



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

7 april 2022*

„Prejudiciële verwijzing – Landbouw – Gemeenschappelijk landbouwbeleid – Regelingen inzake rechtstreekse steunverlening – Gemeenschappelijke voorschriften – Regeling inzake één enkele areaalbetaling – Verordening (EU) nr. 1307/2013 – Artikel 4, lid 1, onder a) en c), en lid 2, onder b) – Nationale regeling die voor rechtstreekse steunverlening als voorwaarde stelt dat de landbouwer zijn eigen dieren houdt – Artikel 9, lid 1 – Begrip ‚actieve landbouwer’ – Verordening (EU) nr. 1306/2013 – Artikel 60 – Omzeilingsclausule – Begrip ‚kunstmatig gecreëerde voorwaarden’”

In zaak C-176/20,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Curte de Apel Alba Iulia (rechter in tweede aanleg Alba Iulia, Roemenië) bij beslissing van 11 februari 2020, ingekomen bij het Hof op 7 april 2020, in de procedure

SC Avio Lucos SRL

tegen

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

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

wijst

HET HOF (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: A. Arabadjiev, president van de Eerste kamer, waarnemend voor de president van de Tweede kamer, I. Ziemele (rapporteur), T. von Danwitz, P.G. Xuereb en A. Kumin, rechters,

advocaat-generaal: A. Rantos,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

* Procestaal: Roemeens.

gelet op de opmerkingen van:

- SC Avio Lucos SRL, vertegenwoordigd door M. Gornoviceanu, avocate,
- Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul județean Dolj, vertegenwoordigd door N.S. Răducan als gemachtigde,
- Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (APIA) – Aparat Central, vertegenwoordigd door A. Pinteș als gemachtigde,
- de Roemeense regering, vertegenwoordigd door E. Gane en A. Rotăreanu als gemachtigden,
- de Tsjechische regering, vertegenwoordigd door M. Smolek, J. Pavliš en J. Vlácil als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door A. Sauka en A. Biolan als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 2 september 2021,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 4, lid 1, onder a) en c), en lid 2, onder b), en artikel 9, lid 1, van verordening (EU) nr. 1307/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van voorschriften voor rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van verordening (EG) nr. 637/2008 van de Raad en verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad (PB 2013, L 347, blz. 608), en van artikel 60 van verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van verordeningen (EEG) nr. 352/78, (EG) nr. 165/94, (EG) nr. 2799/98, (EG) nr. 814/2000, (EG) nr. 1290/2005 en (EG) nr. 485/2008 van de Raad (PB 2013, L 347, blz. 549).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen, enerzijds, SC Avio Lucos SRL en, anderzijds, het Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul județean Dolj (agentschap voor betalingen en bijstand ten behoeve van de landbouw – provinciaal kantoor Dolj, Roemenië) en het Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (APIA) – Aparat Central (agentschap voor betalingen en bijstand ten behoeve van de landbouw, hoofdkantoor, Roemenië) (hierna samen: „APIA”) betreffende een besluit van APIA tot afwijzing van de betalingsaanvraag die Avio Lucos op grond van de regeling inzake één enkele areaalbetaling voor het jaar 2015 had ingediend.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Verordening nr. 1782/2003

- 3 Artikel 29 („Beperking van de uitbetaling”) van verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad van 29 september 2003 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers en houdende wijziging van de verordeningen (EEG) nr. 2019/93, (EG) nr. 1452/2001, (EG) nr. 1453/2001, (EG) nr. 1454/2001, (EG) nr. 1868/94, (EG) nr. 1251/1999, (EG) nr. 1254/1999, (EG) nr. 1673/2000, (EEG) nr. 2358/71 en (EG) nr. 2529/2001 (PB 2003, L 270, blz. 1), luidde:

„Onverminderd bijzondere bepalingen in afzonderlijke steunregelingen, wordt niet uitbetaald aan begunstigden van wie vaststaat dat zij de voorwaarden voor de uitbetaling kunstmatig hebben gecreëerd om een voordeel te verkrijgen dat in strijd is met de doelstellingen van de betrokken steunregeling.”

Verordening nr. 1306/2013

- 4 Artikel 60 („Omzeilingsclausule”) van verordening nr. 1306/2013 bepaalt:

„Onverminderd specifieke bepalingen wordt geen van de voordelen waarin de sectorale landbouwwetgeving voorziet, toegekend aan natuurlijke personen of rechtspersonen van wie is komen vast te staan dat zij kunstmatig de voorwaarden hebben gecreëerd om voor dergelijke voordelen in aanmerking te komen en dus een voordeel zouden genieten dat niet in overeenstemming is met de doelstellingen van die wetgeving.”

Verordening nr. 1307/2013

- 5 In overweging 3 van verordening nr. 1307/2013 staat te lezen:

„Alle basiselementen voor de verlening van Uniesteun aan landbouwers dienen vervat te zijn in deze verordening, waarin tevens de aan de betalingen gerelateerde toegangsvoorwaarden worden vastgesteld die onlosmakelijk verbonden zijn met deze basiselementen.”

- 6 Artikel 4 („Definities en aanverwante bepalingen”) van deze verordening bepaalt:

„1. In deze verordening wordt verstaan onder:

- a) ‚landbouwer’: een natuurlijk persoon of rechtspersoon dan wel een groep natuurlijke personen of rechtspersonen, ongeacht de rechtspositie van de groep en haar leden volgens het nationale recht, van wie het bedrijf zich bevindt binnen het territoriale toepassingsgebied van de Verdragen als omschreven in artikel 52 VEU in samenhang met de artikelen 349 en 355 VWEU, en die een landbouwactiviteit uitoefent;

- b) ‚bedrijf‘: alle eenheden op het grondgebied van eenzelfde lidstaat die voor landbouwactiviteiten worden gebruikt en door een landbouwer worden beheerd;
- c) ‚landbouwactiviteit‘:
 - i) landbouwproducten produceren, fokken of telen, inclusief het oogsten, het melken, het fokken van dieren, en het houden van dieren voor landbouwdoeleinden,
 - ii) een landbouwareaal in een staat houden die begrazing of teelt mogelijk maakt zonder dat daarvoor voorbereidende activiteiten nodig zijn die verder gaan dan activiteiten op basis van de gebruikelijke landbouwmethoden en -machines, op basis van criteria die de lidstaten bepalen aan de hand van een door de Commissie vastgesteld kader, of
 - iii) een door de lidstaten omschreven minimumactiviteit verrichten op landbouwarealen die in een voor begrazing of teelt geschikte natuurlijke staat worden behouden;

[...]

2. De lidstaten

[...]

- b) indien van toepassing in een lidstaat, omschrijven de te verrichten minimumactiviteit op landbouwarealen die in een voor begrazing of teelt geschikte natuurlijke staat worden behouden, als bedoeld in lid 1, onder c), iii);

[...]

3. Ter wille van de rechtszekerheid is de Commissie bevoegd om overeenkomstig artikel 70 gedelegeerde handelingen vast te stellen ter bepaling van:

[...]

