aparat Central,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling),

sammensat af formanden for Første Afdeling, A. Arabadjiev, som fungerende formand for Anden Afdeling, og dommerne I. Ziemele (refererende dommer), T. von Danwitz, P.G. Xuereb og A. Kumin,

generaladvokat: A. Rantos,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

– SC Avio Lucos SRL ved advokate M. Gornoviceanu,

* Processprog: rumænsk.

- Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul județean Dolj ved N.S. Răducan, som befuldmægtiget,
- Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (APIA) – Aparat Central ved A. Pinteș, som befuldmægtiget,
- den rumænske regering ved E. Gane og A. Rotăreanu, som befuldmægtigede,
- den tjekkiske regering ved M. Smolek, J. Pavliš og J. Vlácil, som befuldmægtigede,
- Europa-Kommissionen ved A. Sauka og A. Biolan, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 2. september 2021, afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af dels artikel 4, stk. 1, litra a) og c), og artikel 4, stk. 2, litra b), samt artikel 9, stk. 1, 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 (EUT 2013, L 347, s. 608, berigtiget i EUT 2016, L 130, s. 8), dels 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 (EUT 2013, L 347, s. 549, berigtiget i EUT 2016, L 130, s. 6).
- 2 Denne anmodning er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem SC Avio Lucos SRL og Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul județean Dolj (agenturet for betalinger og indgreb til fordel for landbruget – distriktscentret i Dolj, Rumænien) og Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (APIA) – Aparat Central (agenturet for betalinger og indgreb til fordel for landbruget – Rumænien) (herefter samlet »APIA«) vedrørende APIA's afgørelse om afslag på Avio Lucos' ansøgning om betaling efter den generelle arealbetalingsordning for 2015.

Retsforskrifter

EU-retten

Forordning (EF) nr. 1782/2003

- 3 Artikel 29 i Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003 af 29. september 2003 om fastlæggelse af fælles regler for den fælles landbrugspolitik 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) med overskriften »Betalingsbegrænsning« har følgende ordlyd:

»Uden at det berører eventuelle særlige bestemmelser i de enkelte støtteordninger, foretages der ingen betaling til modtagere, om hvem det konstateres, at de kunstigt har skabt betingelser for modtagelse af sådanne betalinger for at få en fordel i strid med den pågældende støtteordnings mål.«

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.«

Forordning nr. 1307/2013

5 Tredje betragtning til forordning nr. 1307/2013 har følgende ordlyd:

»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.«

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

»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« bestemmer i stk. 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).«

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

Delegeret forordning (EU) nr. 639/2014

9 I 4. og 16. betragtning til Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 639/2014 af 11. marts 2014 om supplerende regler til forordning nr. 1307/2013 og om ændring af bilag X til nævnte forordning (EUT 2014, L 181, s. 1) anføres følgende:

- »(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.

[...]

- (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 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« bestemmer:

»Med henblik på artikel 4, stk. 1, litra c), nr. iii), i [forordning 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.«

Rumænsk ret

Regeringens hastebekendtgørelse nr. 34/2013

- 11 Artikel 2 i Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2013 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. 18/1991) af 23. april 2013 (*Monitorul Oficial al României*, del I, nr. 267 af 13.5.2013) 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. [...]

Regeringens hastebekendtgørelse nr. 3/2015

- 12 Artikel 2 i 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 (regeringens hastebekendtgørelse nr. 3/2015 om godkendelse af de betalingsordninger, der finder anvendelse på 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 2015 (*Monitorul Oficial al României*, del I, nr. 191 af 23.3.2015) (herefter »OUG nr. 3/2015«) 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/ha eller ved at slå permanente græsarealer mindst en gang om året i henhold til bestemmelserne i speciallovgivningen om græssektoren. [...]

13 Artikel 7, stk. 1, i denne bekendtgørelse fastsætter:

»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. [...]

14 Følgende fremgår af den nævnte bekendtgørelses artikel 8:

»(1) For at få tildelt direkte betalinger [...] 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 lovligt, herunder arealer med miljømæssige fokusområder, og dyrene. [...]

[...]

