Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL ATHANASIOS RANTOS
prezentate la 2 septembrie 2021 [1]

Cauza C-176/20

SC Avio Lucos SRL
împotriva
Agenției de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul județean Dolj,
Agenției de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (APIA) – Aparat Central

[cerere de decizie preliminară formulată de Curtea de Apel Alba Iulia (România)]

„Trimitere preliminară – Agricultură – Politica agricolă comună (PAC) – Scheme de sprijin direct – Norme comune – Schemă de plată unică pe suprafață – Regulamentul (UE) nr. 1307/2013 – Articolul 4 alineatul (1) literele (a) și (c) – Reglementare națională care condiționează sprijinul direct de deținerea de către fermier a unor animale proprii – Articolul 9 alineatul (1) – Noțiunea de «fermier activ» – Regulamentul (UE) nr. 1306/2013 – Articolul 60 – Clauză de eludare – Noțiunea de «condiții create în mod artificial»”

I. Introducere

1. Prezenta cerere de decizie preliminară privește interpretarea, pe de o parte, a articolului 4 alineatul (1) literele (a) și (c) și a articolului 9 alineatul (1) din Regulamentul (UE) nr. 1307/2013 [2] de stabilire a unor norme privind plățile directe acordate fermierilor prin scheme de sprijin în cadrul politicii agricole comune (PAC) și, pe de altă parte, a articolului 60 din Regulamentul (UE) nr. 1306/2013 [3] privind finanțarea, gestionarea și monitorizarea PAC.

2. Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între SC Avio Lucos SRL (denumită în continuare „Avio Lucos”), pe de o parte, și Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul județean Dolj (România, denumită în continuare „APIA Dolj”) și Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (APIA) – Aparat Central (România, denumită în continuare „APIA”), pe de altă parte, în legătură cu o cerere de anulare a unei decizii a APIA Dolj prin care a fost respinsă cererea de plată a Avio Lucos în temeiul schemei de plată unică pe suprafață pentru campania din anul 2015.

[1] Limba originală: franceza.

[2] Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 de stabilire a unor norme privind plățile directe acordate fermierilor prin scheme de sprijin în cadrul politicii agricole comune și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 637/2008 al Consiliului și a Regulamentului (CE) nr. 73/2009 al Consiliului (JO 2013, L 347, p. 608, rectificare în JO 2016, L 130, p. 7).

[3] Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 privind finanțarea, gestionarea și monitorizarea [PAC] și de abrogare a Regulamentelor (CEE) nr. 352/78, (CE) nr. 165/94, (CE) nr. 2799/98, (CE) nr. 814/2000, (CE) nr. 1290/2005 și (CE) nr. 485/2008 ale Consiliului (JO 2013, L 347, p. 549, rectificare în JO 2016, L 130, p. 6).

3. Deși Curtea a avut deja ocazia să interpreteze cele două regulamente menționate mai sus [4], în special în cadrul unor litigii care au implicat APIA [5], prezenta cauză privește probleme inedite privind interpretarea reglementării Uniunii referitoare la măsurile de sprijin direct în cadrul PAC. Mai precis, prezenta cauză, care face obiectul unei analize coordonate cu cauza C-116/20 [6], Avio Lucos, invită în esență Curtea să precizeze în ce măsură dreptul Uniunii, în special Regulamentul nr. 1307/2013, se opune unei reglementări naționale, adoptată în cadrul schemei de plată unică pe suprafață, care prevede, drept condiție de eligibilitate pentru plată, că activitatea de pășunat desfășurată pe anumite suprafețe agricole trebuie să fie efectuată cu animale exploatate de fermier însuși, excluzând astfel acordarea unui sprijin financiar unei persoane (juridice sau fizice) care desfășoară o asemenea activitate prin intermediere. În acest context, instanța de trimitere urmărește totodată să obțină clarificări cu privire la noțiunea de „fermier activ” cuprinsă în acest regulament, precum și cu privire la clauza de eludare prevăzută la articolul 60 din Regulamentul nr. 1306/2013.

II. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii

1. Regulamentul nr. 1306/2013

4. Articolul 60 din Regulamentul nr. 1306/2013, intitulat „Clauza de eludare”, prevede:

„Fără a aduce atingere dispozițiilor specifice, nu se acordă niciun avantaj prevăzut în cadrul legislației agricole sectoriale persoanelor fizice sau juridice în privința cărora s-a stabilit că au fost create în mod artificial condițiile cerute în vederea obținerii acelor avantaje, contrar obiectivelor legislației respective.”

2. Regulamentul nr. 1307/2013

5. Considerentele (3), (7) și (10) ale Regulamentului nr. 1307/2013 enunță:

„(3) Toate elementele de bază cu privire la plata sprijinului acordat de Uniune fermierilor ar trebui să fie incluse în prezentul regulament, care ar trebui de asemenea să stabilească condițiile de acces la plăți, care sunt legate inextricabil de respectivele elemente de bază.

[…]

[4] În ceea ce privește jurisprudența referitoare la Regulamentul nr. 1307/2013, a se vedea în special Hotărârea din 17 decembrie 2020, Land Berlin (Drepturi la plată legate de PAC) (C-216/19, EU:C:2020:1046), și Hotărârea din 10 martie 2021, Staatliches Amt für Landwirtschaft und Umwelt Mittleres Mecklenburg (C-365/19, EU:C:2021:189). Cu privire la Regulamentul nr. 1306/2013, a se vedea în special Hotărârea din 7 august 2018, Argo Kalda Mardi talu (C-435/17, EU:C:2018:637), Hotărârea din 8 mai 2019, Järvelaev (C-580/17, EU:C:2019:391), și Hotărârea din 27 ianuarie 2021, De Ruiter (C-361/19, EU:C:2021:71).

[5] A se vedea Hotărârea din 29 aprilie 2021, Piscicola Tulcea și Ira Invest (C-294/19 și C-304/19, EU:C:2021:340), care privește noțiunea de „suprafață agricolă” în sensul, printre altele, al articolului 4 alineatul (1) litera (e) din Regulamentul nr. 1307/2013.

[6] În timp ce cauza C-116/20 privește campania agricolă din anul 2014, iar întrebările adresate privesc în special dispozițiile Regulamentului (CE) nr. 73/2009 al Consiliului din 19 ianuarie 2009 de stabilire a unor norme comune pentru sistemele de ajutor direct pentru agricultori în cadrul [PAC] și de instituire a anumitor sisteme de ajutor pentru agricultori, de modificare a Regulamentelor (CE) nr. 1290/2005, (CE) nr. 247/2006, (CE) nr. 378/2007 și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1782/2003 (JO 2009, L 30, p. 16), prezenta cauză privește campania agricolă din anul 2015, pentru care sunt aplicabile dispozițiile Regulamentului nr. 1307/2013, care a înlocuit Regulamentul nr. 73/2009.

(7) Pentru a se asigura securitatea juridică, ar trebui delegată Comisiei competența de a adopta anumite acte cu privire la stabilirea cadrului în care statele membre definesc […] activitățile minime care trebuie desfășurate pe suprafețele păstrate în mod natural într-o stare adecvată pentru pășunat sau pentru cultivare […]

[…]

(10) Experiența dobândită în aplicarea diverselor scheme de sprijin pentru fermieri demonstrează că sprijinul a fost, în unele cazuri, acordat unor persoane fizice sau juridice al căror scop comercial nu era deloc sau era doar puțin orientat către realizarea unei activități agricole. Pentru a asigura o mai bună direcționare a sprijinului, statele membre nu ar trebui să acorde plăți directe anumitor persoane fizice și juridice, decât dacă acestea pot dovedi că activitatea lor agricolă nu este secundară. De asemenea, statele membre ar trebui să aibă posibilitatea de a nu acorda plăți directe altor persoane fizice sau juridice a căror activitate agricolă este secundară. Cu toate acestea, statele membre ar trebui să aibă posibilitatea să acorde plăți directe fermierilor mai mici, cu timp parțial, întrucât acești fermieri contribuie direct la asigurarea vitalității zonelor rurale. În același timp, statele membre ar trebui să nu acorde plăți directe persoanelor fizice sau juridice ale căror suprafețe agricole sunt în principal menținute în mod natural într-o stare adecvată pentru pășunat sau pentru cultivare și care nu desfășoară o anumită activitate minimă."

