



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
ATHANASIOS RANTOS
föredraget den 2 september 2021¹

Mål C-176/20

SC Avio Lucos SRL

mot

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

(begäran om förhandsavgörande från Curtea de Apel Alba Iulia (Appellationsdomstolen i Alba Iulia, Rumänien))

”Begäran om förhandsavgörande – Jordbruk – Gemensam jordbrukspolitik (GJP) – System för direktstöd – Gemensamma bestämmelser – Systemet för enhetlig arealersättning – Förordning (EU) nr 1307/2013 – Artikel 4.1 a och c – Nationella bestämmelser om att direkt stöd ska vara villkorat av att jordbrukaren håller sina egna djur – Artikel 9.1 – Begreppet ’Aktiv jordbrukare’ – Förordning (EU) nr 1306/2013 – Artikel 60 – Bestämmelse om kringgående – Begreppet ’förutsättningar som skapats på ett konstlat sätt’”

I. Inledning

1. Denna begäran om förhandsavgörande avser dels tolkningen av artikel 4.1 a och c samt artikel 9.1 i förordning (EU) nr 1307/2013,² om regler för direktstöd för jordbrukare inom de stödordningar som ingår i den gemensamma jordbrukspolitik, dels artikel 60 i förordning (EU) nr 1306/2013³ om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitik.

2. Denna begäran om förhandsavgörande har framställts inom ramen för en tvist mellan, å ena sidan, SC Avio Lucos SRL (nedan kallat Avio Lucos) och, å andra sidan, Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul județean Dolj (myndigheten för jordbruksstöd, distriktscentret i Dolj, Rumänien) (nedan kallad APIA Dolj) och Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (APIA) – Aparat Central (myndigheten för jordbruksstöd, centrala enheten,

¹ Originalspråk: franska.

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013 av den 17 december 2013 om regler för direktstöd för jordbrukare inom de stödordningar som ingår i den gemensamma jordbrukspolitik och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 637/2008 och rådets förordning (EG) 73/2009 (EUT L 347, 2013, s. 608, och rättelse i EUT L 130, 2016, s. 23).

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1306/2013 av den 17 december 2013 om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitik och om upphävande av rådets förordningar (EEG) nr 352/78, (EG) nr 165/94, (EG) nr 2799/98, (EG) nr 814/2000, (EG) nr 1290/2005 och (EG) nr 485/2008 (EUT L 347, 2013, s. 549).

Rumänien) (nedan kallad APIA) angående ett yrkande om ogiltigförklaring av ett beslut av APIA Dolj om avslag av ansökan om stöd enligt systemet för enhetlig arealersättning för regleringsåret 2015.

3. Domstolen har visserligen tidigare haft tillfälle att tolka de båda ovannämnda förordningarna,⁴ bland annat inom ramen för tvister rörande APIA,⁵ och därefter följande förordningar, men förevarande mål gäller nya frågor avseende tolkningen av unionsrätten avseende åtgärder för direktstöd inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken. I förevarande mål, som behandlas samordnat med mål C-116/20,⁶ har domstolen närmare bestämt beretts tillfälle att ange huruvida unionsrätten, i synnerhet förordning nr 1307/2013, utgör hinder för nationella bestämmelser, som antagits inom ramen för systemet för enhetlig arealersättning, vilka som villkor för stödberättigande avseende direktstöd, föreskriver att verksamhet bestående av bete som sker på vissa jordbruksmarker ska bestå av bete med djur som jordbrukaren själv håller och således utesluter beviljande av ekonomiskt stöd till en person (juridisk eller fysisk) som driver sådan verksamhet genom förmedling. Mot denna bakgrund har den hänskjutande domstolen även önskat få förtydliganden avseende begreppet ”aktiv jordbrukare” i denna förordning, samt den bestämmelse om kringgående som föreskrivs i artikel 60 i förordning nr 1306/2013.

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

1. Förordning nr 1306/2013

4. Artikel 60 i förordning nr 1306/2013, med rubriken ”Bestämmelse om kringgående” har följande lydelse:

”Utan att det påverkar tillämpningen av specifika bestämmelser ska inga förmåner som föreskrivs i sektorslagstiftningen inom jordbruket beviljas fysiska eller juridiska personer för vilka det konstaterats att de förutsättningar som krävs för att få sådana förmåner har skapats på ett konstlat sätt, i strid med målen för den lagstiftningen.”

⁴ Beträffande rättspraxis avseende förordning nr 1307/2013, se bland annat, dom av den 17 december 2020, Land Berlin (Stödrättigheter knutna till den gemensamma jordbrukspolitiken) (C-216/19, EU:C:2020:1046), och dom av den 10 mars 2021, Staatliches Amt für Landwirtschaft und Umwelt Mittleres Mecklenburg (C-365/19, EU:C:2021:189). Beträffande förordning nr 1306/2013, se bland annat dom av den 7 augusti 2018, Argo Kalda Mardi talu (C-435/17, EU:C:2018:637), dom av den 8 maj 2019, Järvelaev (C-580/17, EU:C:2019:391), och dom av den 27 januari 2021, De Ruiter (C-361/19, EU:C:2021:71).

⁵ Se dom av den 29 april 2021, Piscicola Tulcea och Ira Invest (C-294/19 och C-304/19, EU:C:2021:340), som avser begreppet ”jordbruksareal” i den mening som avses i bland annat artikel 4.1 e i förordning nr 1307/2013.

⁶ Medan målet C-116/20 avser jordbruksregleringsåret 2014 och tolkningsfrågorna bland annat rör bestämmelserna i rådets förordning nr 73/2009 av den 19 januari 2009 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd för jordbrukare inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare, om ändring av förordningarna (EG) nr 1290/2005, (EG) nr 247/2006 och (EG) nr 378/2007 samt om upphävande av förordning (EG) nr 1782/2003 (EUT L 30, 2009, s. 16), gäller förevarande mål jordbruksregleringsåret 2015, för vilket bestämmelserna i förordning nr 1307/2013, som har ersatt förordning nr 73/2009, är tillämpliga.