(6) De dokumenter, der beviser landbrugsarealets lovlige anvendelse og husdyrholdet, fastsættes ved anordning fra [ministeren for landbrug, skovbrug og udvikling af landdistrikter] 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.«

Anordning nr. 619/2015

- 15 Artikel 2 i Ordinul ministrului agriculturii și dezvoltării rurale nr. 619/2015 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 [OUG nr. 3/2015], 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. 619/2015 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 2015 (*Monitorul Oficial al României*, del I, nr. 234 af 6.4.2015) (herefter »anordning nr. 619/2015«), 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

[...]«

- 16 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 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), og 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/ha

[...]«

Den civile lovbog

- 17 Artikel 2.146 i Codul civil (den civile lovbog), som blev vedtaget ved lov nr. 287 af 17. juli 2009 (*Monitorul Oficial al României*, del I, nr. 505 af 15.7.2011), og som vedrører brugslån, bestemmer følgende:

»Et 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.«

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 18 Avio Lucos indgav en ansøgning til APIA om økonomisk støtte efter den generelle arealbetalingsordning for 2015 om et græsningsareal på 170,36 ha. Selskabet fremlagde i denne forbindelse en række dokumenter, heriblandt en koncessionsaftale, som den 28. januar 2013 var blevet indgået med Consiliul Local al Comunei Podari (byrådet i Podari kommune, Rumænien), og som vedrørte et græsningsareal i denne kommune, samt aftaler om brugslån, som det i april 2015 havde indgået med en række dyreejere, hvorved disse dyr anvendes til græsning og således bidrager til den anmeldte landbrugsaktivitet.
- 19 Ved afgørelse af 20. oktober 2017 afslog APIA denne ansøgning med henvisning til, at Avio Lucos ikke havde garanteret et minimumsgræsningstryk på 0,3 storkreatur/ha for hele græsningsarealet på 170,36 ha. Ifølge agenturet blev arealet ikke afgræsset af Avio Lucos' dyr, men af dyrene hos de ejere, med hvilke Avio Lucos havde indgået en aftale om brugslån. Avio Lucos indgav en klage over denne afgørelse, som blev forkastet af APIA ved afgørelse af 4. januar 2018.
- 20 Avio Lucos anlagde søgsmål til prøvelse af denne afgørelse ved Tribunalul Dolj (retten i første instans i Dolj, Rumænien), som frifandt sagsøgte ved dom af 28. januar 2018. Den nævnte ret fastslog i det væsentlige indledningsvis, 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 græsningstrykket 0,3 SK/ha skulle overholdes på dette tidspunkt. Dette selskab havde derfor ikke ved lov ret til at få koncession på de pågældende græsningsarealer, således at dets ansøgning om betaling ikke kunne efterkommes. Dernæst havde Avio Lucos til trods for, at selskabet formelt opfyldte de kriterier, der er fastsat i den nationale lovgivning, skabt kunstige betingelser for at opnå den finansielle støtte. En udvidende fortolkning af begrebet »opdrætter« ville 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 den nationale identifikations- og registreringsordning for dyr, uden nødvendigvis at skulle foretage andre kontroller.
- 21 Avio Lucos har iværksat appel til prøvelse af denne dom ved den forelæggende ret, Curtea de Apel Alba Iulia (appeldomstolen i Alba Iulia, Rumænien). Til støtte for søgsmålet har selskabet bl.a. gjort gældende, at det i den nævnte dom med urette blev fastslået, at selskabet ikke opfyldte betingelsen om at være opdrætter af dyr.
- 22 Den forelæggende ret har anført, 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 dette

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

- 23 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at spørgsmålet om, hvorvidt artikel 4, stk. 1, litra a) og c), i forordning nr. 1307/2013 er til hinder for en sådan national lovgivning, og i benægtende fald, om den samme bestemmelse og denne forordnings artikel 9, stk. 1, gør det muligt at antage, at en juridisk person, som har indgået en koncessionsaftale og aftaler om brugslån under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede, er omfattet af begrebet »aktiv landbruger«, ikke er fuldstændigt klart. Eftersom Avio Lucos formelt set opfyldte de kriterier for støtteberettigelse, der er fastsat i national ret, er den nævnte 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.
- 24 På denne baggrund har Curtea de Apel Alba Iulia (appeldomstolen i Alba Iulia) 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?»

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

- 25 Indledningsvis bemærkes, at det fremgår af fast retspraksis, at det som led i den samarbejdsprocedure mellem de nationale retter og Domstolen, som er indført ved artikel 267 TEUF, tilkommer denne at give den nationale ret et hensigtsmæssigt svar, som sætter den i stand til at afgøre den tvist, der verserer for den. Ud fra dette synspunkt påhviler det Domstolen efter omstændighederne at omformulere de spørgsmål, den forelægges (dom af 18.11.2021, A. S.A., C-212/20, EU:C:2021:934, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).