- b) het kader voor de door de lidstaten te omschrijven minimumactiviteit die verricht moet worden op landbouwarealen die in een voor begrazing of teelt geschikte natuurlijke staat worden behouden, als bedoeld in lid 1, onder c), iii);

[...]”

7 Artikel 9 („Actieve landbouwer”) van die verordening bepaalt in lid 1:

„Er worden geen rechtstreekse betalingen toegekend aan natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel groepen natuurlijke personen of rechtspersonen van wie de landbouwarealen hoofdzakelijk bestaan uit grond die in een voor beweiding of teelt geschikte natuurlijke staat wordt behouden en die op deze grond geen minimumactiviteit verrichten zoals die door de betrokken lidstaat overeenkomstig artikel 4, lid 2, onder b), is omschreven.”

8 Overeenkomstig artikel 74 is verordening nr. 1307/2013 van toepassing geworden op 1 januari 2015.

Gedelegeerde verordening nr. 639/2014

- 9 De overwegingen 4 en 16 van gedelegeerde verordening (EU) nr. 639/2014 van de Commissie van 11 maart 2014 tot aanvulling van verordening nr. 1307/2013 en tot wijziging van bijlage X bij die verordening (PB 2014, L 181, blz. 1) luiden:

„(4) Overeenkomstig de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie [...] dient te worden verduidelijkt dat lidstaten die maatregelen tot uitvoering van het Unierecht vaststellen, in de uitoefening van hun beslissingsbevoegdheid bepaalde beginselen in acht moeten nemen, waaronder met name het beginsel van non-discriminatie.

[...]

(16) Conform de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie [...] moeten de betalingsrechten worden toegewezen aan de persoon die de beslissingsbevoegdheid uitoefent, de voordelen geniet en de financiële risico's draagt met betrekking tot de landbouwactiviteit op de grond waarvoor om een dergelijke toewijzing wordt gevraagd. In dit verband moet worden verduidelijkt dat dit beginsel met name geldt voor de gevallen waarin meer dan een landbouwer een aanvraag voor de toewijzing van betalingsrechten voor eenzelfde subsidiabele hectare indient.”

- 10 Artikel 5 („Kader voor minimumactiviteiten op landbouwrealeen die op natuurlijke wijze in een voor begrazing of teelt geschikte staat worden gehouden”) van deze gedelegeerde verordening bepaalt:

„Voor de toepassing van artikel 4, lid 1, onder c), iii), van [verordening nr. 1307/2013] bestaat de door de lidstaten te omschrijven minimumactiviteit op landbouwrealeen die op natuurlijke wijze in een voor begrazing of teelt geschikte staat worden gehouden, uit ten minste een jaarlijks door de landbouwer te verrichten activiteit. Waar dat om milieuredenen gerechtvaardigd is, kunnen de lidstaten besluiten ook activiteiten goed te keuren die slechts om de twee jaar worden verricht.”

Roemeens recht

Spoedbesluit nr. 34/2013 van de regering

- 11 Artikel 2 van Ordonanță 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 (spoedbesluit nr. 34/2013 van de regering betreffende de organisatie, het beheer en de exploitatie van blijvend grasland en tot wijziging en aanvulling van wet nr. 18/1991 inzake het grondgebruik) van 23 april 2013 (*Monitorul Oficial al României*, deel I, nr. 267 van 13 mei 2013) bepaalt:

„Voor de toepassing van dit spoedbesluit wordt onder de volgende termen en uitdrukkingen verstaan:

[...]

c) grootvee-eenheid (GVE): standaardmeeteenheid die wordt vastgesteld op basis van de voedingsbehoeften van elk type dier, waardoor verschillende categorieën dieren kunnen worden omgerekend. [...]"

Spoedbesluit nr. 3/2015 van de regering

12 Artikel 2 van Ordonanță 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 asocierie în agricultură (spoedbesluit nr. 3/2015 van de regering houdende goedkeuring van de betalingsregelingen voor de landbouw in de periode 2015-2020 en tot wijziging van artikel 2 van wet nr. 36/1991 betreffende landbouwvennootschappen en andere samenwerkingsvormen in de landbouw) van 18 maart 2015 bepaalt in de versie die op 1 juli 2015 (*Monitorul Oficial al României*, deel I, nr. 191 van 23 maart 2015) (hierna: „OUG nr. 3/2015”) van kracht was:

„(1) Voor de toepassing van dit spoedbesluit worden de volgende termen als volgt gedefinieerd:

[...]

f) ‚landbouwer’: een natuurlijk persoon of rechtspersoon of een samenwerking van natuurlijke personen of rechtspersonen, ongeacht de rechtsvorm, die op Roemeens grondgebied een landbouwactiviteit uitoefent;

[...]

(2) Voor de toepassing van lid 1, onder f), wordt, naargelang van het geval, onder ‚landbouwactiviteit’ verstaan:

[...]

d) het verrichten van een minimumactiviteit op landbouwarealen die gewoonlijk in een voor begrazing of teelt geschikte staat worden gehouden door begrazing met een minimumbezettingsgraad van 0,3 GVE/ha met behulp van vee dat door de landbouwer wordt gefokt, of door het jaarlijks maaien van blijvend grasland overeenkomstig de bepalingen van de specifieke wetgeving op het gebied van grasland. [...]"

13 Artikel 7, lid 1, van dit besluit luidt:

„Voor betalingen komen in aanmerking actieve landbouwers, natuurlijke personen en/of rechtspersonen die als gebruikers van landbouwarealen en/of rechtmatige houders van vee een landbouwactiviteit verrichten overeenkomstig de geldende wetgeving. [...]"

14 In artikel 8 van dat besluit is bepaald:

„(1) Om in aanmerking te komen voor [...] rechtstreekse betalingen moeten de landbouwers:

[...]

c) landbouwgrond met een oppervlakte van ten minste 1 ha exploiteren; de oppervlakte per perceel landbouwgrond moet ten minste 0,3 ha bedragen; in het geval van glastuinbouw, wijnbouw, boomgaarden, verbouw van hop, boomkwekerijen of vruchtdragende struiken moet de oppervlakte van het perceel landbouwgrond ten minste 0,1 ha bedragen en/of, in voorkomend geval, een minimumaantal dieren bevatten. [...]

[...]

n) bij indiening van de verzamelaanvraag of van wijzigingen daarop de noodzakelijke documenten overleggen tot staving van het rechtmatige gebruik van de landbouwgrond, daaronder begrepen de landbouwgrond die ecologische aandachtsgebieden bevat, en van de veestapel. [...]

[...]

(6) De documenten waaruit het rechtmatige gebruik van de landbouwgrond en het houden van de veestapel blijken, worden vastgesteld bij besluit van de minister van Landbouw, Bosbouw en Plattelandsontwikkeling en worden, afhankelijk van het geval, door alle aanvragers overgelegd bij de indiening van de verzamelaanvragen. Arealen of veestapels waarvoor deze documenten niet zijn overgelegd, komen niet voor betaling in aanmerking.”