2. Förordning nr 1307/2013

5. I skälen 3, 7 och 10 i förordning nr 1307/2013 anges följande:

”(3) Denna förordning bör innehålla alla de grundläggande delar som rör utbetalningen av unionsstöd till jordbrukare och fastställa de kriterier och villkor för berättigande till dessa stöd som ofrånkomligen är kopplade till dessa grundläggande delar.

...

(7) I syfte att säkerställa rättssäkerheten bör befogenheten att anta vissa akter delegeras till kommissionen med avseende på fastställande av de ramar inom vilka medlemsstaterna måste bestämma ... vilken minimiverksamhet som ska bedrivas på arealer som naturligt hålls i ett skick som lämpar sig för bete eller odling...

...

(10) Erfarenheterna av tillämpningen av de olika stödordningarna för jordbrukare visar att stödet i ett antal fall beviljats fysiska eller juridiska personer vilkas yrkesmässiga verksamhet inte alls eller endast marginellt utgjordes av jordbruksverksamhet. För att se till att stödet riktas bättre bör medlemsstaterna avstå från att bevilja direktstöd till vissa fysiska och juridiska personer om inte dessa personer kan visa att deras jordbruksverksamhet inte är marginell. Medlemsstaterna bör dessutom ha möjlighet att inte bevilja direktstöd till andra fysiska eller juridiska personer vars jordbruksverksamhet är marginell. Medlemsstaterna bör emellertid tillåtas att bevilja direktstöd till mindre deltidjordbruk, eftersom de jordbrukarna direkt bidrar till landsbygdsområdenas livskraft. Medlemsstaterna bör också avstå från att bevilja direktstöd till fysiska eller juridiska personer vilkas jordbruksarealer huvudsakligen naturligt hålls i ett skick som lämpar sig för bete eller odling men som inte bedriver en viss minimiverksamhet.”

6. Artikel 4 i denna förordning, med rubriken ”Definitioner och därtill hörande bestämmelser” har följande lydelse:

”1. I denna förordning gäller följande definitioner:

- a) *jordbrukare*: en fysisk eller juridisk person eller en grupp av fysiska eller juridiska personer, oavsett gruppens eller dess medlemmars rättsliga ställning enligt nationell lagstiftning, vars jordbruksföretag ligger inom det territoriella tillämpningsområdet för fördragen enligt artikel 52 i EU-fördraget jämförd med artiklarna 349 och 355 i EUF-fördraget och som bedriver jordbruksverksamhet,
- b) *jordbruksföretag*: samtliga enheter som används för jordbruksverksamhet och drivs av en jordbrukare och som är belägna i en och samma medlemsstat,
- c) *jordbruksverksamhet*:
 - i) att producera, föda upp eller odla jordbruksprodukter, inbegripet skörd, mjölkning, djuruppfödning och djurhållning för animalieproduktion, eller

- ii) att hålla en jordbruksareal i ett skick som gör den lämplig för bete eller odling utan några särskilda förberedande åtgärder utöver sedvanliga jordbruksmetoder och jordbruksmaskiner, på grundval av kriterier som ska fastställas av medlemsstaterna på grundval av en ram som fastställts av kommissionen, eller
- iii) att på jordbruksarealer som naturligt hålls i ett skick som lämpar sig för bete eller odling bedriva en minimiverksamhet som definieras av medlemsstaterna,

...

2. Medlemsstaterna ska

...

- b) när det är tillämpligt i en medlemsstat, fastställa den minimiverksamhet som ska bedrivas på jordbruksarealer som naturligt hålls i ett skick som lämpar sig för bete eller odling, i enlighet med punkt 1 c iii,

...

- 3. För att garantera rättssäkerheten ska kommissionen ges befogenhet att anta delegerade akter enligt artikel 70 med avseende på fastställande av

...

- b) de ramar inom vilka medlemsstaterna ska definiera den minimiverksamhet som ska bedrivas på jordbruksarealer som naturligt hålls i ett skick som lämpar sig för bete eller odling, i enlighet med punkt 1 c iii,

...”

- 7. Artikel 9 i denna förordning, med rubriken ”Aktiva jordbrukare” föreskriver i punkterna 1–3 följande:

”1. Direktstöd ska inte beviljas fysiska eller juridiska personer, eller grupper av fysiska eller juridiska personer, vars jordbruksarealer huvudsakligen utgörs av arealer som naturligt hålls i ett skick som lämpar sig för bete eller odling och som inte bedriver den minimiverksamhet som definieras av medlemsstaterna i enlighet med artikel 4.2 b på dessa arealer.

2. Inget direktstöd ska beviljas fysiska eller juridiska personer eller grupper av fysiska eller juridiska personer som driver flygplatser, tillhandahåller järnvägstjänster eller driver vattenverk, fastighetsföretag eller permanenta sport- och rekreationsanläggningar.

I tillämpliga fall får medlemsstaterna, på grundval av objektiva och icke-diskriminerande kriterier, besluta att lägga till andra liknande företag eller verksamheter som inte är jordbruksföretag och jordbruksverksamheter till de företag och verksamheter som förtecknas i första stycket och får därefter dra tillbaka sådana tillägg.

En sådan person eller grupp av personer som omfattas av första eller andra stycket ska emellertid betraktas som aktiv jordbrukare om de lägger fram kontrollerbara bevis, i den form som krävs av medlemsstaterna, för något av följande:

- a) Att det årliga direktstödsbeloppet uppgår till minst 5 % av deras totala intäkter från annan verksamhet än jordbruksverksamhet under det senaste räkenskapsår för vilket sådana uppgifter föreligger.
- b) Att deras jordbruksverksamhet inte är obetydlig.
- c) Att det huvudsakliga målet med deras verksamhet eller företag är att utöva jordbruksverksamhet.