- 26 I det foreliggende tilfælde skal det indledningsvis bemærkes, at uanset den omstændighed, at den forelæggende ret ikke har præciseret de bestemmelser i forordning nr. 1307/2013, som den ønsker fortolket, fremgår det af begrundelsen for forelæggelsesafgørelsen, at denne rets tvivl specifikt vedrører fortolkningen af denne forordnings artikel 4 og navnlig af artiklens stk. 1, litra c), nr. iii), og stk. 2, litra b).
- 27 Endvidere fremgår det, således som den rumænske regering har fremhævet i sit skriftlige indlæg, at udtrykket »landbrugsarealer, der sædvanligvis holdes«, som er indeholdt i ordlyden af det første spørgsmål, anvendes i artikel 2, stk. 2, litra d), i OUG nr. 3/2015, der ifølge denne regering i det væsentlige svarer til udtrykket »landbrugsarealer, der holdes naturligt« som omhandlet i artikel 4, stk. 1, litra c), nr. iii), og artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 1307/2013.
- 28 Endelig har den forelæggende ret som svar på Domstolens anmodning om uddybende oplysninger præciseret, at udtrykket »dyr, som landbrugeren bruger«, som ligeledes er anvendt i ordlyden af det første spørgsmål, og som fremgår af artikel 2, stk. 2, litra d), i OUG nr. 3/2015, ikke er defineret i national ret. Dette begreb dækker imidlertid 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.
- 29 På denne baggrund skal det fastslås, at den forelæggende ret med det første 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 skal fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for en national lovgivning, hvorefter minimumsaktiviteten på landbrugsarealer, der naturligt holdes i en stand, der er egnet til græsning eller dyrkning som omhandlet i disse bestemmelser, skal udøves af landbrugeren med dyr, som landbrugeren selv holder.
- 30 Det skal indledningsvis bemærkes, at artikel 4, stk. 1, litra c), nr. iii), i forordning nr. 1307/2013 definerer begrebet »landbrugsaktivitet« bl.a. som minimumsaktiviteter, der defineres af medlemsstaterne, på landbrugsarealer, der naturligt holdes i en stand, der er egnet til græsning eller dyrkning. Desuden præciseres det i denne artikels stk. 2, litra b), at medlemsstaterne »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)«.
- 31 Som det klart fremgår af deres ordlyd, giver disse bestemmelser medlemsstaterne en skønsmargen ved fastlæggelsen af, hvilken type minimumsaktivitet der skal udøves på bl.a. de landbrugsarealer, der er naturligt egnede til græsning.
- 32 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt denne skønsmargen omfatter medlemsstaternes mulighed for i deres respektive interne lovgivninger at fastsætte en betingelse om, at denne minimumsaktivitet skal udøves af landbrugeren med dyr, som landbrugeren holder, bemærkes, 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 om fastlæggelse af de rammer, inden for hvilke medlemsstaterne skal definere den nævnte minimumsaktivitet.
- 33 Delegeret forordning nr. 639/2014, der blev vedtaget med henblik herpå, samtidig med at det i fjerde betragtning hertil anføres, at medlemsstaterne bør udnytte deres skønsmargen i overensstemmelse med visse principper, herunder navnlig princippet om ikke-forskelsbehandling, når de vedtager foranstaltninger til gennemførelse af EU-retten, begrænser sig i denne forbindelse til i dens bestemmelser om definitionerne i forordning nr. 1307/2013, og navnlig artikel 5 deri, som afgrænser de i den foregående præmis nævnte

rammer, at fastsætte, at »[m]ed henblik på artikel 4, stk. 1, litra c), nr. iii), i [forordning 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«, idet medlemsstaterne, hvis det er berettiget af miljømæssige hensyn, dog kan beslutte også at godkende aktiviteter, der kun udføres hvert andet år.