Besluit nr. 619/2015

- 15 Artikel 2 van Ordin 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 [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 (besluit nr. 619/2015 van de minister van Landbouw en Plattelandsontwikkeling houdende goedkeuring van de subsidiabiliteitscriteria, de specifieke voorwaarden en de wijze van uitvoering van de in artikel 1, leden 2 en 3, van [OUG nr. 3/2015] bedoelde betalingsregelingen, en de specifieke voorwaarden voor de uitvoering van de in het nationale programma voor plattelandsontwikkeling 2014-2020 vastgestelde compenserende maatregelen voor plattelandsontwikkeling die op landbouwgrond van toepassing zijn) van 6 april 2015 bepaalt in de versie die op 1 juli 2015 van kracht was (*Monitorul Oficial al României*, deel I, nr. 234 van 6 april 2015) (hierna: „besluit nr. 619/2015”):

„In dit besluit wordt verstaan onder:

[...]

m) ‚veehouder’: [een] persoon die permanent in het bezit is van dieren, als eigenaar van dieren en/of eigenaar van een bedrijf, of die als persoon aan wie de zorg van dieren is toevertrouwd gedurende het gehele jaar waarop de aanvraag betrekking heeft, tijdelijk in het bezit is van dieren, waarbij de dieren worden gehouden op basis van een document dat is opgesteld onder de door de geldende wetgeving bepaalde voorwaarden;

[...]”

16 Artikel 7, lid 3, van dit besluit luidt:

„Gebruikers van blijvend grasland, natuurlijke personen of privaatrechtelijke rechtspersonen – met uitzondering van de in lid 1 en in artikel 6, lid 1, genoemde personen – die als actieve landbouwers ten minste een minimale landbouwactiviteit zoals gedefinieerd in artikel 2, lid 2, onder d), van [OUG nr. 3/2015] uitoefenen op het blijvend grasland dat hun overeenkomstig de wet ter beschikking staat, leggen bij de indiening van de verzamelaanvraag bij APIA de in artikel 5, lid 1, en lid 2, onder a), onder b), i), onder c) en d), bedoelde documenten over, alsmede in voorkomend geval:

a) een kopie van de kaart van de veehouderij waar de dieren zijn geregistreerd of een door de bevoegde zelfstandige dierenarts afgegeven certificaat met de code van het in het nationale register van bedrijven ingeschreven bedrijf, geldig op de datum van indiening van de enkele betalingsaanvraag, in het geval dat de eigenaar van het blijvende grasland dieren houdt waarmee een minimumbezettingsgraad van 0,3 GVE/ha wordt gegarandeerd;

[...]”

Burgerlijk wetboek

17 Artikel 2.146 van de Cod Civil (burgerlijk wetboek), dat is vastgesteld bij wet nr. 287 van 17 juli 2009 (*Monitorul Oficial al României*, deel I, nr. 505 van 15 juli 2011) en betrekking heeft op de bruikleenovereenkomst, bepaalt:

„De bruikleenovereenkomst is de overeenkomst om niet waarbij een partij, ‚bruikleengever’ genaamd, een roerend of onroerend goed aan de andere partij, ‚bruiklener’ genaamd, ter beschikking stelt met de verplichting deze na verloop van tijd terug te geven.”

Hoofddeding en prejudiciële vragen

18 Avio Lucos heeft bij APIA een aanvraag voor financiële steun op grond van de regeling inzake één enkele areaalbetaling ingediend voor het jaar 2015 voor een oppervlakte van 170,36 ha grasland. Daartoe heeft Avio Lucos een aantal documenten overgelegd, waaronder een concessieovereenkomst die zij op 28 januari 2013 met de Consiliu Local al Comunei Podari (gemeenteraad van Podari, Roemenië) heeft gesloten met betrekking tot een perceel grasland in die gemeente, alsmede bruikleenovereenkomsten die zij in april 2015 heeft gesloten met verschillende eigenaren van dieren, op grond waarvan deze dieren worden gebruikt voor begrazing en aldus bijdragen tot de aangegeven landbouwactiviteit.

19 Bij besluit van 20 oktober 2017 heeft APIA deze aanvraag afgewezen omdat Avio Lucos niet voor het totale areaal grasland van 170,36 ha de minimumbezetting van 0,3 GVE/ha had verzekerd. Volgens dit agentschap werd het land in feite niet begraaasd door de dieren van Avio Lucos maar door die van de eigenaren waarmee zij een bruikleenovereenkomst had gesloten. Avio Lucos heeft bezwaar gemaakt tegen dit besluit, dat op 4 januari 2018 door APIA is afgewezen.

20 Avio Lucos is tegen dat besluit opgekomen bij de Tribunal Dolj (rechter in eerste aanleg Dolj, Roemenië), die het beroep bij vonnis van 28 januari 2018 heeft afgewezen. In wezen heeft deze rechter om te beginnen geoordeeld dat de concessieovereenkomst was gesloten in strijd met het nationale recht, omdat Avio Lucos ten tijde van het sluiten van die overeenkomst met name geen

fokker was en de bezettingsgraad van 0,3 GVE/ha op dat tijdstip moest worden gehaald. Bijgevolg was deze vennootschap rechtens niet bevoegd om de betrokken percelen grasland in concessie te nemen, zodat haar betalingsaanvraag niet-ontvankelijk was. Voorts had Avio Lucos, hoewel zij formeel aan de in de toepasselijke nationale regeling gestelde voorwaarden voldeed, kunstmatig de voorwaarden gecreëerd om voor financiële steun in aanmerking te komen. Ten slotte was een ruime uitlegging van het begrip „fokker”, zoals Avio Lucos voorstelt, volgens die rechter in strijd met het Unierecht, aangezien het de nationale autoriteiten is toegestaan om zich uitsluitend op de gegevens van een nationaal systeem voor de individuele identificatie en registratie van dieren te baseren om de aangevraagde steun te weigeren, zonder dat zij aanvullende controles hoeven te verrichten.