3. Utöver punkterna 1 och 2 får medlemsstaterna, på grundval av objektiva och icke-diskriminerande kriterier, besluta att inget direktstöd ska beviljas fysiska eller juridiska personer eller grupper av fysiska eller juridiska personer

- a) vars jordbruksverksamhet endast utgör en obetydlig del av deras samlade ekonomiska verksamhet och/eller
- b) vars huvudsakliga mål med verksamheten eller företaget inte är att utöva jordbruksverksamhet.

...”

8. Förordning nr 1307/2013 ska, enligt dess artikel 74, tillämpas från och med den 1 januari 2015.

3. Delegerad förordning nr 639/2014

9. I skälen 4, 6, 10 och 16 i delegerad förordning (EU) nr 639/2014⁷ anges följande:

”(4) I linje med Europeiska unionens domstols rättspraxis ... är det lämpligt att klargöra att medlemsstaterna, när de antar bestämmelser för att genomföra unionsrätten, bör utöva sina befogenheter i enlighet med vissa principer, bland annat principen om icke-diskriminering.

...

(6) I enlighet med artikel 4.1 c i förordning [nr 1307/2013] innebär jordbruksverksamhet inte att det krävs produktion, uppfödning eller odling av jordbruksprodukter. Jordbrukare kan i stället hålla en jordbruksareal i ett skick som gör den lämplig för bete eller odling utan några särskilda förberedande åtgärder utöver sedvanliga jordbruksmetoder och jordbruksmaskiner eller, på jordbruksarealer som naturligt hålls i ett skick som lämpar sig för bete eller odling, bedriva en viss minimiverksamhet. Eftersom de två sistnämnda verksamheterna båda kräver en viss insats från jordbrukarens sida är det nödvändigt att fastställa en ram för unionen inom vilken medlemsstaterna fastställer ytterligare kriterier för dessa verksamheter.

...

⁷ Kommissionens delegerade förordning (EU) nr 639/2014 av den 11 mars 2014 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013 om regler för direktstöd för jordbrukare inom de stödordningar som ingår i den gemensamma jordbrukspolitikerna och om ändring av bilaga X till den förordningen (EUT L 181, 2014, s. 1).

(10) Enligt artikel 9.1 i förordning (EU) nr 1307/2013 får inga direktstöd beviljas fysiska eller juridiska personer, eller grupper av fysiska eller juridiska personer, vars jordbruksarealer huvudsakligen utgörs av arealer som naturligt hålls i ett skick som lämpar sig för bete eller odling och vilka inte bedriver den minimiverksamhet som definieras av medlemsstaterna på dessa arealer. Det är därför nödvändigt att fastställa när dessa områden anses utgöra huvuddelen av en jordbrukares jordbruksmark och att klargöra tillämpningsområdet för bestämmelsen.

...

(16) I linje med Europeiska unionens domstols rättspraxis ... bör stödrättigheter tilldelas den person som utövar beslutanderätt med avseende på ersättningar och ekonomiska risker i samband med jordbruksverksamhet på den mark för vilken stödet begärs. Det är lämpligt att klargöra att denna princip i synnerhet gäller när ett stödberättigande hektar omfattas av en ansökan om stödträter från mer än en jordbrukare.”

10. Artikel 4 i denna delegerade förordning, med rubriken ”Ram för kriterier för att hålla en jordbruksareal i ett skick som gör den lämplig för bete eller odling”, har följande lydelse:

”1. Vid tillämpning av artikel 4.1 c ii i förordning (EU) nr 1307/2013 ska medlemsstaterna fastställa de kriterier som jordbrukare ska iaktta för att uppfylla skyldigheten att hålla jordbruksarealen i ett skick som gör den lämplig för bete eller odling utan några särskilda förberedande åtgärder utöver sedvanliga jordbruksmetoder och jordbruksmaskiner, antingen på något av eller på båda följande sätt:

- a) Medlemsstaterna kräver att minst en årlig verksamhet ska genomföras av en och samma jordbrukare. Om det är motiverat av miljöskäl får medlemsstaterna besluta att även erkänna verksamhet som bara genomförs vartannat år.
- b) Medlemsstaterna anger de egenskaper som jordbruksarealen ska uppfylla för att kunna anses vara hållen i ett skick som gör den lämplig för bete eller odling.

2. Vid fastställandet av de kriterier som avses i punkt 1 får medlemsstaterna göra skillnad mellan olika typer av jordbruksarealer.”

11. I artikel 5 i denna delegerade förordning, med rubriken ”Ram för minimiverksamhet på jordbruksarealer som naturligt hålls i ett skick som lämpar sig för bete eller odling” föreskrivs följande:

”Vid tillämpning av artikel 4.1 c iii i förordning [nr 1307/2013] ska den minimiverksamhet som definieras av medlemsstaterna och som ska genomföras på jordbruksarealer som naturligt hålls i ett skick som lämpar sig för bete eller odling vara minst en årlig verksamhet som ska genomföras av en jordbrukare. Om det är motiverat av miljöskäl får medlemsstaterna besluta att även erkänna verksamhet som bara genomförs vartannat år.”

12. Artikel 10 i denna delegerade förordning, som finns i avsnitt 3 med rubriken ”Aktiv jordbrukare” och som i sig har rubriken ”Fall där jordbruksarealer huvudsakligen utgörs av arealer som naturligt hålls i ett skick som lämpar sig för bete eller odling” har följande lydelse:

”1. Vid tillämpning av artikel 9.1 i förordning [nr 1307/2013] ska en fysisk eller juridisk person, eller en grupp av fysiska eller juridiska personer, anses ha jordbruksarealer som huvudsakligen utgörs av arealer som naturligt hålls i ett skick som lämpar sig för bete eller odling när dessa arealer utgör mer än 50 % av den totala jordbruksareal som deklarerats i enlighet med artikel 72.1 a i förordning [nr 1306/2013].

2. Artikel 9.1 i förordning [nr 1307/2013] ska inte tillämpas på en fysisk eller juridisk person, eller en grupp av fysiska eller juridiska personer, som på arealer som naturligt hålls i ett skick som lämpar sig för bete eller odling bedriver jordbruksverksamhet i den mening som avses i artikel 4.1 c i) i förordning [nr 1307/2013].”