- 34 Heraf følger for det første, at minimumsaktiviteten principielt skal udøves på disse landbrugsarealer mindst en gang om året. For det andet skal denne minimumsaktivitet udøves »af landbrugeren«.
- 35 I denne henseende præciserer artikel 4, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1307/2013, hvori begrebet »landbruger« defineres, ikke karakteren af den ret, som landbrugeren skal have over de dyr, som den pågældende i givet fald lader græsse på sådanne landbrugsarealer.
- 36 Det fremgår imidlertid i det væsentlige af denne bestemmelse, at en landbruger er en person, hvis bedrift befinder sig inden for traktaternes territoriale anvendelsesområde, og som udøver en landbrugsaktivitet. Begrebet »bedrift«, som er defineret i denne forordnings artikel 4, stk. 1, litra b), omfatter alle de produktionsenheder, som landbrugeren »driver«, og som befinder sig på en og samme medlemsstats område. Det skal således konkluderes, at de produktionsenheder, som den pågældende landbruger driver, omfatter de dyr, der anvendes til græsning, for så vidt som denne landbruger har en tilstrækkelig råderet over disse dyr med henblik på udøvelsen af sin landbrugsaktivitet, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at vurdere, henset til alle sagens faktiske omstændigheder (jf. analogt dom af 14.10.2010, Landkreis Bad Dürkheim, C-61/09, EU:C:2010:606, præmis 61 og 62, og af 2.7.2015, Demmer, C-684/13, EU:C:2015:439, præmis 58).
- 37 En sådan fortolkning støttes af 16. betragtning til den delegerede forordning nr. 639/2014, hvoraf det i det væsentlige fremgår, 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 tildeling.
- 38 I det foreliggende tilfælde har den forelæggende ret, således som det fremgår af denne doms præmis 28, i det væsentlige fremhævet, at »brugeren af dyr« som omhandlet i artikel 2, litra m), i anordning nr. 619/2015 enten er en person, der permanent bruger dyr i egenskab af dyreejer og/eller bedriftsejer, eller en person, som midlertidigt bruger dyr i egenskab af en person, som har fået betroet at holde disse dyr i hele den af ansøgningsåret omfattede periode, på grundlag af en kontrakt, der er indgået på de betingelser, der er fastsat i den gældende nationale lovgivning.
- 39 I sit skriftlige indlæg har APIA på dette punkt præciseret for det første, at identifikation og registrering af svin, får, geder og kvæg i Rumænien sikres ved hjælp af den nationale elektroniske database og af det nationale system for identifikation og registrering af dyr, for det andet, at egenskab af dyreejer og/eller midlertidig bruger af dyr skal bevises ved hjælp af et »bedriftskort«, dvs. et identifikationsdokument for bedriften til dyreopdræt, idet enhver landbrugsbedrift i Rumænien skal være registreret i det nationale virksomhedsregister og modtage en enkelt og permanent alfanumerisk kode. Avio Lucos' ansøgning om generel arealbetaling godtgjorde imidlertid ikke herved, at selskabet var ejer af dyr eller midlertidig bruger af dyr.
- 40 I denne henseende skal det anføres, således som det fremgår af Domstolens praksis, at henset til medlemsstaternes skønsmargen inden for rammerne af den fælles landbrugs politiks støtteordninger, kan medlemsstaterne fastsætte præciseringer vedrørende de beviser, der skal

fremlægges til støtte for en støtteansøgning, ved særligt at henvide til vanlig praksis på deres område i landbrugssektoren vedrørende landbrugerens brug af dyr, der anvendes til græsning (jf. analogt dom af 24.6.2010, Pontini m.fl., C-375/08, EU:C:2010:365, præmis 82).