- 21 Avio Lucos heeft tegen dit vonnis hoger beroep ingesteld bij de verwijzende rechter, de Curte de Apel Alba Iulia (rechter in tweede aanleg Alba Iulia, Roemenië). Ter ondersteuning van haar hoger beroep voert zij met name aan dat in genoemd vonnis ten onrechte is geoordeeld dat zij niet voldeed aan de voorwaarde inzake de hoedanigheid van fokker.
- 22 De verwijzende rechter stelt vast dat volgens artikel 4, lid 1, onder a) en c), van verordening nr. 1307/2013 onder het begrip „landbouwer” met name een natuurlijke persoon of rechtspersoon valt die een „landbouwactiviteit” verricht, die volgens artikel 4, lid 1, onder c), iii), van deze verordening kan bestaan in het verrichten van een door de lidstaten omschreven minimumactiviteit op landbouwarealen die in een voor begrazing of teelt geschikte natuurlijke staat worden behouden. Wat een dergelijke minimumactiviteit betreft, laat artikel 4, lid 2, van deze verordening het volgens de verwijzende rechter aan de lidstaten over om dit begrip te omschrijven. De Roemeense wetgever heeft volgens hem echter in dit verband bepaald dat de landbouwactiviteit moet worden verricht met door de landbouwer zelf gefokte dieren, zodat een rechtspersoon die een dergelijke activiteit via een tussenpersoon verricht, van de toekenning van financiële steun is uitgesloten, hetgeen volgens APIA het geval is met Avio Lucos.
- 23 Volgens deze rechter kan de vraag of artikel 4, lid 1, onder a) en c), van verordening nr. 1307/2013 zich verzet tegen een dergelijke nationale regeling en, zo niet, of op grond van dezelfde bepaling en artikel 9, lid 1, van die verordening kan worden geoordeeld dat een rechtspersoon die in omstandigheden als in het hoofdgeding een concessieovereenkomst en bruikleenovereenkomsten heeft gesloten, onder het begrip „actieve landbouwer” valt, niet met zekerheid worden beantwoord. Aangezien Avio Lucos formeel voldeed aan de in het nationale recht neergelegde subsidiabiliteitscriteria, vraagt hij zich bovendien af of het sluiten van een concessieovereenkomst en van bruikleenovereenkomsten als in het hoofdgeding, onder het begrip „kunstmatig gecreëerde voorwaarden” in de zin van artikel 60 van verordening nr. 1306/2013 kan vallen.
- 24 In die omstandigheden heeft de Curte de Apel Alba Iulia de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
 - „1) Staat verordening [nr. 1307/2013] in de weg aan een nationale regeling waarin is bepaald dat de minimumactiviteit die moet worden verricht op landbouwarealen die gewoonlijk in een voor begrazing geschikte staat worden gehouden, inhoudt dat het land wordt begrast door dieren die de landbouwer fokt?

- 2) Voor zover het bovengenoemde Unierecht zich niet verzet tegen de in de eerste vraag genoemde nationale regeling, kunnen artikel 4, lid 1, onder a) en c), en artikel 9, lid 1, van verordening nr. 1307/2013 dan aldus worden uitgelegd dat als ‚actieve landbouwer’ in de zin van deze bepalingen kan worden beschouwd een rechtspersoon die een concessieovereenkomst heeft gesloten in omstandigheden zoals die van het hoofdgeding en dieren houdt op basis van met natuurlijke personen gesloten bruikleenovereenkomsten waarbij de uitleners dieren die zich in hun eigendom bevinden om niet beschikbaar stellen aan de bruiklener, om ze in afgesproken tijdvakken te laten grazen op grasland dat de bruiklener ter beschikking stelt?
- 3) Dient artikel 60 van [verordening nr. 1306/2013] aldus te worden uitgelegd dat een concessieovereenkomst en bruikleenovereenkomsten zoals die van het hoofdgeding ‚kunstmatig gecreëerde voorwaarden’ zijn?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

- 25 Vooraf moet in herinnering worden gebracht dat het volgens vaste rechtspraak in het kader van de bij artikel 267 VWEU ingestelde procedure van samenwerking tussen de nationale rechterlijke instanties en het Hof, de taak van het Hof is om de nationale rechter een nuttig antwoord te geven aan de hand waarvan deze het bij hem aanhangige geding kan beslechten. Daartoe dient het Hof de voorgelegde vragen indien nodig te herformuleren (arrest van 18 november 2021, A. S.A., C-212/20, EU:C:2021:934, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 26 In casu moet om te beginnen worden opgemerkt dat, hoewel de verwijzende rechter niet preciseert van welke bepalingen van verordening nr. 1307/2013 hij om uitlegging verzoekt, uit de motivering van de verwijzingsbeslissing blijkt dat hij specifiek twijfelt aan de uitlegging van artikel 4 van deze verordening, in het bijzonder van lid 1, onder c), iii), en lid 2, onder b), van dat artikel.
- 27 Vervolgens wordt de in de eerste vraag voorkomende uitdrukking „landbouwarealen die gewoonlijk [...] worden gehouden” – zoals de Roemeense regering in haar schriftelijke opmerkingen heeft benadrukt – gebruikt in artikel 2, lid 2, onder d), OUG nr. 3/2015, dat volgens deze regering in wezen overeenkomt met de uitdrukking „landbouwarealen die in een [...] natuurlijke staat worden behouden” in de zin van artikel 4, lid 1, onder c), iii), en lid 2, onder b), van verordening nr. 1307/2013.
- 28 Ten slotte heeft de verwijzende rechter in antwoord op een toelichtingsverzoek van het Hof verduidelijkt dat de – ook in de bewoordingen van zijn eerste vraag en in artikel 2, lid 2, onder d), OUG nr. 3/2015 gehanteerde – uitdrukking „door de landbouwer gefokte dieren” niet is gedefinieerd in het nationale recht. Deze uitdrukking sluit echter aan bij zowel het begrip „houden” van dieren in artikel 8, lid 6, OUG nr. 3/2015, als het begrip „veehouder” in artikel 2, onder m), van besluit nr. 619/2015.
- 29 Gelet hierop moet worden aangenomen dat de verwijzende rechter met zijn eerste vraag in wezen wenst te vernemen of artikel 4, lid 1, onder c), iii), en lid 2, onder b), van verordening nr. 1307/2013 aldus moet worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale regeling

waarin is bepaald dat de in die bepalingen bedoelde minimumactiviteit op landbouwarealen die in een voor begrazing of teelt geschikte natuurlijke staat worden gehouden, door de landbouwer moet worden verricht met zijn eigen dieren.