6. Articolul 4 din acest regulament, intitulat „Definiții și dispoziții conexe", prevede:

„(1) În sensul prezentului regulament, se aplică următoarele definiții:

(a) «fermier» înseamnă o persoană fizică sau juridică sau un grup de persoane fizice sau juridice, indiferent de statutul juridic pe care un astfel de grup și membrii săi îl dețin în temeiul legislației naționale, a cărui exploatație se situează în domeniul de aplicare teritorială al tratatelor definit la articolul 52 TUE coroborat cu articolele 349 și 355 din TFUE și care desfășoară o activitate agricolă;

(b) «exploatație» înseamnă ansamblul unităților utilizate pentru activități agricole și gestionate de un fermier, situate pe teritoriul aceluiași stat membru;

(c) «activitate agricolă» înseamnă:

(i) producția, creșterea sau cultivarea de produse agricole, inclusiv recoltarea, mulgerea, reproducerea animalelor și deținerea acestora în scopuri agricole,

(ii) menținerea unei suprafețe agricole într-o stare care o face adecvată pentru pășunat sau pentru cultivare, fără nicio acțiune pregătitoare care depășește cadrul metodelor și al utilajelor agricole uzuale, pe baza criteriilor definite de statele membre în cadrul stabilit de Comisie, sau

(iii) efectuarea unei activități minime, definită de către statele membre, pe suprafețele agricole menținute în mod natural într-o stare adecvată pentru pășunat sau pentru cultivare;

[…]

(2) Statele membre:

[…]

(b) dacă este cazul într-un stat membru, definesc activitatea minimă care trebuie desfășurată pe suprafețele agricole menținute în mod natural într-o stare adecvată pentru pășunat sau pentru cultivare, în conformitate cu alineatul (1) litera (c) punctul (iii);

[…]

(3) Pentru a asigura securitatea juridică, Comisia este împuternicită să adopte acte delegate, în conformitate cu articolul 70, de stabilire:

[…]

(b) a cadrului în care statele membre definesc activitățile minime efectuate în zone agricole menținute în mod natural într-o stare adecvată pentru pășunat sau pentru cultivare, în conformitate cu alineatul (1) litera (c) punctul (iii);

[…]”

7. Articolul 9 din regulamentul menționat, intitulat „Fermierul activ”, prevede la alineatele (1)-(3):

„(1) Nu se acordă plăți directe persoanelor fizice sau juridice sau grupurilor de persoane fizice sau juridice ale căror suprafețe agricole sunt în principal suprafețe menținute în mod natural într-o stare adecvată pentru pășunat sau pentru cultivare și care nu desfășoară pe suprafețele în cauză activitatea minimă definită de statele membre în conformitate cu articolul 4 alineatul (2) litera (b).

(2) Nu se acordă plăți directe persoanelor fizice sau juridice sau grupurilor de persoane fizice sau juridice care gestionează aeroporturi, servicii de transport feroviar, sisteme de alimentare cu apă, servicii imobiliare, terenuri permanente de sport și celor destinate activităților de recreare.

După caz, statele membre pot decide, pe baza unor criterii obiective și nediscriminatorii, să adauge la lista de la primul paragraf orice altă întreprindere sau activitate neagricolă similară și ulterior pot decide să retragă oricare din aceste adăugiri.

Cu toate acestea, se consideră că o persoană sau un grup de persoane care intră sub incidența primului sau celui de al doilea paragraf este considerat fermier activ în cazul în care furnizează dovezi verificabile, în forma solicitată de statele membre, care să demonstreze oricare dintre următoarele:

(a) cuantumul anual al plăților directe este cel puțin 5 % din veniturile totale obținute de acesta din activități neagricole în cel mai recent an fiscal pentru care sunt disponibile astfel de dovezi;

(b) activitățile sale agricole nu sunt nesemnificative;

(c) principalul obiect de activitate îl reprezintă exercitarea de activități agricole.

(3) În plus față de alineatele (1) și (2), statele membre pot decide, pe baza unor criterii obiective și nediscriminatorii, că nu se acordă plăți directe persoanelor fizice sau juridice sau grupurilor de persoane fizice sau juridice:

(a) ale căror activități agricole reprezintă numai o parte nesemnificativă a ansamblului activităților lor economice și/sau

(b) al căror principal obiect de activitate nu constă în exercitarea unei activități agricole.

[…]”

8. În conformitate cu articolul 74, Regulamentul nr. 1307/2013 se aplică de la 1 ianuarie 2015.

3. Regulamentul delegat nr. 639/2014

9. Considerentele (4), (6), (10) și (16) ale Regulamentului delegat (UE) nr. 639/2014[7] enunță:

„(4) În conformitate cu jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene […], este oportun să se clarifice faptul că, atunci când adoptă măsuri de implementare a dreptului Uniunii, statele membre ar trebui să își exercite puterea de decizie respectând anumite principii, inclusiv, în special, principiul nediscriminării.

[…]

(6) În conformitate cu articolul 4 alineatul (1) litera (c) din Regulamentul [nr. 1307/2013], o «activitate agricolă» nu implică în mod necesar producția, creșterea sau cultivarea de produse agricole. În schimb, fermierii pot să mențină o suprafață agricolă într-o stare care o face adecvată pentru pășunat sau pentru cultivare fără acțiuni pregătitoare care depășesc metodele și utilajele agricole uzuale sau, pe suprafețele agricole menținute în mod natural într-o stare adecvată pentru pășunat sau pentru cultivare, pot să desfășoare o anumită activitate minimă. Deoarece aceste ultime două activități necesită o anumită acțiune din partea fermierului, este necesar să se stabilească un cadru la nivelul Uniunii în care statele membre trebuie să stabilească criterii suplimentare pentru activitățile respective.

[…]

(10) Articolul 9 alineatul (1) din Regulamentul [nr. 1307/2013] prevede că nu se acordă plăți directe persoanelor fizice sau juridice sau grupurilor de persoane fizice sau juridice ale căror suprafețe agricole sunt în principal suprafețe menținute în mod natural într-o stare adecvată pentru pășunat sau pentru cultivare și care nu desfășoară pe suprafețele în cauză activitatea minimă definită de statele membre. În acest scop, este necesar să se determine în ce situații aceste suprafețe trebuie considerate partea principală a terenurilor agricole ale unui fermier și să se clarifice domeniul de aplicare al dispoziției respective.

[…]

[7] Regulamentul delegat al Comisiei din 11 martie 2014 de completare a Regulamentului nr. 1307/2013 și de modificare a anexei X la regulamentul menționat (JO 2014, L 181, p. 1).

(16) În conformitate cu jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene […], drepturile la plată ar trebui alocate persoanei care deține puterea de luare a deciziilor, se bucură de beneficii și își asumă riscurile financiare în ceea ce privește activitatea agricolă pe terenul pentru care se solicită alocarea. Este important să se precizeze că acest principiu se aplică mai ales în cazul în care un hectar eligibil face obiectul unor cereri de alocare a unor drepturi la plată depuse de mai mulți fermieri."

10. Articolul 4 din acest regulament delegat, intitulat „Cadru pentru criteriile privind menținerea suprafeței agricole într-o stare adecvată pentru pășunat sau pentru cultivare", prevede:

„(1) În sensul articolului 4 alineatul (1) litera (c) punctul (ii) din Regulamentul [nr. 1307/2013], criteriile pe care trebuie să le îndeplinească fermierii în vederea respectării obligației de a menține suprafața agricolă într-o stare adecvată pentru pășunat sau pentru cultivare fără acțiuni pregătitoare care depășesc metodele și utilajele agricole uzuale se stabilesc de către statele membre într-unul dintre următoarele moduri sau în ambele:

(a) statele membre solicită desfășurarea de către un fermier a cel puțin unei activități anuale. Atunci când acest lucru este justificat din motive de protecție a mediului, statele membre pot decide să recunoască, de asemenea, activități desfășurate o dată la doi ani;

(b) statele membre stabilesc caracteristicile care trebuie îndeplinite de o suprafață agricolă pentru a fi considerată menținută într-o stare adecvată pentru pășunat sau pentru cultivare.

(2) Când stabilesc criteriile menționate la alineatul (1), statele membre pot face distincția între diferite tipuri de suprafețe agricole."

11. Articolul 5 din regulamentul delegat menționat, intitulat „Cadru pentru activități minime pe suprafețele agricole menținute în mod natural într-o stare adecvată pentru pășunat sau pentru cultivare", prevede:

„În sensul articolului 4 alineatul (1) litera (c) punctul (iii) din Regulamentul [nr. 1307/2013], activitatea minimă care urmează să fie stabilită de către statele membre pentru a fi efectuată pe suprafețele agricole menținute în mod natural într-o stare adecvată pentru pășunat sau pentru cultivare este cel puțin o activitate anuală care trebuie desfășurată de un fermier. Atunci când acest lucru este justificat din motive de protecție a mediului, statele membre pot decide să recunoască, de asemenea, activități desfășurate o dată la doi ani."

12. Articolul 10 din același regulament delegat, care figurează în secțiunea 3, intitulată „Fermierul activ", a acestuia și care este intitulat la rândul său „Cazuri în care suprafețele agricole sunt în principal suprafețe menținute în mod natural într-o stare adecvată pentru pășunat sau pentru cultivare", are următorul cuprins:

„(1) În sensul articolului 9 alineatul (1) din Regulamentul [nr. 1307/2013], se consideră că o persoană fizică sau juridică sau un grup de persoane fizice sau juridice deține suprafețe agricole care sunt în principal suprafețe menținute în mod natural într-o stare adecvată pentru pășunat sau pentru cultivare dacă suprafețele respective reprezintă mai mult de 50 % din suprafața agricolă totală declarată în conformitate cu articolul 72 alineatul (1) litera (a) din Regulamentul [nr. 1306/2013].