- 41 I denne sammenhæng har Domstolen allerede fastslået, at databasen under en ordning med identifikation og registrering af dyr tilsigter at sikre, at dyrene kan spores effektivt i realtid, hvilket er afgørende af hensyn til den offentlige sundhed, og at en sådan database kan godtgøre, om betingelserne for ydelse af en støtte, såsom betingelsen om belægningsgrad, er opfyldt (jf. i denne retning dom af 21.7.2011, Nagy, C-21/10, EU:C:2011:505, præmis 42).
- 42 Det forholder det sig ikke desto mindre således, som det fremgår af Domstolens praksis, at medlemsstaternes udøvelse af deres skøn vedrørende de beviser, der skal fremlægges til støtte for en støtteansøgning, skal overholde de formål, der forfølges med de pågældende EU-retlige bestemmelser og de almindelige EU-retlige principper, særligt proportionalitetsprincippet, som kræver, at de midler, hvormed en bestemmelse gennemføres, er egnede til at opfylde det tilsigtede formål og ikke går videre end nødvendigt for at opfylde det (jf. i denne retning dom af 24.6.2010, Pontini m.fl., C-375/08, EU:C:2010:365, præmis 86 og 87, og af 17.12.2020, Land Berlin (Betalingsrettigheder i forbindelse med den fælles landbrugspolitik), C-216/19, EU:C:2020:1046, præmis 35).
- 43 Det tilkommer først og fremmest den forelæggende ret at undersøge, om princippet er blevet overholdt inden for rammerne af den nationale lovgivning, som finder anvendelse i hovedsagen (jf. i denne retning dom af 24.6.2010, Pontini m.fl., C-375/08, EU:C:2010:365, præmis 89).
- 44 I sit skriftlige indlæg har den rumænske regering anført, at den rumænske lovgiver i forbindelse med fastsættelsen af minimumsaktiviteterne for landbrugsarealer, der naturligt holdes i en stand, der er egnet til græsning, navnlig har haft til hensigt 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.
- 45 I denne henseende overholder et sådant formål, således som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 50 i forslaget til afgørelse, dem, der forfølges med den omhandlede EU-lovgivning. Artikel 39, stk. 1, litra b), TEUF bestemmer nemlig, at den fælles landbrugspolitikks støtteordninger omfatter direkte indkomststøtte, der har til formål at sikre landbrugerne en rimelig levestandard, især ved en forhøjelse af de individuelle indkomster for de i landbruget beskæftigede personer.
- 46 Hvad angår den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivnings egnethed til at nå det formål, der forfølges hermed, er det med forbehold af den efterprøvelse, som det påhviler den forelæggende ret at foretage, tilstrækkeligt at fastslå, at denne lovgivning forekommer egnet til at opfylde dette formål, der, som det fremgår af denne doms præmis 44, består i at fremme den direkte adgang til de pågældende græsarealer for det størst mulige antal personer, der ejer eller besidder dyr.
- 47 Under disse omstændigheder synes denne nationale lovgivning i øvrigt heller ikke at gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det nævnte formål, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve. Det skal ikke desto mindre bemærkes, at en prøvelse af proportionaliteten skal ske særligt under hensyn til målsætningerne for den fælles landbrugspolitik, hvilket kræver en afvejning af disse målsætninger og det mål, der forfølges med denne lovgivning (jf. i denne retning dom af 23.12.2015, Scotch Whisky Association m.fl., C-333/14, EU:C:2015:845, præmis 28 og 40).

48 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares 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 ikke er til hinder for en national lovgivning, hvorefter minimumsaktiviteten på landbrugsarealer, der naturligt holdes i en stand, der er egnet til græsning eller dyrkning som omhandlet i disse bestemmelser, skal udøves af landbrugeren med dyr, som landbrugeren selv holder.

Det andet spørgsmål

49 Med det andet spørgsmål 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 lader dyr, der omkostningsfrit er udlånt til vedkommende af fysiske personer, som ejer disse dyr, græsse på dette areal, henhører under begrebet »aktiv landbruger« som omhandlet i denne sidstnævnte bestemmelse.

50 Ifølge fast retspraksis 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 af (jf. i denne retning dom af 24.6.2010, Pontini m.fl., C-375/08, EU:C:2010:365, præmis 58, og af 29.7.2019, Pelham m.fl., C-476/17, EU:C:2019:624, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis).

51 Hvad i første række angår ordlyden af artikel 9 i forordning nr. 1307/2013, som ifølge overskriften vedrører begrebet »aktiv landbruger«, skal det for det første bemærkes, at denne bestemmelse udtrykkeligt fastsætter i stk. 1, at der ikke ydes direkte betalinger til 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), idet disse betingelser er kumulative, som det fremgår af anvendelsen af konjunktionen »og« i denne artikel 9, stk. 1.

52 Det er i det foreliggende tilfælde ubestridt, at de i hovedsagen omhandlede landbrugsarealer overvejende udgør arealer, der naturligt holdes i en stand, der gør dem egnet til græsning eller dyrkning, i overensstemmelse med den første betingelse, som er fastsat i denne bestemmelse.

53 Hvad angår den anden betingelse, som er opstillet heri, fremgår det af ordlyden af artikel 9, stk. 1, i forordning nr. 1307/2013, at en landbruger, som ikke på de omhandlede 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.

54 For det andet skal en person for at kunne omfattes af begrebet »aktiv landbruger« som omhandlet i artikel 9, stk. 1, i forordning nr. 1307/2013 forinden opfylde de krav, der er nævnt i denne forordnings artikel 4, stk. 1, litra a), hvorefter begrebet »landbruger« sigter til en person, »hvis bedrift befinder sig inden for traktaternes territoriale anvendelsesområde [...], og som udøver en landbrugsaktivitet«.