- 30 In artikel 4, lid 1, onder c), iii), van verordening nr. 1307/2013 wordt het begrip „landbouwactiviteit” met name gedefinieerd als een door de lidstaten omschreven minimumactiviteit verrichten op landbouwarealen die in een voor begrazing of teelt geschikte natuurlijke staat worden behouden. Voorts wordt in lid 2, onder b), van dat artikel gepreciseerd dat de lidstaten een omschrijving geven van de „te verrichten minimumactiviteit op landbouwarealen die in een voor begrazing of teelt geschikte natuurlijke staat worden behouden, als bedoeld in lid 1, onder c), iii)”.
- 31 Zoals duidelijk blijkt uit de bewoordingen ervan, laten deze bepalingen de lidstaten een beoordelingsmarge om vast te stellen welke soort activiteit met name moet worden verricht op landbouwarealen die van nature geschikt zijn voor begrazing.
- 32 Met betrekking tot de vraag of deze beoordelingsmarge inhoudt dat de lidstaten in hun respectieve nationale wetgevingen kunnen bepalen dat de landbouwer deze minimumactiviteit met zijn eigen dieren moet uitoefenen, moet worden opgemerkt dat artikel 4, lid 3, onder b), van verordening nr. 1307/2013 bepaalt dat de Commissie met het oog op de rechtszekerheid bevoegd is om gedelegeerde handelingen vast te stellen teneinde het kader te bepalen waarbinnen de lidstaten deze minimumactiviteit omschrijven.
- 33 De daartoe vastgestelde gedelegeerde verordening nr. 639/2014 stelt in overweging 4 weliswaar dat de lidstaten die maatregelen tot uitvoering van het Unierecht vaststellen, in de uitoefening van hun beslissingsbevoegdheid bepaalde beginselen in acht moeten nemen, waaronder met name het beginsel van non-discriminatie, maar schrijft in zoverre in haar bepalingen betreffende de definities van verordening nr. 1307/2013 – en met name in artikel 5, dat het in het vorige punt bedoelde kader afbakt – alleen voor dat „voor de toepassing van artikel 4, lid 1, onder c), iii), van [verordening nr. 1307/2013] [...] de door de lidstaten te omschrijven minimumactiviteit op landbouwarealen die op natuurlijke wijze in een voor begrazing of teelt geschikte staat worden gehouden, [bestaat] uit ten minste een jaarlijks door de landbouwer te verrichten activiteit”, waarbij het de lidstaten evenwel vrijstaat om, wanneer dat om milieuredenen gerechtvaardigd is, ook activiteiten goed te keuren die slechts om de twee jaar worden verricht.
- 34 Hieruit volgt dat de minimumactiviteit in beginsel ten minste eenmaal per jaar op deze landbouwarealen moet worden verricht. Deze minimumactiviteit moet bovendien „door de landbouwer” worden verricht.
- 35 Dienaangaande preciseert artikel 4, lid 1, onder a), van verordening nr. 1307/2013, waarin het begrip „landbouwer” wordt gedefinieerd, niet wat de aard is van het recht dat de landbouwer moet hebben op de dieren die hij in voorkomend geval op dergelijke landbouwarealen laat grazen.
- 36 In deze bepaling staat echter in wezen te lezen dat een landbouwer een persoon is van wie het bedrijf zich bevindt binnen het territoriale toepassingsgebied van de Verdragen, en die een landbouwactiviteit uitoefent. Het begrip „bedrijf” wordt in artikel 4, lid 1, onder b), van deze verordening gedefinieerd en omvat alle productie-eenheden die door een landbouwer worden „beheerd” en op het grondgebied van eenzelfde lidstaat zijn gelegen. Derhalve moet worden geoordeeld dat de door de betrokken landbouwer beheerde productie-eenheden die voor begrazing gebruikte dieren omvatten, mits de landbouwer voldoende beschikkingsbevoegdheid

over deze dieren heeft om zijn landbouwactiviteit uit te oefenen. Het staat aan de bevoegde nationale rechter om dit te beoordelen, rekening houdend met alle omstandigheden van het geval (zie naar analogie arresten van 14 oktober 2010, Landkreis Bad Dürkheim, C-61/09, EU:C:2010:606, punten 61 en 62, en 2 juli 2015, Demmer, C-684/13, EU:C:2015:439, punt 58).

- 37 Een dergelijke uitlegging vindt steun in overweging 16 van gedelegeerde verordening nr. 639/2014, waarin kort gesteld wordt verklaard dat de betalingsrechten moeten worden toegewezen aan de persoon die de beslissingsbevoegdheid uitoefent, de voordelen geniet en de financiële risico's draagt met betrekking tot de landbouwactiviteit op de grond waarvoor om een dergelijke toewijzing wordt gevraagd.
- 38 In casu heeft de verwijzende rechter, zoals blijkt uit punt 28 hierboven, in wezen benadrukt dat een „veehouder” in de zin van artikel 2, onder m), van besluit nr. 619/2015 de persoon is die permanent in het bezit is van dieren, als eigenaar van dieren en/of eigenaar van een bedrijf, dan wel de persoon die als degene aan wie de zorg van dieren is toevertrouwd gedurende het gehele jaar waarop de aanvraag betrekking heeft, tijdelijk in het bezit is van dieren, waarbij de dieren worden gehouden op basis van een overeenkomst die is gesloten onder de voorwaarden van de geldende nationale wetgeving.
- 39 In zijn schriftelijke opmerkingen heeft APIA op dit punt verklaard dat de identificatie en registratie van varkens, schapen, geiten en runderen in Roemenië wordt gewaarborgd door de nationale elektronische databank en het nationale systeem voor de identificatie en registratie van dieren, en dat de hoedanigheid van eigenaar van dieren en/of tijdelijk veehouder moet worden aangetoond aan de hand van de „kaart van de veehouderij”, te weten het document voor de identificatie van het veehoudersbedrijf, waarbij ieder landbouwbedrijf in Roemenië in het nationale register van bedrijven moet worden ingeschreven en een unieke en permanente alfanumerieke code krijgt. In de aanvraag voor de enkele areaalbetaling van Avio Lucos was echter niet op die wijze aangetoond dat zij eigenaar van dieren of tijdelijk veehouder was.
- 40 Zoals blijkt uit de rechtspraak van het Hof, staat het de lidstaten, gelet op de beoordelingsmarge waarover zij in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) beschikken, daarbij vrij om de tot staving van een steunaanvraag over te leggen bewijzen nader vast te stellen onder verwijzing naar met name de op hun grondgebied gebruikelijke landbouwpraktijken met betrekking tot het houden door de landbouwer van voor begrazing gebruikte dieren (zie naar analogie arrest van 24 juni 2010, Pontini e.a., C-375/08, EU:C:2010:365, punt 82).
- 41 In dit verband heeft het Hof reeds geoordeeld dat de databank van een identificatie- en registratiesysteem tot doel heeft, de dieren doelmatig en onmiddellijk te kunnen traceren, wat van essentieel belang is voor de volksgezondheid, en dat die databank als zodanig kan dienen als bewijs dat de voorwaarden voor de verlening van steun, zoals die inzake de veedichtheid, vervuld zijn (zie in die zin arrest van 21 juli 2011, Nagy, C-21/10, EU:C:2011:505, punt 42).
- 42 Dit neemt niet weg dat de lidstaten, zoals blijkt uit de rechtspraak van het Hof, bij gebruikmaking van hun beoordelingsmarge aangaande de tot staving van een steunaanvraag over te leggen bewijzen, de doelstellingen van de betrokken Unieregelgeving en de algemene beginselen van het Unierecht in acht moeten nemen, in het bijzonder het evenredigheidsbeginsel, dat vereist dat de middelen waarmee een bepaling de nagestreefde doelstelling beoogt te bereiken, passend zijn en

niet verder gaan dan daarvoor noodzakelijk is [zie in die zin arresten van 24 juni 2010, Pontini e.a., C-375/08, EU:C:2010:365, punten 86 en 87, en 17 december 2020, Land Berlin (GLB-betalingsrechten), C-216/19, EU:C:2020:1046, punt 35].