(2) Articolul 9 alineatul (1) din Regulamentul [nr. 1307/2013] nu se aplică unei persoane fizice sau juridice sau unui grup de persoane fizice sau juridice care efectuează, pe suprafețe menținute în mod natural într-o stare adecvată pentru pășunat sau pentru cultivare, o activitate agricolă în sensul articolului 4 alineatul (1) litera (c) punctul (i) din Regulamentul [nr. 1307/2013]."

B. Dreptul român

1. Codul civil

13. Articolul 2.146 din Codul civil, adoptat prin Legea nr. 287 privind Codul civil din 17 iulie 2009[8], referitor la împrumutul de folosință, prevede că „[î]mprumutul de folosință este contractul cu titlu gratuit prin care o parte, numită comodant, remite un bun mobil sau imobil celeilalte părți, numite comodatar, pentru a se folosi de acest bun, cu obligația de a-1 restitui după un anumit timp".

2. OUG nr. 34/2013

14. Articolul 2 din Ordonanța de urgență nr. 34 din 23 aprilie 2013 privind organizarea, administrarea și exploatarea pajiștilor permanente și pentru modificarea și completarea Legii fondului funciar nr. 18/1991[9] prevede:

„În sensul prezentei ordonanțe de urgență, termenii și expresiile de mai jos au următoarele semnificații:

[…]

c) unitate vită mare (UVM) – unitate de măsură standard stabilită pe baza necesarului de hrană al fiecărei specii de animale, care permite conversia diferitor categorii de animale

[…]"

3. OUG nr. 3/2015

15. Articolul 2 din Ordonanța de urgență a Guvernului (OUG) nr. 3 din 18 martie 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, în versiunea în vigoare la 1 iulie 2015[10], prevede:

„(1) În sensul prezentei ordonanțe de urgență, următorii termeni se definesc astfel:

[…]

[8] *Monitorul Oficial al României* nr. 505 din 15 iulie 2011.

[9] *Monitorul Oficial al României* nr. 267 din 13 mai 2013, denumită în continuare „OUG nr. 34/2013".

[10] *Monitorul Oficial al României* nr. 191 din 23 martie 2015, denumită în continuare „OUG nr. 3/2015".

f) fermier înseamnă o persoană fizică sau juridică sau o formă asociativă de persoane fizice sau juridice, indiferent de statutul juridic al acesteia, a cărei exploatație se situează pe teritoriul României și care desfășoară o activitate agricolă;

[…]

(2) În sensul alineatului (1) litera f) expresia «activitate agricolă» înseamnă, după caz:

[…]

d) efectuarea unei activități minime pe suprafețele agricole, menținute în mod obișnuit într-o stare adecvată pentru pășunat sau pentru cultivare, prin pășunat, cu asigurarea unei încărcături minime de 0,3 UVM/[hectar] cu animalele pe care fermierul le exploatează, sau un cosit anual pe pajiștile permanente, potrivit prevederilor legislației specifice în domeniul pajiștilor. […]"

16. Articolul 7 din OUG nr. 3/2015 prevede:

„(1) Beneficiarii plăților sunt fermierii activi persoane fizice și/sau persoane juridice care desfășoară o activitate agricolă în calitate de utilizatori legali ai suprafețelor de teren agricol și/sau deținători legali de animale, potrivit legislației în vigoare. […]

[…]"

17. Articolul 8 din OUG nr. 3/2015 are următorul cuprins:

„(1) Pentru a beneficia de plățile directe prevăzute la articolul 1 alineatul (2), fermierii trebuie:

[…]

c) să exploateze un teren agricol cu o suprafață de cel puțin 1 [hectar], suprafața parcelei agricole să fie de cel puțin 0,3 [hectare], iar în cazul serelor, solarelor, viilor, livezilor, culturilor de hamei, pepinierelor, arbuștilor fructiferi, suprafața parcelei agricole trebuie să fie de cel puțin 0,1 [hectare] și/sau, după caz, să dețină un număr minim de animale. […]

[…]

n) să prezinte la depunerea cererii unice de plată sau a modificărilor aduse acesteia documentele necesare care dovedesc utilizarea legală a terenului agricol, inclusiv a terenurilor care conțin zone de interes ecologic, precum și a animalelor. […]

[…]

(6) Documentele din care reies utilizarea legală a terenului agricol și deținerea efectivelor de animale se stabilesc prin ordin al ministrului agriculturii și dezvoltării rurale și se prezintă, după caz, de către toți solicitanții la depunerea cererilor unice de plată. Suprafețele sau efectivele de animale pentru care nu se prezintă aceste documente sunt neeligibile la plată."

4. Ordinul nr. 619/2015

18. Articolul 2 din Ordinul ministrului agriculturii și dezvoltării rurale nr. 619 din 6 aprilie 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 Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 3/2015 pentru aprobarea schemelor de plăți care se aplică în agricultură în perioada 2015-2020 și pentru modificarea articolului 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asociere în agricultură, precum și a condițiilor specifice de implementare pentru măsurile compensatorii de dezvoltare rurală aplicabile pe terenurile agricole, prevăzute în Programul Național de Dezvoltare Rurală 2014-2020, în versiunea în vigoare la 1 iulie 2015[11], prevede:

„În sensul prezentului ordin, următorii termeni se definesc astfel:

[…]

m) «deținător de animale» – persoana care are în posesie permanentă animale, în calitate de proprietar de animale și/sau proprietar de exploatație, sau are în posesie temporară animale în calitate de persoană căreia i s-a încredințat îngrijirea lor pe întreaga perioadă a anului de cerere, deținute în baza unui document încheiat în condițiile legislației în vigoare;

[…]”

19. Articolul 7 alineatul (3) din acest ordin prevede:

„Utilizatorii de pajiști permanente, persoane fizice sau juridice de drept privat, altele decât cele menționate la alineatul (1) și [la] articolul 6 alineatul (1), care desfășoară cel puțin o activitate agricolă minimă pe pajiștile permanente aflate la dispoziția lor în condițiile legii, așa cum este definită la articolul 2 alineatul (2) litera d) din [OUG nr. 3/2015], în calitate de fermieri activi, prezintă, la depunerea cererii unice de plată la APIA, documentele prevăzute la articolul 5 alineat[u]l (1) și [alineatul] (2) litera a), litera b) punctul i), litera c) și [litera] d), precum și, după caz:

a) copie a cardului exploatației zootehnice în care sunt înregistrate animalele sau adeverință eliberată de către medicul veterinar de liberă practică împuternicit, din care să rezulte codul exploatației înscrise în RNE [Registrul național al exploatațiilor] valabil la data depunerii cererii unice de plată, în cazul în care proprietarul de pajiște permanentă deține animale prin care asigură o încărcătură minimă de 0,3 UVM/[hectar];

[…]”

20. Articolul 8 alineatul (1) din ordinul menționat are următorul cuprins:

Documentele privind deținerea legală a animalelor care se prezintă în conformitate cu prevederile articolului 8 alineatul (1) litera n) din [OUG nr. 3/2015] sunt prevăzute prin Ordinul [Autorității Naționale Sanitare Veterinare și pentru Siguranța Alimentelor] nr. 40/2010.

[…]”

[11] *Monitorul Oficial al României* nr. 234 din 6 aprilie 2015, denumit în continuare „Ordinul nr. 619/2015”.

III. Litigiul principal, întrebările preliminare și procedura în fața Curții

21. Avio Lucos este o societate de drept român care are ca obiect principal de activitate „activități auxiliare pentru producția vegetală”.

22. La 1 iulie 2015, Avio Lucos a depus la APIA Dolj o cerere de plată în temeiul schemei de plată unică pe suprafață pentru campania din anul 2015 pentru o suprafață de 170,36 hectare de pășune, și anume pajiști permanente comunale utilizate individual.

23. În acest scop, ea a depus o serie de documente, printre care un contract de concesiune, încheiat la 28 ianuarie 2013 cu Consiliul Local al comunei Podari (România), referitor la o pășune situată în această comună [12] (denumit în continuare „contractul de concesiune”), precum și șase contracte de comodat (împrumut de folosință) pe care le-a încheiat în luna aprilie 2015 cu diferiți proprietari de animale, în temeiul cărora Avio Lucos îi autoriza pe acești proprietari să își aducă gratuit la pășunat animalele pe terenul primit în concesiune (denumite în continuare „contractele de comodat”). În plus, în cererea sa de plată unică, Avio Lucos a indicat că deține animale care contribuiau la activitatea sa agricolă, și anume 24 de bovine mai mari de doi ani, o bovină mai mică de șase luni, precum și 60 de caprine și 20 de ecvidee (cai) mai mari de șase luni.

24. Prin decizia din 20 octombrie 2017, APIA Dolj a respins această cerere de plată unică pentru nerespectarea condițiilor de admisibilitate, pentru motivul că Avio Lucos nu ar fi asigurat încărcătura minimă de 0,3 UVM/hectar (denumită în continuare „încărcătura minimă necesară”) pentru întreaga suprafață de pășune de 170,36 hectare. Potrivit APIA Dolj, pășunatul ar fi fost realizat, în fapt, de proprietarii de animale menționați la punctul anterior din prezentele concluzii, iar nu de Avio Lucos, care nu deținea suficiente animale în proprietate pentru a putea respecta încărcătura minimă necesară.