55 Som det fremgår af denne doms præmis 36, omfatter begrebet »bedrift« som defineret i denne forordnings artikel 4, stk. 1, litra b), i denne henseende alle de produktionsenheder, som landbrugeren driver.

- 56 Hvad for det første angår kravet om, at en produktionsenhed skal »drives« af en landbruger, har Domstolen allerede fastslået, at begrebet drift ikke indebærer, at landbrugeren har en ubegrænset råderet over det pågældende areal inden for rammerne af anvendelsen heraf til landbrugsmæssige formål. Landbrugeren skal derimod i forhold til arealet have en tilstrækkelig autonomi med henblik på udøvelsen af sin landbrugsaktivitet, hvilket det tilkommer den nationale ret at vurdere på baggrund af samtlige omstændigheder i den sag, der skal afgøres (jf. i denne retning dom af 14.10.2010, Landkreis Bad Dürkheim, C-61/09, EU:C:2010:606, præmis 61 og 62, og af 2.7.2015, Demmer, C-684/13, EU:C:2015:439, præmis 58).
- 57 Det følger heraf, at den omstændighed, at de arealer, der anvendes med henblik på udøvelsen af en landbrugsaktivitet, har været genstand for en koncessionsaftale om et græsningsareal, der tilhører en kommune, er uden relevans for vurderingen af, om en landbruger er omfattet af begrebet »aktiv landbruger«, for så vidt som den pågældende landbruger med hensyn til dette areal har en tilstrækkelig autonomi med henblik på udøvelsen af sin landbrugsaktivitet.
- 58 For det andet omfatter de i denne forordnings artikel 4, stk. 1, litra b), omhandlede »produktionsenheder«, således som det fremgår af denne doms præmis 36, de dyr, der anvendes til græsning, for så vidt som den pågældende landbruger har en tilstrækkelig råderet over disse dyr med henblik på udøvelsen af sin landbrugsaktivitet, hvilket det tilkommer den nationale ret at vurdere på baggrund af samtlige omstændigheder i den sag, der skal afgøres.
- 59 Det følger heraf, at den omstændighed i hovedsagen, at Avio Lucos lader dyr, der omkostningsfrit er udlånt til selskabet af fysiske personer, som ejer disse dyr, græsse, ligeledes er uden relevans for vurderingen af, om denne juridiske person er omfattet af begrebet »aktiv landbruger« som omhandlet i artikel 9, stk. 1, i forordning nr. 1307/2013, for så vidt som denne, således som det fremgår af den foregående præmis, har en tilstrækkelig råderet over disse dyr med henblik på udøvelsen af sin landbrugsaktivitet.
- 60 I anden række underbygges fortolkningen af artikel 4, stk. 1, litra a) og c), samt artikel 9, stk. 1, i forordning nr. 1307/2013, således som den fremgår af denne doms præmis 50-59, af den sammenhæng, hvori disse bestemmelser indgår. Som det således er blevet anført i denne doms præmis 37, fremgår det i det væsentlige af 16. betragtning til delegeret 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 tildeling.
- 61 Det skal under disse omstændigheder fastslås, at for så vidt som landbrugeren har en tilstrækkelig råderet over dyrene på bedriften med henblik på udøvelsen af sin landbrugsaktivitet samt bærer fortjenesten og de finansielle risici for landbrugsaktiviteten på de arealer, for hvilke støtteansøgningen er indgivet, udelukker den omstændighed, at en landbruger udøver en landbrugsaktivitet med dyr, der stilles til landbrugeren rådighed inden for rammerne af en aftale om brugslån, ikke, at denne landbruger anses for at være en »aktiv landbruger« som omhandlet i artikel 9, stk. 1, i forordning nr. 1307/2013.
- 62 En sådan fortolkning er i tredje række i overensstemmelse med det med denne forordning forfulgte formål. Den fælles landbrugspolitik støtteordninger omfatter navnlig direkte indkomststøtte, der har til formål at sikre landbrugerne en rimelig levestandard, især ved en forhøjelse af de individuelle indkomster for de i landbruget beskæftigede personer.