- 43 Het is in eerste instantie aan de verwijzende rechter om na te gaan of dat beginsel in het kader van de op het hoofdgeding toepasselijke nationale wettelijke regeling in acht is genomen (zie in die zin arrest van 24 juni 2010, Pontini e.a., C-375/08, EU:C:2010:365, punt 89).
- 44 In haar schriftelijke opmerkingen heeft de Roemeense regering er onder meer op gewezen dat de Roemeense wetgever bij de vaststelling van de minimumactiviteiten die moeten worden uitgeoefend op landbouwarealen die in een voor begrazing geschikte natuurlijke staat worden behouden, de rechtstreekse toegang tot het grasland in kwestie wenste te vergemakkelijken voor zo veel mogelijk eigenaren of bezitters van dieren, en niet voor personen die landbouwactiviteiten uitoefenen in de vorm van dienstverlening als tussenpersoon.
- 45 Zoals de advocaat-generaal in punt 50 van zijn conclusie in wezen heeft opgemerkt, eerbiedigt een dergelijke doelstelling in dit opzicht de door de betrokken Unieregeling nagestreefde doelstellingen. Artikel 39, lid 1, onder b), VWEU bepaalt namelijk dat de steunregelingen in het kader van het GLB rechtstreekse inkomenssteun bieden, die tot doel heeft de landbouwbevolking een redelijke levensstandaard te verzekeren, met name door de verhoging van het hoofdelijk inkomen van hen die in de landbouw werkzaam zijn.
- 46 Aangaande de vraag of de nationale regeling in het hoofdgeding geschikt is om het ermee nagestreefde doel te bereiken, volstaat de vaststelling, onder voorbehoud van verificatie door de verwijzende rechter, dat deze geschikt lijkt ter verwezenlijking van dit doel, namelijk de rechtstreekse toegang tot het grasland in kwestie vergemakkelijken voor zo veel mogelijk eigenaren of bezitters van dieren, zoals blijkt uit punt 44 hierboven.
- 47 Voorts lijkt deze nationale regeling in die omstandigheden evenmin verder te gaan dan noodzakelijk is om dat doel te bereiken, hetgeen aan de verwijzende rechter staat om na te gaan. Niettemin zij eraan herinnerd dat bij de evenredigheidstoetsing in het bijzonder rekening moet worden gehouden met de doelstellingen van het GLB, wat vereist dat een afweging plaatsvindt tussen die doelstellingen en de doelstellingen die met deze regeling worden beoogd (zie in die zin arrest van 23 december 2015, Scotch Whisky Association e.a., C-333/14, EU:C:2015:845, punten 28 en 40).
- 48 Gelet op een en ander moet op de eerste vraag worden geantwoord dat artikel 4, lid 1, onder c), iii), en lid 2, onder b), van verordening nr. 1307/2013 aldus moet worden uitgelegd dat het niet in de weg staat aan een nationale regeling waarin is bepaald dat de in die bepalingen bedoelde minimumactiviteit op landbouwarealen die in een voor begrazing of teelt geschikte natuurlijke staat worden gehouden, door de landbouwer moet worden verricht met zijn eigen dieren.

Tweede vraag

- 49 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 4, lid 1, onder a) en c), en artikel 9, lid 1, van verordening nr. 1307/2013 aldus moeten worden uitgelegd dat een rechtspersoon die een concessieovereenkomst heeft gesloten met betrekking tot een areaal grasland dat toebehoort aan een gemeente, en die dit areaal laat begrazen door dieren die om niet zijn geleend van natuurlijke personen die deze dieren in eigendom hebben, onder het begrip „actieve landbouwer” in de zin van deze tweede bepaling valt.

- 50 Volgens vaste rechtspraak moet voor de uitlegging van Unierechtelijke bepalingen niet alleen rekening worden gehouden met de bewoordingen daarvan, maar ook met de context ervan en met de doelstellingen die de regeling waarvan zij deel uitmaken nastreeft (zie in die zin arresten van 24 juni 2010, *Pontini e.a.*, C-375/08, EU:C:2010:365, punt 58, en 29 juli 2019, *Pelham e.a.*, C-476/17, EU:C:2019:624, punt 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 51 Wat in de eerste plaats de bewoordingen van artikel 9 van verordening nr. 1307/2013 betreft, dat volgens het opschrift ervan ziet op het begrip „actieve landbouwer”, moet ten eerste worden opgemerkt dat dit artikel in lid 1 uitdrukkelijk bepaalt dat er geen rechtstreekse betalingen worden toegekend aan personen van wie de landbouwarealen hoofdzakelijk bestaan uit grond die in een voor beweiding of teelt geschikte natuurlijke staat wordt behouden en die op deze grond geen minimumactiviteit verrichten zoals die door de betrokken lidstaat overeenkomstig artikel 4, lid 2, onder b), van die verordening is omschreven. Deze voorwaarden zijn cumulatief, zoals blijkt uit het gebruik van het voegwoord „en” in artikel 9, lid 1, van genoemde verordening.
- 52 In casu staat vast dat de landbouwarealen in het hoofdgeding hoofdzakelijk arealen zijn die overeenkomstig de eerste voorwaarde van die bepaling in een voor beweiding of teelt geschikte natuurlijke staat worden behouden.
- 53 Wat de tweede voorwaarde van die bepaling betreft, blijkt uit de bewoordingen van artikel 9, lid 1, van verordening nr. 1307/2013 dat een landbouwer die op deze landbouwarealen niet de door de lidstaten overeenkomstig artikel 4, lid 1, onder c), iii), van deze verordening omschreven minimumactiviteit verricht, niet als een „actieve landbouwer” wordt beschouwd en derhalve geen rechtstreekse betaling ontvangt.
- 54 Ten tweede kan een persoon slechts onder het begrip „actieve landbouwer” in de zin van artikel 9, lid 1, van verordening nr. 1307/2013 vallen indien hij vooraf voldoet aan de vereisten van artikel 4, lid 1, onder a), van deze verordening, volgens hetwelk het begrip „landbouwer” betrekking heeft op een persoon „van wie het bedrijf zich bevindt binnen het territoriale toepassingsgebied van de Verdragen [...] en die een landbouwactiviteit uitoefent”.
- 55 Zoals blijkt uit punt 36 van dit arrest, omvat het in artikel 4, lid 1, onder b), van deze verordening omschreven begrip „bedrijf” alle productie-eenheden die door een landbouwer worden beheerd.
- 56 Wat het vereiste betreft dat een productie-eenheid moet worden „beheerd” door een landbouwer, heeft het Hof reeds geoordeeld dat het begrip „beheer” niet impliceert dat de landbouwer in het kader van het gebruik van de betrokken oppervlakte voor landbouwdoeleinden onbeperkt over die oppervlakte kan beschikken. De betrokken landbouwer moet echter bij de uitoefening van zijn landbouwactiviteit op die oppervlakte over voldoende autonomie beschikken. Het staat aan de nationale rechter om dit te beoordelen, rekening houdend met alle omstandigheden van de aan hem voorgelegde zaak (zie in die zin arresten van 14 oktober 2010, *Landkreis Bad Dürkheim*, C-61/09, EU:C:2010:606, punten 61 en 62, en 2 juli 2015, *Demmer*, C-684/13, EU:C:2015:439, punt 58).
- 57 Bijgevolg is de omstandigheid dat aangaande de oppervlakten die voor de uitoefening van een landbouwactiviteit worden gebruikt een concessieovereenkomst betreffende een aan een gemeente toebehorend grasland is gesloten, niet relevant voor de vaststelling of een landbouwer onder het begrip „actieve landbouwer” valt, mits de betrokken landbouwer met betrekking tot die oppervlakte over voldoende autonomie beschikt om zijn landbouwactiviteit te verrichten.