B. Rumänsk rätt

1. Civillagen

13. Artikel 2.146 i civillagen, som antogs genom legea nr. 287 privind Codul civil (lag nr 287 av den 17 juli 2009,⁸) om saklån har följande lydelse: ”Saklån är ett avtal utan ersättning genom vilket en part, kallad långgivaren, lånar ut en lös eller fast egendom till den andra parten, kallad låntagare, för att den sistnämnda ska använda den, med en skyldighet att lämna tillbaka den efter viss tid.”

2. OUG nr 34/2013

14. Artikel 2 i Ordonanța de urgență nr. 34 privind organizarea, administrarea și exploatarea pajiștilor permanente și pentru modificarea și completarea Legii fondului funciar nr. 18/1991 (regeringens laggdekret nr 34/2013 om organisation, administration och drift av permanenta betesmarker, samt om ändring och komplettering av fastighetslag nr 18/1991⁹), av den 23 april 2013, har följande lydelse:

”I detta lagdekret avses med följande begrepp och uttryck:

...

c) ”djurenhet” – standardiserad måttenhet som fastställs på grundval av varje djurtyps näringsbehov och som gör det möjligt att konvertera mellan olika kategorier av djur”

3. OUG nr 3/2015

15. Artikel 2 i Ordonanța de urgență a Guvernului (OUG) nr. 3 pentru aprobarea schemelor de plăți care se aplică în agricultură în perioada 2015–2020 și pentru modificarea articolului 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asociere în agricultură (lagdekret

⁸ Monitorul Oficial al României, nr 505 av den 15 juli 2011.

⁹ Monitorul Oficial al României, nr 267 av den 13 maj 2013, nedan kallad OUG nr 34/2013”.

nr 3 om godkännande av ersättningssystem som tillämpas inom jordbruket under perioden 2015–2020 och om ändring av artikel 2 i lag nr 36/1991 om jordbruksföretag och andra former av sammanslutningar på jordbruksområdet), av den 18 mars 2015, i den version som var i kraft den 1 juli 2015,¹⁰ föreskrivs följande:

”1) I detta lagdekret avses med följande begrepp och uttryck:

...

f) ”jordbrukare”: en fysisk eller juridisk person eller någon form av sammanslutning av fysiska eller juridiska personer, oavsett dess rättsliga ställning, vars jordbruksföretag ligger i Rumänien och som bedriver jordbruksverksamhet

...

2) Uttrycket ”jordbruksverksamhet” i punkt 1 f avser, beroende på vad som är relevant:

...

d) att på jordbruksarealer som vanligtvis hålls i ett skick som lämpar sig för bete eller odling bedriva en minimiverksamhet genom att antingen låta de djur som jordbrukaren använder beta där med en garanterad djurtäthet på minst 0,3 djurenheter/[hektar] eller genom att slå permanenta betesmarker åtminstone en gång om året i enlighet med bestämmelserna i specialregelverket om betessektorn. ...”

16. I artikel 7 i OUG nr 3/2015 föreskrivs:

”1) Med stödmottagare avses aktiva jordbrukare – fysiska och/eller juridiska personer – som bedriver jordbruksverksamhet i egenskap av användare av jordbruksarealer och/eller rättmätiga djurhållare i överensstämmelse med den gällande lagstiftningen.

...”

17. Artikel 8 i OUG nr 3/2015 har följande lydelse:

”1) För att direktstöd enligt artikel 1.2 ska beviljas ska jordbrukaren:

...

c) utnyttja jordbruksmark med en minsta areal på 1 ha, och skiftet ska ha en areal på minst 0,3 hektar, eller 0,1 hektar i fråga om växthus, växthus med solceller, vinodlingar, fruktodlingar, humleodlingar, plantskolor och bärodlingar, och/eller, allt efter omständigheterna, hålla ett minsta antal djur...

...

¹⁰ *Monitorul Oficial al României*, nr 191 av den 23 mars 2015, nedan kallad ”OUG nr 3/2015”.

- n) vid tidpunkten för ingivande av den samlade ansökan om stöd eller ändringar därav lägga fram erforderliga handlingar som styrker användningen av jordbruksarealen, inklusive arealer som inbegriper områden med ekologiskt fokus, samt djuren...

...

- 6) Vilka handlingar som styrker användningen av jordbruksarealen och hållandet av djur ska fastställas genom dekret av ministrul agriculturii, pădurilor și dezvoltării rurale (ministeriet för jordbruk och landsbygdsutveckling, Rumänien) och framställas, beroende på vad som är relevant, av alla sökande vid inlämnandet av ansökan om enhetlig arealersättning. Arealer eller besättningar för vilka dessa handlingar inte har lämnats in berättigar inte till stöd.”

4. Dekret nr 619/2015

18. Artikel 2 i Ordinul ministrului agriculturii și dezvoltării rurale nr. 619 pentru aprobarea criteriilor de eligibilitate, condițiilor specifice și a modului de implementare a schemelor de plăți prevăzute la articolul 1 alineatele (2) și (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 3/2015 pentru aprobarea schemelor de plăți care se aplică în agricultură în perioada 2015–2020 și pentru modificarea articolului 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asociere în agricultură, precum și a condițiilor specifice de implementare pentru măsurile compensatorii de dezvoltare rurală aplicabile pe terenurile agricole, prevăzute în Programul Național de Dezvoltare Rurală 2014–2020 (dekret utfärdat av ministern för jordbruk och landsbygdsutveckling nr 619 om fastställande av kriterier för att beviljas stöd, av speciella villkor och detaljerade villkor för ersättningssystem som föreskrivs i artikel 1.2 och 1.3 i [OUG nr 3/2015], liksom om särskilda villkor för genomförande av kompensationsåtgärder avseende landsbygdsutveckling som är tillämpliga på jordbruksarealer som avses i Nationellt program för landsbygdsutveckling 2014–2020), av den 6 april 2015, i den version som var i kraft den 1 juli 2015,¹¹ föreskrivs följande:

”I förevarande dekret avses med:

...