- 63 Da den direkte støtte ydes til landbrugere, der har en tilstrækkelig råderet over de dyr, der anvendes til græsning, i forbindelse med anvendelsen af dyrene til landbrugsformål samt bærer fortjenesten og de finansielle risici, som er forbundet med landbrugsaktiviteten på de arealer, for hvilke der ansøges om tildeling, er den omstændighed, at disse dyr anvendes inden for rammerne af en aftale om brugslån, således ikke afgørende, således som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 66 i forslaget til afgørelse.
- 64 I den foreliggende sag følger det af besvarelsen af det første spørgsmål, at EU-retten med forbehold af den efterprøvelse, som den forelæggende ret skal foretage, ikke er til hinder for en national lovgivning, hvorefter minimumsaktiviteten på landbrugsarealer, der naturligt holdes i en stand, der er egnet til græsning eller dyrkning som omhandlet i artikel 4, stk. 1, litra c), nr. iii), og artikel 4, stk. 2, litra b), i forordning nr. 1307/2013, skal udøves af landbrugeren med dyr, som landbrugeren holder. Som det fremgår af denne doms præmis 38, er »bruger af dyr« som defineret i artikel 2, litra m), i anordning nr. 619/2015 i det foreliggende tilfælde i denne henseende ikke alene en person, der permanent bruger dyr i egenskab af dyreejer og/eller bedriftsejer, men ligeledes en person, som midlertidigt er i besiddelse af disse dyr, i egenskab af en person, som har fået betroet at holde disse dyr i hele den af ansøgningsåret omfattede periode, idet dyrene holdes i kraft af en aftale indgået efter den gældende lovgivning. En sådan definition synes imidlertid principielt ikke at udelukke en person, som råder over dyr, der omkostningsfrit er udlånt til vedkommende af fysiske personer, som ejer disse dyr, og som har en tilstrækkelig råderet over disse dyr med henblik på udøvelsen af sin landbrugsaktivitet, fra begrebet »bruger af dyr«. Da en sådan konstatering indebærer en fortolkning af national ret, påhviler det i givet fald den forelæggende ret at foretage den.
- 65 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det andet spørgsmål besvares med, at artikel 4, stk. 1, litra a) og c), og 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 lader dyr, der omkostningsfrit er udlånt til vedkommende af fysiske personer, som ejer disse dyr, græsse på dette areal, henhører under begrebet »aktiv landbruger« som omhandlet i denne sidstnævnte bestemmelse, for så vidt som denne person udøver en »minimumsaktivitet« på dette græsningsareal som omhandlet i denne forordnings artikel 4, stk. 1, litra c), nr. iii).

Det tredje spørgsmål

- 66 Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 60 i forordning nr. 1306/2013 skal fortolkes således, at en situation, hvori en ansøger om finansiell støtte efter den generelle arealbetalingsordning til støtte for sin ansøgning fremlægger en koncessionsaftale om græsningsarealer og vederlagsfrie aftaler om brugslån vedrørende dyr, der er bestemt til græsning på disse arealer, kan være omfattet af begrebet »kunstigt skabte betingelser« i denne bestemmelses forstand.
- 67 Det fremgår af artikel 60 i forordning nr. 1306/2013, 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.
- 68 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 misbrug.