25. Avio Lucos a depus o plângere prealabilă împotriva acestei decizii, care a fost respinsă de APIA Dolj prin decizia din 4 ianuarie 2018.

26. Avio Lucos a formulat o acțiune împotriva acestor două decizii ale APIA Dolj la Tribunalul Dolj – Secția de contencios administrativ și fiscal (România, denumit în continuare „Tribunalul Dolj”), care a respins-o prin hotărârea din 28 ianuarie 2018.

27. În esență, Tribunalul Dolj a motivat respingerea cererii de plată unică formulate de Avio Lucos prin nerespectarea încărcăturii minime necesare pentru întreaga suprafață de pășune de 170,36 hectare. Mai precis, această instanță a invocat din oficiu două excepții întemeiate, pe de o parte, pe nulitatea contractului de concesiune [13] și, pe de altă parte, pe nulitatea contractelor de comodat [14]. În esență, instanța menționată a considerat că contractul de concesiune fusese încheiat cu încălcarea dreptului național deoarece, printre altele, Avio Lucos nu avea calitatea de crescător de animale la data încheierii acestui contract, iar încărcătura minimă necesară trebuia respectată la acea dată, nu ulterior. Întrucât nu a avut dreptul să concesioneze pășuni ale comunei

[12] Acest contract a fost încheiat pentru concesionarea unei suprafețe de pășune inițial de 341,70 hectare, redusă ulterior, în urma modificării contractului din 25 iunie 2015, la 170,36 hectare. Este vorba despre contractul de concesiune care este de asemenea în discuție în cauza C-116/20.

[13] Potrivit Tribunalului Dolj, în special, pe de o parte, Avio Lucos nu ar fi o asociație/organizație locală cu sediul în Podari care are ca obiect de activitate creșterea animalelor, ci o societate comercială cu sediul într-o localitate diferită de cea în care se află pășunea atribuită în concesiune, și, pe de altă parte, contractul de concesiune încheiat cu Consiliul Local al comunei Podari ar fi fost atribuit în mod nelegal direct, fără licitație publică.

[14] Potrivit Tribunalului Dolj, din Registrul național al exploatațiilor nu reiese că ar fi existat o predare efectivă a animalelor, astfel încât contractele de împrumut de folosință, fiind contracte reale, nu ar fi valabile.

Podari, cererea sa de plată unică nu ar fi admisibilă. Prin urmare, Avio Lucos ar fi creat condiții artificiale pentru a beneficia de o plată în cadrul schemei de sprijin financiar, cu scopul exclusiv de a obține un avantaj contrar acestei scheme. În consecință, în pofida respectării formale a criteriilor prevăzute de reglementarea națională, documentele depuse de Avio Lucos în sprijinul cererii sale de plată unică nu ar fi putut să fie luate în considerare pentru a o susține. În sfârșit, o interpretare extensivă a noțiunii de „crescător de animale” ar fi contrară dreptului Uniunii, autoritățile naționale putând să se întemeieze exclusiv pe datele care figurează într-un sistem național de identificare și de înregistrare individuală a animalelor pentru a refuza ajutorul solicitat, fără a efectua alte verificări, în conformitate cu Hotărârea din 21 iulie 2011, Nagy (C-21/10, EU:C:2011:505).

28. Avio Lucos a formulat o cale de atac împotriva acestei hotărâri, pendinte în prezent la instanța de trimitere, Curtea de Apel Alba Iulia (România), în care a arătat, printre altele, că Tribunalul Dolj a constatat în mod eronat nerespectarea condiției de admisibilitate, și anume calitatea de proprietar/crescător de animale. Astfel, calitatea sau lipsa calității de crescător de animale nu ar avea relevanță și nu ar putea conduce la respingerea cererii sale de plată unică, dat fiind că această cerere nu viza creșterea animalelor, ci întreținerea terenurilor pentru pășunat prin intermediul unor animale. La rândul său, APIA a solicitat respingerea acestui recurs.

29. Instanța de trimitere subliniază că, potrivit articolului 4 alineatul (1) literele (a) și (c) din Regulamentul nr. 1307/2013, intră în sfera noțiunii de „fermier”, printre altele, o persoană fizică sau juridică care desfășoară o „activitate agricolă”, care poate consta, potrivit articolului 4 alineatul (1) litera (c) punctul (iii) din acest regulament, în efectuarea unei activități minime, definită de către statele membre, pe suprafețele agricole menținute în mod natural într-o stare adecvată pentru pășunat sau pentru cultivare. În ceea ce privește o astfel de activitate minimă, articolul 4 alineatul (2) din regulamentul menționat ar lăsa statelor membre posibilitatea de a o defini. Or, legiuitorul român ar fi prevăzut în această privință că activitatea agricolă trebuie să fie desfășurată cu animalele crescute de fermier însuși, excluzând de la acordarea sprijinului financiar orice persoană juridică sau fizică ce desfășoară o astfel de activitate prin intermediere, ceea ce, potrivit APIA, ar fi cazul Avio Lucos.

30. Această instanță solicită să se stabilească dacă articolul 4 din Regulamentul nr. 1307/2013 se opune unei astfel de reglementări naționale care prevede că activitatea minimă care trebuie desfășurată pe suprafețele agricole constă în pășunatul cu animalele pe care fermierul le exploatează. În ipoteza în care dreptul Uniunii nu s-ar opune unei astfel de reglementări, instanța menționată ridică problema dacă articolul 4 alineatul (1) literele (a) și (c), precum și articolul 9 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1307/2013 trebuie interpretate în sensul că poate fi considerată un „fermier activ” o persoană juridică care a încheiat un contract de concesiune, precum în speță, și care deține animale în temeiul unor contracte de împrumut de folosință încheiate cu persoane fizice, cu titlu gratuit. În plus, din moment ce Avio Lucos îndeplinea, din punct de vedere formal, criteriile de admisibilitate prevăzute de dreptul național, aceeași instanță ridică problema dacă încheierea unui contract de concesiune și a unor contracte de împrumut precum cele în discuție în litigiul principal poate intra sub incidența noțiunii de „condiții create în mod artificial”, prevăzută la articolul 60 din Regulamentul nr. 1306/2013.

31. În aceste condiții, instanța de trimitere a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Dacă Regulamentul [nr. 1307/2013] se opune unei reglementări naționale prin care se stabilește că activitatea minimă care trebuie efectuată pe suprafețele agricole menținute în mod obișnuit într-o stare adecvată pentru pășunat constă în pășunatul cu animalele pe care fermierul le exploatează[.]

2) În măsura în care dreptul [Uniunii] arătat mai sus nu se opune reglementării naționale indicate la prima întrebare, dispozițiile articolului 4 alineatul (l) literele (a) și (c), respectiv ale articolului 9 alineatul (1) din Regulamentul [nr. 1307/2013] pot fi interpretate în sensul că poate fi considerată un «fermier activ» persoana juridică ce are încheiat un contract de concesiune în împrejurări precum cele din litigiul principal și care deține animale în baza unor contracte de împrumut de folosință încheiate cu persoane fizice, contracte prin care împrumutătorii încredințează împrumutaților, cu titlu gratuit, animalele pe care le dețin în calitate de proprietari, în scopul folosirii pentru pășunat, pe suprafețele de pășune puse la dispoziție de împrumutați și în intervalele de timp negociate?

3) Dacă dispozițiile articolului 60 din Regulamentul [nr. 1306/2013] se interpretează în sensul că prin condiții artificiale s-ar înțelege inclusiv situația unui contract de concesiune și a unor contracte de împrumut de folosință precum cele în discuție în litigiul principal[.]”

32. Avio Lucos, APIA și APIA Dolj, guvernul ceh și cel român, precum și Comisia Europeană au depus observații scrise.

33. În conformitate cu articolul 76 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, Curtea a decis să se pronunțe fără organizarea unei ședințe de audiere a pledoariilor. Prin scrisorile transmise la 24 februarie 2021, Curtea a adresat instanței de trimitere o cerere de lămuriri, la care aceasta a răspuns, și a adresat întrebări cu solicitare de răspuns scris părților din litigiul principal, guvernului român și Comisiei, la care s-a răspuns în termenul stabilit.

IV. Analiză

A. Cu privire la prima întrebare preliminară

34. Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă Regulamentul nr. 1307/2013 se opune unei reglementări naționale care stabilește că activitatea minimă care trebuie efectuată pe suprafețele agricole menținute în mod obișnuit într-o stare adecvată pentru pășunat constă în pășunatul cu animalele pe care fermierul le exploatează.

35. Cu titlu introductiv, considerăm util să aducem clarificări cu privire la conținutul acestei prime întrebări.

36. Mai întâi, trebuie să se constate că, având în vedere formularea întrebării menționate și în pofida împrejurării că instanța de trimitere face referire în mod generic la Regulamentul nr. 1307/2013, rezultă că această întrebare privește interpretarea articolului 4 din acest regulament și în special a alineatului (1) litera (c) punctul (iii) și a alineatului (2) litera (b) ale acestuia. Astfel, pe lângă faptul că instanța menționată face referire în mod specific la aceste dispoziții în motivarea cererii sale de decizie preliminară, reglementarea națională aplicabilă,

potrivit căreia pășunatul trebuie desfășurat cu garantarea unei încărcături minime necesare cu animale exploatate de fermier, a fost adoptată, potrivit indicațiilor instanței de trimitere și ale guvernului român, în cadrul definirii de către România a activității minime care trebuie desfășurată pe suprafața agricolă, în conformitate cu articolul 4 alineatul (2) din regulamentul menționat.