- m) ”djurhållare – den person som permanent innehar djur i egenskap av djurägare och/eller företagsägare, eller som tillfälligt innehar djur i egenskap av person som har anförtrotts dessa djur för djurhållning för hela den period som omfattas av ansökningsåret, i kraft av ett avtal som har ingåtts i enlighet med den gällande lagstiftningen.

...”

19. Artikel 7.3 i detta dekret har följande lydelse:

”Användare av permanenta betesmarker – fysiska eller privaträttsliga juridiska personer – som bedriver en minimiverksamhet på permanenta betesmarker som ställs till deras förfogande i överensstämmelse med den gällande lagstiftningen ska, i egenskap av aktiva jordbrukare, vid tidpunkten för ingivande av den samlade ansökan om stöd till APIA lägga fram de handlingar som avses i artikel 5.1, 5.2 a, 5.2 b i, 5.2 c och 5.2 d samt, i förekommande fall,

¹¹ *Monitorul Oficial al României*, nr 234 av den 6 april 2015, nedan kallat dekret nr 619/2015.

- a) en kopia på identifikationshandlingen för det djurhållningsföretag där djuren är registrerade, eller intyget utfärdat av en legitimerad veterinär, som anger ett för företaget vid tidpunkten för ingivande av den samlade ansökan om stöd giltigt registreringsnummer i Registrul național al exploatațiilor (det nationella företagsregistret), för det fall att ägaren av den permanenta betesmarken håller djur varigenom denne garanterar en djurtäthet på minst 0,3 djurenheter/hektar.

...”

20. Artikel 8.1 i detta dekret har följande lydelse:

”Handlingar avseende lagligt hållande av djur som har framställts i enlighet med artikel 8.1 n i OUG nr 3/2015 föreskrivs i dekret av Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor (nationella myndigheten för djurhälsa och livsmedelssäkerhet, ANSVSA) nr 40/2010.

...”

III. Det nationella målet, tolkningsfrågorna och förfarandet vid domstolen

21. Avio Lucos är ett bolag bildat enligt rumänsk rätt vars huvudverksamhet består i ”stödverksamhet till vegetabiliesektorn”.

22. Den 1 juli 2015 lämnade Avio Lucos med stöd av bestämmelserna om enhetlig arealersättning till APIA Dolj in en samlad ansökan om arealstöd för regleringsåret 2015, avseende en areal på 170,36 hektar betesmark, nämligen permanent kommunal betesmark för individuellt bruk.

23. Bolaget lämnade till in ett antal handlingar, däribland ett koncessionsavtal nr 472/28.01.2013 som hade ingåtts den 28 januari 2013 med kommunfullmäktige i Podari (Rumänien), avseende betesmark i denna kommun¹² (nedan kallat koncessionsavtalet) och sex låneavtal (utlåning för användning) som det ingick i april 2015 med olika djurägare, enligt vilka Avio Lucos tillät dessa ägare att låta sina djur beta gratis på den mark som de erhållit genom koncessionen (nedan kallade låneavtalen). Vidare angav Avio Lucos, i sin ansökan om enhetlig arealersättning, att bolaget höll djur som bidrog till dess jordbruksverksamhet, nämligen 24 nötkreatur som var yngre än två år, ett nötkreatur som var yngre än sex månader, 60 getter och 20 hästar som var yngre än sex månader.

24. Genom beslut av den 20 oktober 2017 avslog APIA Dolj denna ansökan om enhetlig arealersättning med motiveringen att villkoren för beviljande inte var uppfyllda, med motiveringen att Avio Lucos inte hade garanterat en djurtäthet på djurtäthet på minst 0,3 djurenheter/ha (nedan kallad minimiverksamhet) för hela betesmarken på 170,36 ha. Enligt denna myndighet, drevs betesverksamheten nämligen av de djurägare som avses i föregående punkt i detta förslag till avgörande och inte av Avio Lucos, som inte hade tillräckligt många djur för att kunna garantera en minsta djurtäthet.

25. Avio Lucos ingav avseende detta beslut ett klagomål, vilket APIA Dolj ogillade genom beslut av den 4 januari 2018.

¹² Detta avtal slöts avseende koncessionen av en betesmark, ursprungligen på 341,70 ha, därefter minskad, till följd av en ändring i avtalet av den 25 juni 2015, till 170,36 ha. Det rör sig om det koncessionsavtal som också är aktuellt i målet C-116/20.

26. Avio Lucis väckte talan mot APIA Doljs båda beslut vid Tribunalul Dolj – Secția de contencios administrativ și fiscal (domstolen i första instans i Dolj, avdelningen för administration och skatter, Rumänien) (nedan kallad domstolen i första instans i Dolj), vilken ogillade talan i dom av den 28 januari 2018.

27. Domstolen i första instans i Dolj grundade i huvudsak avslaget på Avio Lucos samlade stödansökan på att den minsta djurtäthet som krävdes inte hade garanterats för hela betesmarken på 170,36 hektar. Denna domstol angav närmare bestämt på eget initiativ två invändningar om rättegångshinder. Den har för det första angett att koncessionsavtalet är ogiltigt¹³ och för det andra att låneavtalen är ogiltiga.¹⁴ Nämnda domstol ansåg i huvudsak att koncessionsavtalet hade slutits i strid med den rumänska rätten, bland annat eftersom Avio Lucos vid den tidpunkt då avtalet slöts inte var djuruppfödare och eftersom den minsta djurtäthet som krävdes skulle vara garanterad vid detta datum och inte senare. Eftersom bolaget inte fick någon rätt att genom koncession ta över betesmarker i kommunen Podari, kan dess samlade stödansökan inte tas upp till prövning. Avio Lucos har således skapat förutsättningar på ett konstlat sätt för att erhålla betalning inom ramen för systemet för ekonomiskt stöd, enbart i syfte att erhålla en fördel som strider mot detta system. Följaktligen kunde de handlingar som Avio Lucos lämnat in till stöd för sin samlade stödansökan inte betraktas för att motivera denna, trots att kriterierna i den nationella lagstiftningen formellt hade uppfyllts. Slutligen skulle en bred tolkning av begreppet ”djuruppfödare” stå i strid med unionsrätten, eftersom de nationella myndigheterna endast får grunda sin bedömning på de uppgifter som finns i ett nationellt system för individuell identifiering och registrering av djur för att neka sökanden det stöd som begärts, utan att genomföra ytterligare kontroller, i enlighet med domen av den 21 juli 2011, Nagy (C-21/10, EU:C:2011:505).