- 69 Det følger nemlig af fast retspraksis, at anvendelsesområdet for EU's forordninger ikke kan udvides til at dække erhvervsdrivendes retsstridige transaktioner (dom af 12.9.2013, *Slancheva sila*, C-434/12, EU:C:2013:546, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis).
- 70 Domstolen har imidlertid allerede fastslået, at bevis på, at der er tale om misbrug hos en potentiel modtager af en støtte, under sådanne omstændigheder nødvendiggør dels et sammenfald af objektive omstændigheder, hvoraf det fremgår, at det formål, som de relevante bestemmelser forfølger, ikke er opnået, selv om 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 (dom af 12.9.2013, *Slancheva sila*, C-434/12, EU:C:2013:546, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).
- 71 I øvrigt har Domstolen præciseret, at det påhviler den nationale ret at fastslå, at disse to elementer foreligger, hvorom der skal føres bevis i overensstemmelse med de nationale retsregler, idet EU-rettens virkning dog ikke må begrænses (dom af 12.9.2013, *Slancheva sila*, C-434/12, EU:C:2013:546, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis).
- 72 Det er i denne sammenhæng, at der skal foretages en fortolkning af begrebet »kunstigt skabte betingelser« som omhandlet i artikel 60 i forordning nr. 1307/2013.
- 73 Hvad for det første angår det objektive element, der er nævnt i denne doms præmis 70, skal det bemærkes, at det fremgår af artikel 39, stk. 1, litra b), TEUF, at den fælles landbrugspolitik støtteordninger omfatter direkte indkomststøtte, der har til formål at sikre landbrugerne en rimelig levestandard, især ved en forhøjelse af de individuelle indkomster for de i landbruget beskæftigede personer. Som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 73 i forslaget til afgørelse, kan ydelse af en sådan støtte til en person, som har indgået en koncessionsaftale om græsningsarealer, og som, idet vedkommende ikke har det antal dyr, der er nødvendigt for at anvende disse græsarealer, indgår aftaler om brugslån vedrørende dyr, der er bestemt til græsning på disse arealer, således udgøre en afskæring af denne støtte til skade for en del af landbrugerne, i det foreliggende tilfælde de personer, der lader deres egne dyr græsse på de nævnte arealer.
- 74 For det andet påhviler det, som generaladvokaten ligeledes har fremhævet i punkt 74 i forslaget til afgørelse, med hensyn til det i denne doms præmis 70 omhandlede subjektive element, i det foreliggende tilfælde den forelæggende ret at tage hensyn til alle de relevante elementer i tvisten i hovedsagen med henblik på at afgøre, om Avio Lucos havde et ønske om at drage fordel af EU-bestemmelserne ved kunstigt at skabe de betingelser, der kræves for at opnå denne fordel. De faktiske forhold, der således kan tages i betragtning, omfatter indgåelsen, i strid med gældende national ret, af en koncessionsaftale eller indholdet af de i hovedsagen omhandlede låneaftaler, bl.a. hvis det fremgår heraf, at græsningen af de lånte dyr ikke foretages af Avio Lucos, men af ejerne af disse dyr.
- 75 Henset til ovenstående betragtninger skal det tredje spørgsmål besvares med, at artikel 60 i forordning nr. 1306/2013 skal fortolkes således, at en situation, hvori en ansøger om finansiel støtte efter den generelle arealbetalingsordning til støtte for sin ansøgning fremlægger en koncessionsaftale om græsningsarealer og vederlagsfrie aftaler om brugslån vedrørende dyr, der er bestemt til græsning på disse arealer, kan være omfattet af begrebet »kunstigt skabte betingelser« i denne bestemmelses forstand, for så vidt som det for det første fremgår af et sammenfald af objektive omstændigheder, at det formål, som de relevante bestemmelser

forfølger, ikke er opnået, selv om betingelserne i disse bestemmelser formelt er overholdt, og, for det andet, at der godtgøres et ønske om at drage fordel af EU-bestemmelserne ved kunstigt at skabe de betingelser, der kræves for at opnå denne fordel.

Sagsomkostninger

- 76 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Anden Afdeling) for ret:

- 1) Artikel 4, stk. 1, litra c), nr. iii), og artikel 4, stk. 2, litra b), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning 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 ikke er til hinder for en national lovgivning, hvorefter minimumsaktiviteten på landbrugsarealer, der naturligt holdes i en stand, der er egnet til græsning eller dyrkning som omhandlet i disse bestemmelser, skal udøves af landbrugeren med dyr, som landbrugeren selv holder.
- 2) Artikel 4, stk. 1, litra a) og c), og 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 lader dyr, der omkostningsfrit er udlånt til vedkommende af fysiske personer, som ejer disse dyr, græsse på dette areal, henhører under begrebet »aktiv landbruger« som omhandlet i denne sidstnævnte bestemmelse, for så vidt som denne person udøver en »minimumsaktivitet« på dette græsningsareal som omhandlet i denne forordnings artikel 4, stk. 1, litra c), nr. iii).
- 3) 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. 1200/2005 og (EF) nr. 485/2008 skal fortolkes således, at en situation, hvori en ansøger om finansiel støtte efter den generelle arealbetalingsordning til støtte for sin ansøgning fremlægger en koncessionsaftale om græsningsarealer og vederlagsfrie aftaler om brugslån vedrørende dyr, der er bestemt til græsning på disse arealer, kan være omfattet af begrebet »kunstigt skabte betingelser« i denne bestemmelses forstand, for så vidt som det for det første fremgår af et sammenfald af objektive omstændigheder, at det formål, som de relevante bestemmelser forfølger, ikke er opnået, selv om betingelserne i disse bestemmelser formelt er overholdt, og, for det andet, at der godtgøres et ønske om at drage fordel af EU-bestemmelserne ved kunstigt at skabe de betingelser, der kræves for at opnå denne fordel.

Underskrifter