37. În continuare, astfel cum a confirmat guvernul român, expresia „suprafețele agricole menținute în mod obișnuit”, care este menționată în prima întrebare și care reia textul articolului 2 alineatul (2) litera d) din OUG nr. 3/2015, trebuie înțeleasă ca sinonim al expresiei „suprafețele agricole menținute în mod natural”, care figurează la articolul 4 alineatul (1) litera (c) punctul (iii) și alineatul (2) litera (b) din Regulamentul nr. 1307/2013.

38. În sfârșit, trebuie să se observe că expresia „animalele pe care fermierul le exploatează”, care figurează în textul primei întrebări și care se referă la noțiunea de „exploatare” prevăzută la articolul 2 alineatul (2) litera d) din OUG nr. 3/2015, nu este definită în dreptul național. Potrivit explicațiilor guvernului român, noțiunea de „animale pe care fermierul le exploatează” se suprapune atât cu noțiunea de „deținere” de animale, prevăzută la articolul 8 alineatul (6) din OUG nr. 3/2015, cât și cu noțiunea de „deținător de animale”, prevăzută la articolul 2 litera m) din Ordinul nr. 619/2015. Prin urmare, prin utilizarea acestei expresii, accentul nu este pus pe procesul de exploatare a animalelor, ci pe „deținerea” lor. Astfel, în dreptul național, un „deținător de animale” este o persoană care „are în posesie permanentă animale, în calitate de proprietar de animale și/sau proprietar de exploatație, sau are în posesie temporară animale în calitate de persoană căreia i s-a încredințat îngrijirea lor pe întreaga perioadă a anului de cerere […]” [15], ceea ce are o semnificație mai largă decât noțiunea de „crescător de animale”.

39. În consecință, prin intermediul primei întrebări preliminare, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 4 alineatul (1) litera (c) punctul (iii) și articolul 4 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul nr. 1307/2013 se opun unei reglementări naționale potrivit căreia activitatea minimă de pășunat care trebuie desfășurată pe suprafețele agricole menținute în mod natural într-o stare adecvată pentru un astfel de pășunat trebuie efectuată cu animale deținute de fermier însuși [16].

40. Conform unei jurisprudențe constante a Curții, în vederea interpretării unei dispoziții de drept al Uniunii, trebuie să se țină seama nu numai de formularea acesteia, ci și de contextul ei și de obiectivele urmărite de reglementarea din care face parte această dispoziție [17].

41. În primul rând, în ceea ce privește *modul de redactare* a dispozițiilor Regulamentului nr. 1307/2013 menționate la punctul 39, aceste dispoziții nu prevăd în mod specific că, pentru a intra sub incidența noțiunii de „activitate agricolă”, activitatea astfel desfășurată, în speță pășunatul, trebuie să fie efectuată cu animale crescute sau deținute de fermier însuși [18]. Acestea nici nu interzic în mod expres acest lucru.

[15] A se vedea articolul 2 litera m) din Ordinul nr. 619/2015 (punctul 18 din prezentele concluzii).

[16] Prima întrebare preliminară din prezenta cauză prezintă similitudini cu cea de a doua întrebare preliminară din cauza C-116/20. În aceste condiții, în timp ce prima întrebare din prezenta cauză privește posibilitatea unui stat membru de a impune, în temeiul desfășurării unei activități minime, o obligație pentru fermier de a păștuna propriile animale, a doua întrebare din cauza C-116/20 urmărește să stabilească dacă o astfel de condiție poate fi impusă pentru încheierea unui contract de concesiune precum cel în discuție în litigiul principal.

[17] A se vedea în acest sens Hotărârea din 10 martie 2021, Staatliches Amt für Landwirtschaft und Umwelt Mittleres Mecklenburg (C-365/19, EU:C:2021:189, punctul 27).

[18] Această constatare este valabilă și în raport cu noțiunea de „activitate agricolă” în sensul articolului 2 litera (c) din Regulamentul nr. 73/2009, care a fost înlocuit prin Regulamentul nr. 1307/2013 (a se vedea punctul 78 din concluziile în cauza C-116/20, Avio Lucos).

42. Astfel, potrivit articolului 4 alineatul (1) litera (c) punctul (iii) din Regulamentul nr. 1307/2013, „activitate agricolă” înseamnă, printre altele, „efectuarea unei activități minime, definită de către statele membre, pe suprafețele agricole menținute în mod natural într-o stare adecvată pentru pășunat sau pentru cultivare”. De asemenea, în temeiul articolului 4 alineatul (2) din acest regulament, statele membre definesc, „dacă este cazul”, activitatea minimă care trebuie desfășurată pe astfel de suprafețe. Articolul 5 din Regulamentul delegat nr. 639/2014 stabilește cadrul pentru aceste activități minime, precizând că „cel puțin o activitate anuală […] trebuie desfășurată de un fermier”.

43. Cu excepția acestei condiții, nu este prevăzută nicio limitare în ceea ce privește domeniul de aplicare al noțiunii de „activitate agricolă minimă” desfășurată pe suprafețele agricole menținute în mod natural într-o stare adecvată pentru pășunat sau pentru cultivare, aceasta fiind definită de statul membru în cauză. Prin urmare, deși modul de redactare a dispozițiilor citate anterior din Regulamentul nr. 1307/2013 acordă în mod incontestabil statelor membre o anumită marjă de manevră pentru a defini activitatea minimă care trebuie desfășurată, acesta nu permite să se dea un răspuns concludent la întrebarea dacă o astfel de marjă merge până la a le permite să impună o condiție referitoare la proprietatea, la deținerea sau la creșterea animalelor utilizate pentru pășunat [19].

44. În al doilea rând, pot fi deduse anumite indicații din *contextul* în care se înscrie articolul 4 alineatul (1) litera (c) punctul (iii) din Regulamentul nr. 1307/2013. Astfel, subliniem că acest regulament stabilește, potrivit articolului 1 litera (b) punctul (i), norme specifice privind schema de plată unică pe suprafață, considerentul (3) al regulamentului menționat precizând că „[t]oate elementele de bază” cu privire la plata sprijinului acordat de Uniune fermierilor ar trebui să fie incluse în același regulament. Acesta din urmă stabilește de asemenea condițiile de acces la plăți, care sunt legate indisociabil de elementele de bază menționate. Or, condiția potrivit căreia, pentru a beneficia de plăți unice pe suprafață, activitatea agricolă minimă trebuie să fie efectuată cu animale exploatate de fermier însuși ar putea fi considerată în sensul că reprezintă o cerință suplimentară care nu este prevăzută de dreptul Uniunii.

45. În această privință, trebuie să se constate că articolul 4 alineatul (3) litera (b) din Regulamentul nr. 1307/2013 prevede că, pentru a asigura securitatea juridică, Comisia este împuternicită să adopte acte delegate, în conformitate cu articolul 70 din acest regulament, de stabilire a cadrului în care statele membre definesc o astfel de activitate minimă, ceea ce amintește și considerentul (7) al regulamentului menționat. Comisia a adoptat Regulamentul delegat nr. 639/2014, printre altele, pe baza acestui temei juridic. Totuși, așa cum s-a arătat mai sus, articolul 5 din acest regulament delegat precizează că activitatea minimă „este cel puțin o activitate anuală care trebuie desfășurată de un fermier”, ceea ce pare să susțină interpretarea potrivit căreia activitatea minimă trebuie să se raporteze la suprafața propriu-zisă sau la modul în care se efectuează pășunatul (sau cultivarea), precum impunerea unei încărcături minime de vite sau un cosit anual [20], precizând în același timp de la bun început că activitatea trebuie desfășurată „de un fermier”.

[19] Împrejurarea, menționată de guvernul român și de APIA, că activitățile minime, astfel cum sunt definite în legislația internă, ar fi fost notificate Comisiei sau că România a fost supusă unui audit în cadrul unei anchete privind, printre altele, plățile directe în temeiul Regulamentelor nr. 1306/2013 și nr. 1307/2013 nu ni se pare decisivă în această privință.

[20] În Hotărârea din 21 iulie 2011, Nagy (C-21/10, EU:C:2011:505), Curtea a considerat conformă cu dreptul Uniunii o condiție privind densitatea șeptelului, prevăzută de o reglementare națională în vederea utilizării ca pășune a unui teren situat într-o zonă naturală sensibilă și care are ca scop conservarea bogăției florei și a faunei pășunilor, întrucât era compatibilă cu obiectivele și cu cerințele reglementării Uniunii în cauză.