- 58 Verder omvatten de in artikel 4, lid 1, onder b), van voormelde verordening bedoelde „productie-eenheden”, zoals blijkt uit punt 36 hierboven, de voor begrazing gebruikte dieren, mits de betrokken landbouwer voldoende beschikkingsbevoegdheid over deze dieren heeft om zijn landbouwactiviteit uit te oefenen. Het is aan de nationale rechter om dit te beoordelen, rekening houdend met alle omstandigheden van de aan hem voorgelegde zaak.
- 59 Bijgevolg is in het hoofdgeding de omstandigheid dat Avio Lucos dieren laat weiden die haar om niet zijn uitgeleend door natuurlijke personen die er eigenaar van zijn, evenmin relevant voor de vaststelling of deze rechtspersoon valt onder het begrip „actieve landbouwer” in de zin van artikel 9, lid 1, van verordening nr. 1307/2013, voor zover zij, zoals blijkt uit het voorgaande punt, voldoende beschikkingsbevoegdheid over deze dieren heeft om haar landbouwactiviteit uit te oefenen.
- 60 In de tweede plaats wordt de uit de punten 50 tot en met 59 hierboven voortvloeiende uitlegging van artikel 4, lid 1, onder a) en c), en artikel 9, lid 1, van verordening nr. 1307/2013 ondersteund door de context van deze bepalingen. Zoals er immers in punt 37 van dit arrest op is gewezen, heet het in overweging 16 van gedelegeerde verordening nr. 639/2014 in wezen dat de betalingsrechten moeten worden toegewezen aan de persoon die de beslissingsbevoegdheid uitoefent, de voordelen geniet en de financiële risico's draagt met betrekking tot de landbouwactiviteit op de grond waarvoor om een dergelijke toewijzing wordt gevraagd.
- 61 Derhalve moet worden geoordeeld dat de omstandigheid dat de landbouwer een landbouwactiviteit uitoefent met dieren die hem in het kader van een bruikleenovereenkomst ter beschikking zijn gesteld, niet uitsluit dat deze landbouwer wordt beschouwd als een „actieve landbouwer” in de zin van artikel 9, lid 1, van verordening nr. 1307/2013, mits hij voldoende beschikkingsbevoegdheid heeft over de dieren van zijn bedrijf om zijn landbouwactiviteit uit te oefenen, en hij de voordelen geniet en de financiële risico's draagt met betrekking tot de landbouwactiviteit op de grond waarvoor steun wordt aangevraagd.
- 62 In de derde plaats is een dergelijke uitlegging in overeenstemming met het doel van deze verordening. In het bijzonder voorzien de steunregelingen in het kader van het GLB in rechtstreekse inkomenssteun, die tot doel heeft de landbouwbevolking een redelijke levensstandaard te verzekeren, met name door de verhoging van het hoofdelijk inkomen van hen die in de landbouw werkzaam zijn.
- 63 Aangezien de rechtstreekse steun wordt toegekend aan landbouwers die over de voor begrazing gebruikte dieren voldoende beschikkingsbevoegdheid hebben in het kader van het gebruik van deze dieren voor landbouwdoeleinden, en zij de voordelen genieten en de financiële risico's dragen met betrekking tot de landbouwactiviteit op de grond waarvoor om die toewijzing wordt gevraagd, is het feit dat deze dieren worden gebruikt in het kader van een bruikleenovereenkomst niet doorslaggevend, zoals de advocaat-generaal in punt 66 van zijn conclusie in wezen heeft opgemerkt.
- 64 In casu volgt uit het antwoord op de eerste vraag dat – onder voorbehoud van de verificaties door de verwijzende rechter – het Unierecht zich niet verzet tegen een nationale regeling die bepaalt dat de in artikel 4, lid 1, onder c), iii), en lid 2, onder b), van verordening nr. 1307/2013 bedoelde minimumactiviteit die moet worden uitgeoefend op landbouwarealen die in een voor begrazing of teelt geschikte natuurlijke staat worden gehouden, door de landbouwer moet worden verricht met zijn eigen dieren. Zoals blijkt uit punt 38 van dit arrest, gaat het in casu bij de „veehouder” in de zin van artikel 2, onder m), van besluit nr. 619/2015 niet alleen om de persoon die dieren permanent

bezit in de hoedanigheid van eigenaar van dieren en/of eigenaar van het bedrijf, maar ook om de persoon die als degene aan wie de zorg van dieren is toevertrouwd gedurende het gehele jaar waarop de aanvraag betrekking heeft, tijdelijk in het bezit is van die dieren, waarbij de dieren worden gehouden op basis van een document dat is opgesteld onder de door de geldende wetgeving bepaalde voorwaarden. Een dergelijke definitie lijkt echter niet principieel een persoon die dieren bezit die hem om niet zijn uitgeleend door natuurlijke personen die er eigenaar van zijn, en die voldoende beschikkingsbevoegdheid over deze dieren heeft om zijn landbouwactiviteit uit te oefenen, van het begrip „veehouder” uit te sluiten. Aangezien voor een dergelijke vaststelling een uitlegging van het nationale recht vereist is, staat het aan de verwijzende rechter om dit zo nodig te doen.

- 65 Gelet op een en ander dient op de tweede vraag te worden geantwoord dat artikel 4, lid 1, onder a) en c), en artikel 9, lid 1, van verordening nr. 1307/2013 aldus moeten worden uitgelegd dat een rechtspersoon die een concessieovereenkomst heeft gesloten met betrekking tot een areaal grasland dat toebehoort aan een gemeente, en die dit areaal laat begrazen door dieren die om niet zijn geleend van natuurlijke personen die deze dieren in eigendom hebben, onder het begrip „actieve landbouwer” in de zin van deze tweede bepaling valt, mits die persoon op dat areaal een „minimumactiviteit” in de zin van artikel 4, lid 1, onder c), iii), van die verordening uitoefent.

Derde vraag

- 66 Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 60 van verordening nr. 1306/2013 aldus moet worden uitgelegd dat de situatie waarin een persoon die financiële steun in het kader van de regeling inzake één enkele areaalbetaling aanvraagt, ter ondersteuning van zijn aanvraag een concessieovereenkomst betreffende een areaal grasland en bruikleenovereenkomsten betreffende het gebruik om niet van voor de begrazing van dat areaal bestemde dieren overlegt, onder het begrip „kunstmatig gecreëerde voorwaarden” in de zin van die bepaling kan vallen.
- 67 Volgens artikel 60 van verordening nr. 1306/2013 wordt, onverminderd specifieke bepalingen, geen van de voordelen waarin de sectorale landbouwwetgeving voorziet, toegekend aan natuurlijke personen of rechtspersonen van wie is komen vast te staan dat zij kunstmatig de voorwaarden hebben gecreëerd om voor dergelijke voordelen in aanmerking te komen en dus een voordeel zouden genieten dat niet in overeenstemming is met de doelstellingen van die wetgeving.
- 68 De formulering van artikel 60 van die verordening is in wezen een herhaling van artikel 29 van verordening nr. 1782/2003, waarin bestaande rechtspraak is gecodificeerd volgens welke justitiabelen in geval van fraude of misbruik geen beroep op het Unierecht kunnen doen.
- 69 Volgens vaste rechtspraak mogen verordeningen van de Unie namelijk niet zo ruim worden toegepast dat zij misbruiken van marktdeelnemers zouden dekken (arrest van 12 september 2013, Slancheva sila, C-434/12, EU:C:2013:546, punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 70 Het Hof heeft evenwel reeds geoordeeld dat het bewijs dat er bij de potentiële ontvanger van steun sprake is van een misbruik, enerzijds, een geheel van objectieve omstandigheden verlangt waaruit blijkt dat, in weerwil van de formele naleving van de door de relevante regeling opgelegde voorwaarden, het door deze regeling beoogde doel niet werd bereikt, en, anderzijds, een subjectief element vereist, namelijk de bedoeling om een door de regeling van de Unie toegekend