28. Avio Lucos överklagade denna dom till den hänskjutande domstolen, Curtea de Apel Alba Iulia (Appellationsdomstolen i Alba Iulia, Rumänien), där den bland annat gjorde gällande att domstolen i första instans i Dolj gjort en felaktig bedömning när den fastställt att villkoret för upptagande till sakprövning, det vill säga att sökanden var djurägare/djuruppfödare, inte var uppfyllt. Frågan om huruvida sökanden var djuruppfödare eller inte är nämligen enligt Avios Lucos irrelevant, eftersom nämnda ansökan inte avsåg djuruppfödning utan underhåll av betesmark, med hjälp av djur. APIA har yrkat att överklagandet ska ogillas.

29. Den hänskjutande domstolen har understrukit att ”jordbrukare”, enligt artikel 4.1 a och c i förordning nr 1307/2013 bland annat omfattar en fysisk eller juridisk person som bedriver ”jordbruksverksamhet”, vilken enligt artikel 4.1 c iii) i denna förordning kan bestå i att på jordbruksarealer som naturligt hålls i ett skick som lämpar sig för bete eller odling bedriva en minimiverksamhet som definieras av medlemsstaterna. Vad gäller sådan minimiverksamhet, ger artikel 4.2 i denna förordning medlemsstaterna en möjlighet att fastställa denna. Den rumänska lagstiftaren har emellertid, i detta hänseende, föreskrivit att jordbruksverksamheten ska bedrivas med djur som jordbrukaren själv föder upp och utesluter beviljande av ekonomiskt stöd till juridiska eller fysiska personer som bedriver en sådan verksamhet genom en mellanhand, vilket, enligt APIA, är fallet med Avio Lucos.

¹³ Enligt domstolen i första instans i Dolj är Avio Lucos för det första i synnerhet ingen lokal sammanslutning/organisation med säte i Podari och med djuruppfödning som verksamhetsföremål utan ett kommersiellt bolag på en annan plats än där den betesmark som upplåts genom koncession finns. För det andra har det koncessionsavtal som slutits med Podaris lokala kommunstyrelse i strid med lag tilldelats direkt, utan någon offentlig upphandling.

¹⁴ Enligt domstolen i första instans i Dolj framgår det inte av det nationella jordbruksregistret att det skett en faktisk överlämning av djuren och saklåneavtalen, som är konkreta avtal, är därför inte giltiga.

30. Den hänskjutande domstolen önskar få klarhet i huruvida artikel 4 i förordning nr 1307/2013 utgör hinder för en sådan nationell bestämmelse som föreskriver att den minimiverksamhet som ska bedrivas på jordbruksarealen består i bete av djur som jordbrukaren själv föder upp. För det fall unionsrätten inte utgör hinder för en sådan bestämmelse, undrar nämnda domstol huruvida artikel 4.1 a och c samt artikel 9.1 i förordning nr 1307/2013 ska tolkas så, att begreppet ”jordbrukare” kan anses omfatta en juridisk person som har ingått ett koncessionsavtal under sådana omständigheter som är förhanden i det nationella målet och som är djurhållare i kraft av avtal om saklån varigenom fysiska personer kostnadsfritt anförtror jordbrukaren sina djur. Eftersom Avio Lucos formellt uppfyllde de kriterier för stödberättigande som föreskrivs i den rumänska lagstiftningen, har den hänskjutande domstolen vidare önskat få klarhet i huruvida slutandet av ett koncessionsavtal och sådana låneavtal som dem som är aktuella i det nationella målet kan omfattas av begreppet ”förutsättningar som har skapats på ett konstlat sätt” i artikel 60 i förordning nr 1306/2013.

31. Mot denna bakgrund har den hänskjutande domstolen beslutat att förklara målet vilande och till domstolen ställa följande tolkningsfrågor:

- ”1) Utgör förordning [nr 1307/2013] hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken den minimiverksamhet som ska bedrivas på jordbruksarealer som vanligtvis hålls i ett skick som lämpar sig för bete måste bestå av bete med djur som jordbrukaren föder upp?
- 2) För det fall att ovannämnda unionslagstiftning inte utgör hinder för den nationella lagstiftning som avses i den första frågan, kan då bestämmelserna i artiklarna 4.1 a, 4.1 c och 9.1 i förordning nr 1307/2013 tolkas på så sätt att begreppet aktiva jordbrukare kan omfatta en juridisk person som har ingått ett koncessionsavtal under sådana omständigheter som är förhanden i det nationella målet och som är djurhållare i kraft av avtal om saklån varigenom fysiska personer i egenskap av utlånare kostnadsfritt anförtror de djur som de håller i egenskap av ägare till låntagarna med avseende på bete under de överenskomna tidsperioderna på de betesmarker som ställs till låntagarnas förfogande?
- 3) Ska bestämmelserna i artikel 60 i förordning [nr 1306/2013] tolkas på så sätt att förutsättningar som har skapats på ett konstlat sätt inbegriper användning av ett koncessionsavtal och avtal om saklån som de som är aktuella i det nationella målet?”

32. Skriftliga yttranden har inkommit från Avio Lucos, APIA och APIA Dolj, den tjeckiska och den rumänska regeringen samt Europeiska kommissionen.

33. Domstolen har, i enlighet med artikel 76.2 i sina rättegångsregler, beslutat att avgöra målet utan muntlig förhandling. Genom skrivelser som sändes den 24 februari 2021 tillställde domstolen den hänskjutande domstolen en begäran om klarlägganden, på vilken den svarade. Domstolen har även ställt frågor för skriftligt besvarande till parterna i det nationella målet, den rumänska regeringen och kommissionen, vilka besvarats inom den utsatta fristen.