46. În această privință, deși, desigur, prin definirea în mod uniform a noțiunii de „fermier”, Regulamentul nr. 1307/2013 nu efectuează o distincție între fermierii care ar fi proprietari și cei care ar crește animale ori cei care ar utiliza animale ale altor persoane, prin intermediul unor convenții de împrumut sau de arendare, nu este mai puțin adevărat că activitatea trebuie să fie desfășurată de fermier însuși, în speță de „crescătorul de animale”. Pe de altă parte, considerentul (16) al Regulamentului delegat nr. 639/2014 amintește că drepturile la plată ar trebui alocate persoanei care deține puterea de luare a deciziilor, se bucură de beneficii și își asumă riscurile financiare în ceea ce privește activitatea agricolă pe terenul pentru care se solicită alocarea [21].

47. În acest sens, cerința potrivit căreia, în cadrul desfășurării unei activități minime de pășunat, încărcătura minimă trebuie asigurată în special cu „animale pe care fermierul le exploatează”, în sensul articolului 2 alineatul (2) litera d) din OUG nr. 3/2015, ni se pare conformă cu dispozițiile Regulamentului nr. 1307/2013, în măsura în care elementul de „exploatare” nu adaugă în esență o cerință suplimentară care ar fi contrară dreptului Uniunii. Astfel, având în vedere noțiunea de „fermier” în sensul Regulamentului nr. 1307/2013 și al considerentului (16) al Regulamentului delegat nr. 639/2014, trebuie să se prezume că animalele puse la dispoziție pentru pășunat sunt deținute în mod obișnuit de fermierul care ocupă pășunea în cauză. Totuși, întrucât este vorba despre o interpretare a dreptului național, revine instanței de trimitere, singura competentă să interpreteze și să aplice dreptul național, sarcina de a verifica dacă noțiunea de „exploatare de animale”, în sensul articolului 2 alineatul (2) litera d) din OUG nr. 3/2015, poate fi considerată ca fiind coerentă cu noțiunea de „fermier” în sensul Regulamentului nr. 1307/2013, interpretată în lumina considerentului (16) al Regulamentului delegat nr. 639/2014.

48. În al treilea și ultimul rând, *obiectivele* urmărite de reglementarea în cauză par să confirme conformitatea legislației naționale cu dispozițiile Regulamentului nr. 1307/2013. În această privință, trebuie amintit că, în temeiul articolului 39 alineatul (1) litera (b) TFUE, PAC are ca obiectiv, printre altele, asigurarea unui venit echitabil fermierilor, în special prin majorarea veniturilor persoanelor care desfășoară activități agricole [22]. Astfel, plățile directe sunt acordate fermierilor pentru motivul că PAC urmărește să susțină venitul acestora din urmă. În acest sens, subliniem în primul rând că, în conformitate cu considerentul (10) al Regulamentului nr. 1307/2013, acesta urmărește să asigure o mai bună direcționare a sprijinului acordat fermierilor, pentru a evita acordarea sprijinului unor persoane fizice sau juridice al căror scop comercial nu este deloc sau este doar puțin orientat către realizarea unei activități agricole. În al doilea rând, acest regulament urmărește de asemenea să permită acordarea de plăți directe fermierilor mici, cu timp parțial, întrucât acești fermieri contribuie direct la asigurarea vitalității zonelor rurale. Astfel, trebuie amintit că unul dintre obiectivele PAC este de a asigura un nivel de trai echitabil pentru populația agricolă și de a contribui astfel la conservarea zonelor rurale. În al treilea rând, în temeiul considerentului (2) din regulamentul menționat, unul dintre obiectivele principale ale reformei PAC, care este și una dintre cerințele sale cheie, este reducerea sarcinii administrative.

49. Prin urmare, trebuie să se stabilească, având în vedere aceste trei obiective, dacă impunerea unui criteriu referitor la persoana responsabilă de exploatarea animalelor sau care le are în posesie poate fi considerată o condiție pentru a beneficia de plăți unice pe suprafață.

50. În această privință, mai întâi, în ceea ce privește obiectivul referitor la o mai bună direcționare a sprijinului acordat fermierilor, guvernul român a arătat că legiuitorul român avea ca obiectiv, prin adoptarea reglementării naționale în discuție, facilitarea accesului direct la pășunile în cauză

[21] Hotărârea din 14 octombrie 2010, Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606, punctul 50).

[22] A se vedea Concluziile avocatei generale Kokott prezentate în cauza Unió de Pagesos de Catalunya (C-197/10, EU:C:2011:464, punctul 1).

pentru un număr cât mai mare posibil de proprietari sau de posesori de animale, iar nu pentru persoanele care desfășoară activități agricole sub formă de intermediere. Din această perspectivă, considerăm că faptul că un fermier trebuie să dețină el însuși animalele pare a fi coerent cu acest obiectiv, în măsura în care, în lipsa unei probe contrare, aspectul redistributiv al sprijinului este limitat atunci când un fermier care nu deține animale proprii primește o plată unică de care beneficiază numai în mod incident fermierii care își împrumută animalele. Pe de altă parte, atunci când un fermier exploatează animale care aparțin împrumutătorilor, acesta nu își asumă, în mod obișnuit, niciun risc sau nicio obligație care ar decurge în mod obișnuit din activitatea de creștere a animalelor.

51. În continuare, trebuie să se observe că aceleași considerații sunt valabile și în ceea ce privește obiectivul de a asigura un nivel de trai echitabil pentru populația agricolă și de a contribui astfel la conservarea zonelor rurale, chiar dacă, pentru acest din urmă obiectiv, o asemenea conservare ar putea fi asigurată și atunci când solicitantul de ajutor exploatează animale care aparțin împrumutătorilor [23].

52. În sfârșit, în ceea ce privește obiectivul de reducere a sarcinilor administrative, trebuie amintit că Curtea a considerat deja că nici Regulamentul nr. 1307/2013, nici vreo altă reglementare a Uniunii nu impun ca un titlu de proprietate sau vreo dovadă a unui drept de utilizare să fie prezentate în susținerea unei cereri de alocare de drepturi la plată pentru a se stabili că hectarele eligibile declarate sunt la dispoziția solicitantului. Astfel, Curtea a statuat deja în această privință că statele membre dispun de o marjă de apreciere în ceea ce privește documentele justificative și dovezile pe care trebuie să le ceară de la un solicitant de ajutor [24]. Cu toate acestea, exercitarea de către statele membre a marjei lor de apreciere referitoare la dovezile care trebuie prezentate în susținerea unei cereri de ajutor, în special în ceea ce privește posibilitatea de a obliga un solicitant să prezinte un titlu juridic valabil care justifică dreptul său de a utiliza suprafețele care fac obiectul cererii sale, trebuie să respecte obiectivele urmărite de reglementarea Uniunii vizată și principiile generale de drept al Uniunii, în special principiul proporționalității [25]. În acest sens și prin analogie, cerința unei eventuale dovezi că solicitantul de ajutor este el însuși crescător de animale ar putea fi percepută ca o „sarcină administrativă”, care totuși ni se pare pe deplin compatibilă și proporțională cu cele două obiective anterioare și în special cu acela de a facilita accesul direct la pășunile în cauză pentru un număr cât mai mare posibil de fermieri care dețin animale. Astfel, considerăm că nu există alte mijloace mai puțin constrângătoare pentru a verifica dacă un solicitant acționează în realitate ca intermediar și, așadar, ca o întreprindere comercială a cărei activitate este doar puțin orientată către realizarea unei activități agricole.

53. Având în vedere considerațiile care precedă, propunem Curții să răspundă la prima întrebare preliminară că articolul 4 alineatul (1) litera (c) punctul (iii) și articolul 4 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul nr. 1307/2013 trebuie interpretate în sensul că nu se opun, în principiu, unei reglementări naționale potrivit căreia activitatea minimă de pășunat care trebuie desfășurată pe suprafețele agricole menținute în mod natural într-o stare adecvată pentru un astfel de pășunat trebuie efectuată cu animale deținute de fermier înșuși.

[23] A se vedea în acest sens punctul 78 din concluziile în cauza C-116/20, Avio Lucos.

[24] A se vedea în acest sens Hotărârea din 17 decembrie 2020, Land Berlin (Drepturi la plată legate de PAC) (C-216/19, EU:C:2020:1046, punctele 34 și 37).

[25] Hotărârea din 24 iunie 2010, Pontini și alții (C-375/08, EU:C:2010:365, punctele 82 și 86).

B. Cu privire la a doua întrebare preliminară

54. Prin intermediul celei de a doua întrebări preliminare, adresată în cazul unui răspuns negativ la prima întrebare, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 4 alineatul (1) literele (a) și (c), precum și articolul 9 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1307/2013 trebuie interpretate în sensul că intră sub incidența noțiunii de „fermier activ”, în sensul acestor dispoziții, o persoană juridică ce a încheiat un contract de concesiune având ca obiect o suprafață de pășune aparținând unei comune și care, în vederea pășunatului pe această suprafață, utilizează animale împrumutate, cu titlu gratuit, de persoane fizice care sunt proprietarele acestora.

55. Din modul de redactare a articolului 9 din Regulamentul nr. 1307/2013, intitulat „Fermierul activ”, și în special din alineatul (1) al acestuia [26] reiese că nu se acordă plăți directe persoanelor fizice sau juridice ale căror suprafețe agricole sunt în principal suprafețe menținute în mod natural într-o stare adecvată pentru pășunat sau pentru cultivare și care nu desfășoară pe suprafețele în cauză activitatea minimă definită de statele membre în conformitate cu articolul 4 alineatul (2) litera (b) din acest regulament, ceea ce enunță de asemenea considerentul (10) al acestuia.