voordeel te verkrijgen door kunstmatig de voorwaarden te scheppen waaronder het recht op dat voordeel ontstaat (arrest van 12 september 2013, *Slancheva sila*, C-434/12, EU:C:2013:546, punt 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 71 Het Hof heeft overigens gepreciseerd dat het aan de nationale rechter staat om het bestaan van deze twee elementen vast te stellen, volgens de bewijsregels van het nationale recht, voor zover deze geen afbreuk doen aan de volle werking van het Unierecht (arrest van 12 september 2013, *Slancheva sila*, C-434/12, EU:C:2013:546, punt 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 72 In deze context moet het begrip „kunstmatig gecreëerde voorwaarden” in de zin van artikel 60 van verordening nr. 1307/2013 worden uitgelegd.
- 73 Wat het in punt 70 hierboven bedoelde objectieve element betreft, zij eraan herinnerd dat uit artikel 39, lid 1, onder b), VWEU volgt dat de steunregelingen in het kader van het GLB rechtstreekse inkomenssteun bieden, die tot doel heeft de landbouwbevolking een redelijke levensstandaard te verzekeren, met name door de verhoging van het hoofdelijk inkomen van hen die in de landbouw werkzaam zijn. Zoals de advocaat-generaal in punt 73 van zijn conclusie in wezen heeft opgemerkt, kan de toekenning van dergelijke steun aan een persoon die een concessieovereenkomst voor een areaal grasland heeft gesloten en die – omdat hij niet over het voor het gebruik van dat areaal grasland benodigde aantal dieren beschikt – bruikleenovereenkomsten sluit voor de voor de begrazing van die grond bestemde dieren, misbruik van die steun opleveren ten nadele van een deel van de landbouwbevolking, in casu de personen die hun eigen dieren op dat areaal laten grazen.
- 74 Wat voorts het in punt 70 van dit arrest bedoelde subjectieve element betreft, staat het, zoals ook de advocaat-generaal in punt 74 van zijn conclusie heeft benadrukt, in casu aan de verwijzende rechter om rekening te houden met alle relevante gegevens van het hoofdgeding om uit te maken of Avio Lucos de bedoeling had om een door de Unieregeling toegekend voordeel te verkrijgen door kunstmatig de voorwaarden te creëren waaronder het recht op dat voordeel ontstaat. Tot de feitelijke elementen die aldus in aanmerking kunnen worden genomen, behoren het in strijd met het toepasselijke nationale recht sluiten van de concessieovereenkomst en de inhoud van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde bruikleenovereenkomsten, met name wanneer daaruit zou blijken dat niet Avio Lucos maar de eigenaren van de geleende dieren deze laten grazen.
- 75 Gelet op een en ander dient op de derde vraag te worden geantwoord dat artikel 60 van verordening nr. 1306/2013 aldus moet worden uitgelegd dat de situatie waarin een persoon die financiële steun in het kader van de regeling inzake één enkele areaalbetaling aanvraagt, ter ondersteuning van zijn aanvraag een concessieovereenkomst betreffende een areaal grasland en bruikleenovereenkomsten betreffende het gebruik om niet van voor de begrazing van dat areaal bestemde dieren overlegt, onder het begrip „kunstmatig gecreëerde voorwaarden” in de zin van die bepaling kan vallen, voor zover uit een geheel van objectieve omstandigheden blijkt dat, in weerwil van de formele naleving van de door de relevante regeling opgelegde voorwaarden, het door deze regeling beoogde doel niet werd bereikt, en is aangetoond dat het de bedoeling was om een door de Unieregeling toegekend voordeel te verkrijgen door kunstmatig de voorwaarden te scheppen waaronder het recht op dat voordeel ontstaat.

Kosten

- 76 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Tweede kamer) verklaart voor recht:

- 1) Artikel 4, lid 1, onder c), iii), en lid 2, onder b), van verordening (EU) nr. 1307/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van voorschriften voor rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van verordening (EG) nr. 637/2008 van de Raad en verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad moet aldus worden uitgelegd dat het niet in de weg staat aan een nationale regeling waarin is bepaald dat de in die bepalingen bedoelde minimumactiviteit op landbouwarealen die in een voor begrazing of teelt geschikte natuurlijke staat worden gehouden, door de landbouwer moet worden verricht met zijn eigen dieren.
- 2) Artikel 4, lid 1, onder a) en c), en artikel 9, lid 1, van verordening nr. 1307/2013 moeten aldus worden uitgelegd dat een rechtspersoon die een concessieovereenkomst heeft gesloten met betrekking tot een areaal grasland dat toebehoort aan een gemeente, en die dit areaal laat begrazen door dieren die om niet zijn geleend van natuurlijke personen die deze dieren in eigendom hebben, onder het begrip „actieve landbouwer” in de zin van deze tweede bepaling valt, mits die persoon op dat areaal een „minimumactiviteit” in de zin van artikel 4, lid 1, onder c), iii), van die verordening uitoefent.
- 3) Artikel 60 van verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van verordeningen (EEG) nr. 352/78, (EG) nr. 165/94, (EG) nr. 2799/98, (EG) nr. 814/2000, (EG) nr. 1290/2005 en (EG) nr. 485/2008 van de Raad, moet aldus worden uitgelegd dat de situatie waarin een persoon die financiële steun in het kader van de regeling inzake één enkele areaalbetaling aanvraagt, ter ondersteuning van zijn aanvraag een concessieovereenkomst betreffende een areaal grasland en bruikleenovereenkomsten betreffende het gebruik om niet van voor de begrazing van dat areaal bestemde dieren overlegt, onder het begrip „kunstmatig gecreëerde voorwaarden” in de zin van die bepaling kan vallen, voor zover uit een geheel van objectieve omstandigheden blijkt dat, in weerwil van de formele naleving van de door de relevante regeling opgelegde voorwaarden, het door deze regeling beoogde doel niet werd bereikt, en is aangetoond dat het de bedoeling was om een door de Unieregeling toegekend voordeel te verkrijgen door kunstmatig de voorwaarden te scheppen waaronder het recht op dat voordeel ontstaat.

ondertekeningen