IV. Rättslig bedömning

A. Den första tolkningsfrågan

34. Genom den första tolkningsfrågan har den hänskjutande domstolen önskat få klarhet huruvida förordning nr 1307/2013 utgör hinder för en nationell lagstiftning som föreskriver att den minimiverksamhet som ska bedrivas på jordbruksarealer som vanligtvis hålls i ett skick som lämpar sig för bete måste bestå av bete med djur som jordbrukaren föder upp.

35. Inledningsvis anser jag att vissa förtydliganden bör göras beträffande räckvidden av denna tolkningsfråga.

36. Det kan för det första konstateras att det, mot bakgrund av formuleringen av denna fråga, och oberoende av den omständigheten att den hänskjutande domstolen generiskt hänför till förordning nr 1307/2013, framgår att samma fråga avser tolkningen av artikel 4 i denna förordning, i synnerhet 4.1 c iii och 4.2 b. Bortsett från att nämnda domstol specifikt hänför till dessa bestämmelser i motiveringen till sin begäran om förhandsavgörande, har nämligen den tillämpliga nationella lagstiftningen, enligt vilken betesverksamheten ska utföras med garanti för den minsta djurtäthet som krävs med djur som jordbrukaren föder upp, enligt vad den hänskjutande domstolen och den rumänska regeringen har angett, antagits inom ramen för Rumäniens fastställande av den minimiverksamhet som ska utövas på jordbruksarealen i enlighet med artikel 4.2 i denna förordning.

37. Som den rumänska regeringen har bekräftat ska vidare uttrycket ”jordbruksarealer som vanligtvis hålls i ett skick som lämpar sig för bete”, som nämns i den första tolkningsfrågan och som återger lydelsen i artikel 2.2 d i OUG nr 3/2015, förstås så, att det är synonymt med uttrycket ”jordbruksarealer som naturligt hålls i ett skick” i artikel 4.1 c iii och 4.2 b i förordning nr 1307/2013.

38. Det kan slutligen konstateras att uttrycket ”djur som jordbrukaren föder upp” som används i den första tolkningsfrågans lydelse och som hänför till begreppet ”djuruppfödning” i artikel 2.2 d i OUG nr 3/2015, inte är definierat i den rumänska lagstiftningen. Enligt den rumänska regeringens förklaringar överlappar begreppet ”djur som jordbrukaren föder upp” såväl begreppet ”hålla” djur i artikel 8.6 i OUG nr 3/2015 som begreppet ”djurhållare” i artikel 2 m i dekret nr 619/2015. Genom användningen av detta uttryck betonas inte förfarandet för uppfödning av djuren, utan ”hållandet” av dem. Enligt den rumänska lagstiftningen är nämligen en ”djurhållare” en person som ”permanent innehar djur, i egenskap av djurägare och/eller företagsägare, eller som tillfälligt innehar djur i egenskap av person som har anförtrotts dessa djur för djurhållning för hela den period som omfattas av ansökningsåret...”¹⁵, vilket har en bredare betydelse än begreppet ”djuruppfödare”.

¹⁵ Se artikel 2 m i dekret nr 619/2015 (punkt 18 i detta förslag till avgörande).

39. Av detta följer att den hänskjutande domstolen, genom sin första tolkningsfråga, i huvudsak har önskat få klarhet i huruvida artikel 4.1 c iii och artikel 4.2 b i förordning nr 1307/2013 utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken den minimiverksamhet som ska bedrivas på jordbruksarealer som vanligtvis hålls i ett skick som lämpar sig för bete måste bestå av bete med djur som jordbrukaren själv äger.¹⁶

40. Det framgår av EU-domstolens fasta praxis att det vid tolkningen av en unionsbestämmelse inte bara är lydelsen som ska beaktas, utan också sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som bestämmelsen ingår i.¹⁷

41. För det första, när det gäller *lydelsen* av de bestämmelser i förordning nr 1307/2013 som nämns i punkt 39, föreskriver dessa bestämmelser inte specifikt att den verksamhet som bedrivs, i förevarande fall betesverksamhet, för att omfattas av begreppet ”jordbruksverksamhet” måste bedrivas med djur som föds upp eller ägs av jordbrukaren själv¹⁸. Den förbjuder inte heller uttryckligen detta.

42. Enligt formuleringen av artikel 4.1 c iii) i förordning nr 1307/2013 avses med ”jordbruksverksamhet” nämligen ”att på jordbruksarealer som naturligt hålls i ett skick som lämpar sig för bete eller odling bedriva en minimiverksamhet som definieras av medlemsstaterna”. Enligt artikel 4.2 i denna förordning ska medlemsstaterna även, ”när det är tillämpligt”, fastställa den minimiverksamhet som ska bedrivas på sådana jordbruksarealer. I artikel 5 i den delegerade förordningen nr 639/2014 fastställs ramen för denna minimiverksamhet, varvid det anges att ”minst en årlig verksamhet ... ska genomföras av en jordbrukare”.

43. Med undantag för detta villkor, föreskrivs ingen begränsning beträffande räckvidden av begreppet ”minimiverksamhet” som ska bedrivas på jordbruksarealer som vanligtvis hålls i ett skick som lämpar sig för bete eller odling, då denna fastställs av den berörda medlemsstaten. Även om lydelsen av de ovannämnda bestämmelserna i förordning nr 1307/2013 onekligen ger medlemsstaterna ett visst handlingsutrymme, möjliggör den följaktligen inte ett entydigt svar på frågan om huruvida detta handlingsutrymme sträcker sig till att tillåta dem att föreskriva ett villkor avseende ägande, hållande eller uppfödning av de djur som används för betesverksamheten.¹⁹