56. Este cert, în speță, că suprafețele agricole în discuție constituie în principal suprafețe menținute în mod natural într-o stare adecvată pentru pășunat sau pentru cultivare, în conformitate cu articolul 4 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul nr. 1307/2013. În plus, reiese cu claritate din modul de redactare a acestei dispoziții că un fermier care nu desfășoară pe aceste suprafețe activitatea minimă definită de statele membre în conformitate cu articolul 4 alineatul (1) litera (c) punctul (iii) din acest regulament nu ar fi considerat un „fermier activ” și, prin urmare, ar trebui să i se refuze orice plată directă.

57. Se ridică totuși problema dacă poate fi calificată drept „fermier activ” o persoană care nu desfășoară ea însăși activitatea minimă în discuție cu animalele proprii, dar care utilizează în acest scop animale care îi sunt împrumutate cu titlu gratuit de alți fermieri.

58. În primul rând, trebuie să se constate că, precum în cadrul primei întrebări preliminare, răspunsul nu reiese din *modul de redactare* a dispozițiilor citate anterior. Astfel, desigur, articolul 9 din Regulamentul nr. 1307/2013 vizează excluderea de la plăți directe, printre altele, potrivit alineatului (3), a persoanelor fizice sau juridice „(a) ale căror activități agricole reprezintă numai o parte nesemnificativă a ansamblului activităților lor economice și/sau (b) al căror principal obiect de activitate nu constă în exercitarea unei activități agricole”. Totuși, acest alineat nu poate fi interpretat în sensul că exclude de la beneficiul plăților directe persoanele fizice sau juridice care utilizează, în scopul desfășurării unei activități minime de pășunat, animale împrumutate.

59. În al doilea rând, *contextul* în care se înscrie alineatul menționat furnizează câteva repere utile. Astfel, potrivit articolului 4 alineatul (1) litera (a) din Regulamentul nr. 1307/2013, noțiunea de „fermier” se referă la o persoană „a [cărei] *exploatație* se situează în domeniul de aplicare teritorială al tratatelor […] și care desfășoară o activitate agricolă” [27].

[26] Desigur, articolul 9 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1307/2013 prevede, pe de altă parte, că statele membre pot decide, pe baza unor criterii obiective și nediscriminatorii, că nu se acordă plăți directe persoanelor ale căror activități agricole reprezintă numai o parte nesemnificativă a ansamblului activităților lor economice și/sau al căror principal obiect de activitate nu constă în exercitarea unei activități agricole. Instanța de trimitere nu ridică însă problema interpretării acestei dispoziții.

[27] Sublinierea noastră.

60. Or, noțiunea de „exploatație” este definită, la articolul 4 alineatul (1) litera (b) din acest regulament, ca fiind „ansamblul unităților utilizate pentru activități agricole și *gestionate de un fermier* […]” [28]. În această privință, Curtea a precizat, referitor la suprafețele agricole, că fac parte din exploatația unui fermier „atunci când acesta din urmă are dreptul de a le gestiona în vederea exercitării unei activități agricole, cu alte cuvinte atunci când acesta din urmă dispune, în ceea ce privește aceste suprafețe, de o autonomie suficientă pentru a-și exercita activitatea agricolă” [29].

61. În acest context, este posibil să se ridice problema dacă animalele împrumutate, cu titlu gratuit, de persoane fizice care sunt proprietarele acestora unei persoane juridice care s-ar limita să pună suprafețele de pășune la dispoziția lor în scopul pășunatului pot fi considerate ca făcând parte din „exploatația” acestui fermier.

62. Apreciem că răspunsul care trebuie dat la această întrebare variază în funcție de cadrul factual și în special de aspectul dacă o asemenea persoană juridică deține o putere de luare a deciziilor reală prin asumarea riscurilor financiare în ceea ce privește activitatea agricolă în cauză [30].

63. În speță, din moment ce este vorba despre o examinare cu caracter pur factual, revine instanței de trimitere, singura competentă să constate și să aprecieze dreptul național, sarcina de a verifica dacă contractele de comodat permit Avio Lucos să își mențină puterea de luare a deciziilor, să se bucure de beneficii și să își asume riscurile financiare în ceea ce privește activitatea minimă de pășunat pe suprafața de 170,36 hectare de pășune [31]. Totuși, un solicitant care desfășoară o activitate agricolă cu animale „împrumutate” poate, în principiu, să fie considerat un „fermier activ”. În această privință, trebuie să se constate că activitatea unui „fermier activ” este subordonată condiției ca solicitantul să dețină hectare eligibile aflate la dispoziția sa, astfel cum prevede articolul 36 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1307/2013. Cu alte cuvinte, fermierul trebuie să dispună de suficientă autonomie pentru a-și exercita activitatea agricolă [32], astfel încât desfășurarea unei activități cu animale împrumutate nu ar trebui să aibă ca efect privarea acestui fermier de orice putere de decizie în ceea ce privește activitatea agricolă.

[28] Sublinierea noastră.

[29] Hotărârea din 9 iunie 2016, Planes Bresco (C-333/15 și C-334/15, EU:C:2016:426, punctul 37 și jurisprudența citată). Arătăm de asemenea că, în Hotărârea din 5 februarie 2015, Agrooikosystimata (C-498/13, EU:C:2015:61, punctul 34), Curtea a arătat că noțiunile de „exploatant agricol” și de „agricultor” aveau, în cadrul aplicării Regulamentului (CEE) nr. 2078/92 al Consiliului din 30 iunie 1992 privind metodele de producție agricolă compatibile cu cerințele de protecție a mediului și de întreținere a spațiului natural (JO 1992, L 215, p. 85), un sens echivalent. În aceste condiții, Curtea a subliniat de asemenea, în acea hotărâre, contextul „total diferit” în care se înscriu, pe de o parte, dispozițiile acestui regulament și, pe de altă parte, dispozițiile Regulamentului (CE) nr. 1782/2003 al Consiliului din 29 septembrie 2003 de stabilire a normelor comune pentru schemele de sprijin direct în cadrul [PAC] și de stabilire a anumitor scheme de sprijin pentru agricultori și de modificare a Regulamentelor (CEE) nr. 2019/93, (CE) nr. 1452/2001, (CE) nr. 1453/2001, (CE) nr. 1454/2001, (CE) nr. 1868/94, (CE) nr. 1251/1999, (CE) nr. 1254/1999, (CE) nr. 1673/2000, (CEE) nr. 2358/71 și (CE) nr. 2529/2001 (JO 2003, L 270, p. 1, rectificare în JO 2004, L 94, p. 70, Ediție specială, 03/vol. 49, p. 177, rectificare în Ediție specială, 03/vol. 76, p. 291, și în JO 2009, L 96, p. 39), care a precedat Regulamentul nr. 1307/2013.

[30] A se vedea în acest sens considerentul (16) al Regulamentului delegat nr. 639/2014.

[31] În această privință, fără a intenționa să aducem atingere competențelor instanței de trimitere, ne limităm să arătăm, pe de o parte, că, în temeiul contractului de concesiune, care nu era cu titlu gratuit, Avio Lucos era obligată să se asigure că terenul primit în concesiune este exploatat prin pășunat, în mod eficient, în cadrul unui regim de continuitate și de permanență. De asemenea, Avio Lucos nu putea nici să subconcesioneze, nici să închirieze terenul care făcea obiectul concesiunii și era obligată să aplice o încărcătură minimă necesară. Pe de altă parte, în temeiul contractelor de comodat, Avio Lucos era obligată, pe cheltuiala sa, să asigure curățarea pășunilor, să îndepărteze buruienile și să elimine excedentul de apă al terenului, asigurând astfel condiții optime pentru restaurarea pășunilor. Prin urmare, se pare că, dacă Avio Lucos ar beneficia de plata unică pe suprafață, aceasta și-ar asuma un anumit risc financiar. Totuși, nu sunt lipsite de relevanță elementele identificate de APIA, precum lipsa întocmirii formularelor de deplasare a animalelor sau lipsa înregistrării lor în Registrul național al exploatațiilor. Și aceasta cu atât mai mult cu cât articolul 68 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1306/2013 prevede că, după caz, sistemul integrat de administrare și control instituit și administrat de fiecare stat cuprinde un sistem de identificare și de înregistrare a animalelor.

[32] Hotărârea din 14 octombrie 2010, Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606, punctele 62 și 63).

64. În al treilea și ultimul rând, în ceea ce privește *obiectivul* urmărit de articolul 4 alineatul (1) literele (a) și (c), precum și de articolul 9 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1307/2013, trebuie amintit că PAC are ca obiectiv, printre altele, asigurarea unui venit echitabil pentru fermieri, de exemplu prin majorarea veniturilor persoanelor care desfășoară activități agricole. Astfel, plățile directe sunt acordate fermierilor pentru motivul că PAC urmărește să susțină tocmai venitul acestora din urmă. În acest sens, definiția „fermierului activ", care include eventual și persoane care desfășoară o activitate în cadrul căreia sunt utilizate animale în temeiul unui contract de comodat, nu este, în principiu, contrară acestor obiective.

65. Or, se poate ridica problema dacă un astfel de obiectiv poate fi atins în cazul în care, *in fine*, beneficiarul măsurilor de sprijin direct nu este fermierul care a desfășurat el însuși activitatea minimă cu animalele sale, ci intermediarul care a încheiat un contract de concesiune de pășuni cu autoritățile locale.

66. În această privință, având în vedere obiectivele care figurează în cuprinsul considerentului (10) al Regulamentului nr. 1307/2013, apreciem că, în măsura în care activitatea agricolă nu se dovedește secundară, aspect a cărui verificare revine instanței de trimitere, prezintă puțină importanță dacă fermierul a efectuat activitatea minimă cu animalele sale sau dacă le-a împrumutat.

67. Având în vedere ceea ce precedă, propunem Curții să răspundă la cea de a doua întrebare preliminară că articolul 4 alineatul (1) literele (a) și (c), precum și articolul 9 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1307/2013 trebuie interpretate în sensul că intră sub incidența noțiunii de „fermier activ", în sensul acestor dispoziții, o persoană fizică sau juridică ce a încheiat un contract de concesiune având ca obiect o suprafață de pășune aparținând unei comune și care, în vederea pășunatului pe această suprafață, utilizează animale împrumutate de persoane fizice care sunt proprietarele acestora, atunci când această persoană acționează în calitate de fermier, în sensul articolului 4 alineatul (1) litera (a) din acest regulament, păstrând controlul exploatației referitoare la această suprafață în ceea ce privește administrarea, beneficiile și riscurile financiare.

C. Cu privire la a treia întrebare preliminară

68. Prin intermediul celei de a treia întrebări preliminare, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă încheierea unui contract de concesiune și a unor contracte de împrumut precum cele în discuție în litigiul principal poate intra sub incidența noțiunii de „condiții create în mod artificial", prevăzută la articolul 60 din Regulamentul nr. 1306/2013.

69. Potrivit acestui articol 60, fără a aduce atingere dispozițiilor specifice, nu se acordă niciun avantaj prevăzut în cadrul legislației agricole sectoriale persoanelor fizice sau juridice în privința cărora s-a stabilit că au fost create în mod artificial condițiile cerute în vederea obținerii acelor avantaje, contrar obiectivelor legislației respective.

70. Având în vedere conținutul său, articolul 60 menționat este în esență o reiterare a articolului 29 din Regulamentul nr. 1782/2003, care preia codificarea unei jurisprudențe existente potrivit căreia justițiabilii nu se pot prevala în mod fraudulos sau abuziv de normele Uniunii [33].

[33] A se vedea Concluziile avocatei generale Kokott prezentate în cauzele conexate Planes Bresco (C-333/15 și C-334/15, EU:C:2016:159, punctul 43 și jurisprudența citată).

71. În Hotărârea Slancheva sila [34], ale cărei dezlegări considerăm că pot fi transpuse în prezenta cauză, Curtea a subliniat că, în ipoteza în care o activitate îndeplinește în mod formal criteriile de eligibilitate impuse pentru acordarea unui ajutor [35], proba unei practici abuzive a potențialului beneficiar de un astfel de ajutor impune, pe de o parte, un ansamblu de circumstanțe obiective din care rezultă că, în pofida respectării formale a condițiilor prevăzute de reglementarea relevantă, obiectivul urmărit de această reglementare nu a fost atins și, pe de altă parte, un element subiectiv care constă în intenția de a obține un avantaj rezultat din reglementarea Uniunii prin crearea în mod artificial a condițiilor necesare pentru obținerea acestuia. Revine instanței naționale, în definitiv, sarcina de a efectua verificările necesare.

72. Apreciem că acest principiu consacrat al jurisprudenței menționate poate fi aplicat prin analogie în prezenta cauză.

73. Astfel, pe de o parte, în ceea ce privește elementul obiectiv, trebuie să se facă referire, încă o dată, la obiectivul ajutorului în discuție și să se stabilească dacă un astfel de obiectiv a fost sau nu atins. În această privință, atât APIA, cât și guvernul român au subliniat că reglementarea națională urmărește să asigure că activitatea agricolă este desfășurată în nume propriu, iar nu prin intermediere, ceea ce ar corespunde cu unul dintre obiectivele PAC [36]. Or, încheierea de către o persoană, care nu deține numărul de animale necesar pentru efectuarea pășunatului, a unui contract de concesiune și a unor contracte de comodat precum cele din litigiul principal nu constituie, în sine, o condiție, „creată artificial”, în sensul articolului 60 din Regulamentul nr. 1306/2013, însă poate deturna plățile directe în cauză de la o parte din populația agricolă, și anume persoanele fizice care își aduceau la pășunat propriile animale pe pășunile respective.

74. Pe de altă parte, în ceea ce privește elementul subiectiv, trebuie să se țină seama de ansamblul elementelor relevante ale speței pentru a stabili dacă Avio Lucos avea intenția de a obține un avantaj rezultat din reglementarea Uniunii prin crearea „artificială” a condițiilor necesare pentru obținerea sa. Printre acestea ar putea figura încheierea, cu încălcarea dreptului național aplicabil, a contractului de concesiune sau chiar încheierea contractelor de comodat, din care ar reieși că, în definitiv, pășunea este cea care este închiriată, pășunatul fiind realizat de persoanele fizice proprietare ale animalelor, iar nu de Avio Lucos.

75. Având în vedere ceea ce precedă, propunem Curții să răspundă la cea de a treia întrebare preliminară că încheierea de către o persoană fizică sau juridică a unui contract de concesiune a unei pășuni cu o comună și subcontractarea activității de pășunat în scopul de a primi o plată directă în temeiul schemei de plată unică pe suprafață nu constituie, în sine, o condiție „creată în mod artificial” în sensul articolului 60 din Regulamentul nr. 1306/2013, cu excepția cazului în care se demonstrează, pe baza tuturor elementelor relevante, că obiectivul vizat prin încheierea unor astfel de contracte era contrar obiectivelor urmărite de legislația agricolă sectorială.

[34] Hotărârea din 12 septembrie 2013, Slancheva sila (C-434/12, EU:C:2013:546, punctele 29 și 30).

[35] În această cauză era vorba despre un ajutor pentru înființarea și dezvoltarea microîntreprinderilor în temeiul articolului 52 litera (a) punctul (ii) din Regulamentul (CE) nr. 1698/2005 al Consiliului din 20 septembrie 2005 privind sprijinul pentru dezvoltare rurală acordat din Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR) (JO 2005, L 277, p. 1, Ediție specială, 03/vol. 66, p. 101, rectificare în JO 2012, L 206, p. 23).

[36] A se vedea punctul 50 din prezentele concluzii.

V. Concluzie

76. Având în vedere cele ce precedă, propunem Curții să răspundă la întrebările preliminare adresate de Curtea de Apel Alba Iulia (România) după cum urmează:

1) Articolul 4 alineatul (1) litera (c) punctul (iii) și articolul 4 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul (UE) nr. 1307/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 de stabilire a unor norme privind plățile directe acordate fermierilor prin scheme de sprijin în cadrul politicii agricole comune și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 637/2008 al Consiliului și a Regulamentului (CE) nr. 73/2009 al Consiliului trebuie interpretate în sensul că nu se opun, în principiu, unei reglementări naționale potrivit căreia activitatea minimă de pășunat care trebuie desfășurată pe suprafețele agricole menținute în mod natural într-o stare adecvată pentru un astfel de pășunat trebuie efectuată cu animale deținute de fermier însuși.

2) Articolul 4 alineatul (1) literele (a) și (c), precum și articolul 9 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1307/2013 trebuie interpretate în sensul că intră sub incidența noțiunii de „fermier activ”, în sensul acestor dispoziții, o persoană fizică sau juridică care a încheiat un contract de concesiune având ca obiect o suprafață de pășune aparținând unei comune și care, în vederea pășunatului pe această suprafață, utilizează animale împrumutate de persoane fizice care sunt proprietarele acestora, atunci când această persoană acționează în calitate de fermier, în sensul articolului 4 alineatul (1) litera (a) din acest regulament, păstrând controlul exploatației referitoare la această suprafață în ceea ce privește administrarea, beneficiile și riscurile financiare.

3) Încheierea de către o persoană fizică sau juridică a unui contract de concesiune a unei pășuni cu o comună și subcontractarea activității de pășunat în scopul de a primi o plată directă în temeiul schemei de plată unică pe suprafață nu constituie, în sine, o condiție „creată în mod artificial” în sensul articolului 60 din Regulamentul (UE) nr. 1306/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 privind finanțarea, gestionarea și monitorizarea politicii agricole comune și de abrogare a Regulamentelor (CEE) nr. 352/78, (CE) nr. 165/94, (CE) nr. 2799/98, (CE) nr. 814/2000, (CE) nr. 1290/2005 și (CE) nr. 485/2008 ale Consiliului, cu excepția cazului în care se demonstrează, pe baza tuturor elementelor relevante, că obiectivul vizat prin încheierea unor astfel de contracte era contrar obiectivelor urmărite de legislația agricolă sectorială.