44. För det andra kan vissa indikationer anses följa av det *sammanhang* i vilket artikel 4.1 c iii) i förordning nr 1307/2013 ingår. Det ska således påpekas att denna förordning, enligt lydelsen i dess artikel 1 b i), fastställer särskilda regler rörande systemet för enhetlig arealersättning och att det i skäl 3 i denna förordning anges att den bör innehålla ”alla de grundläggande delar” som rör utbetalningen av unionsstöd till jordbrukare. Förordningen ska också fastställa de kriterier och villkor för berättigande till dessa stöd som ofrånkomligen är kopplade till dessa grundläggande

¹⁶ Den första tolkningsfrågan i förevarande mål har likheter med den andra tolkningsfrågan i målet C-116/20. Medan den första tolkningsfrågan i förevarande mål avser möjligheten för en medlemsstat att, beträffande utövande av en minimiverksamhet, föreskriva en skyldighet för jordbrukaren att låta sina egna djur beta, har dock den andra tolkningsfrågan i målet C-116/20 till syfte att fastställa huruvida ett sådant villkor får föreskrivas för ingående av ett sådant koncessionsavtal som är aktuellt i det nationella målet.

¹⁷ Se, i detta avseende, dom av den 10 mars 2021, Staatliches Amt für Landwirtschaft und Umwelt Mittleres Mecklenburg (C-365/19, EU:C:2021:189, punkt 27).

¹⁸ Detta konstaterande gäller också begreppet ”jordbruksverksamhet”, i den mening som avses i artikel 2 c i förordning nr 73/2009, som har ersatts av förordning nr 1307/2013 (se punkt 78 i förslaget till avgörande i mål C-116/20, Avio Lucos).

¹⁹ Den omständigheten, som den rumänska regeringen och APIA har nämnt, att minimiverksamheter såsom de fastställs i den nationella lagstiftningen har anmälts till kommissionen, eller att Rumänien har granskats genom en revision inom ramen för en utredning avseende bland annat direkt stöd enligt förordningarna nr 1306/2013 och 1307/2013 förefaller inte avgörande i detta hänseende.

delar. Villkoret att det för beviljande av enhetlig arealersättning krävs att minimiverksamheten ska bedrivas med djur som jordbrukaren själv föder upp skulle emellertid kunna betraktas som ett ytterligare krav som inte föreskrivs i unionsrätten.

45. Det ska i detta hänseende påpekas att det i artikel 4.3 b i förordning nr 1307/2013 föreskrivs att kommissionen ges befogenhet att, för att garantera rättssäkerheten, anta delegerade akter enligt artikel 70 i denna förordning med avseende på fastställande av de ramar inom vilka medlemsstaterna ska definiera denna minimiverksamhet, vilket det även erinras om i skäl 7 i denna förordning. Det var bland annat mot denna bakgrund som kommissionen antog den delegerade förordningen nr 639/2014. Som anges ovan, preciseras emellertid i artikel 5 i denna delegerade förordning att minimiverksamheten ska vara ”minst en årlig verksamhet” som ska ”genomföras av en jordbrukare”, vilket förefaller stödja tolkningen att minimiverksamheten ska avse arealen i sig eller det sätt på vilket betesverksamheten (eller odlingen) bedrivs, såsom ett krav på en minsta djurtäthet eller en årlig slätter,²⁰ samtidigt som den inledningsvis anger att verksamheten ska genomföras ”av en jordbrukare”.

46. Visserligen gör förordning nr 1307/2013, genom att fastställa begreppet ”jordbrukare” på ett enhetligt sätt, inte i detta hänseende någon åtskillnad mellan jordbrukare som är ägare av djur och dem som föder upp dem, eller dem som använder andra personers djur, genom låneavtal eller hyresavtal, men verksamheten ska icke desto mindre bedrivas av jordbrukaren själv, i detta fall ”djuruppfödaren”. Vidare erinras i skäl 16 i den delegerade förordningen nr 639/2014 om att stödrättigheter bör tilldelas den person som utövar beslutanderätt med avseende på ersättningar och ekonomiska risker i samband med jordbruksverksamhet på den mark för vilken stödet begärs.²¹

47. I denna mening förefaller kravet på att en minsta djurtäthet, vid bedrivandet av en minimibetesverksamhet, ska garanteras, särskilt med ”djur som jordbrukaren föder upp”, i den mening som avses i artikel 2.2 d i OUG nr 3/2015, vara förenlig med bestämmelserna i förordning nr 1307/2013, eftersom ”uppfödningssdelen” inte materiellt tillför något krav som strider mot unionsrätten. Det ska nämligen, mot bakgrund av begreppet ”jordbrukare”, i den mening som avses i förordning nr 1307/2013 och i skäl 16 i den delegerade förordningen nr 639/2014, presumeras att de djur som ställts till förfogande för betesverksamheten vanligtvis hålls av den jordbrukare som innehar den aktuella betesmarken. Eftersom det rör sig om en tolkning av den nationella rätten, ankommer det emellertid på den hänskjutande domstolen, som är ensam behörig att tolka och tillämpa den nationella rätten, att kontrollera huruvida begreppet ”djuruppfödning” i den mening som avses i artikel 2.2 d i OUG nr 3/2015, kan anses överensstämma med begreppet ”jordbrukare” i den mening som avses i förordning nr 1307/2013, mot bakgrund av skäl 16 i den delegerade förordningen nr 639/2014.

48. För det tredje och sista förefaller *de mål* som eftersträvas med den aktuella lagstiftningen bekräfta att den nationella lagstiftningen är förenlig med förordning nr 1307/2013. Det ska i detta hänseende erinras om att den gemensamma jordbrukspolitiken, enligt artikel 39.1 b FEUF, bland annat har som mål att säkerställa en rimlig inkomst för jordbrukarna, särskilt genom en höjning av den individuella inkomsten för dem som arbetar i jordbruket.²² Direkt stöd ges nämligen till

²⁰ Domstolen fann, i sin dom av den 21 juli 2011, Nagy (C-21/10, EU:C:2011:505), att ett villkor avseende djurtäthet som uppställs i en nationell lagstiftning för beviljande av stöd för användning av betesmark i ett känsligt naturområde, vilket syftar till att bevara betesmarkens rika flora och fauna var förenligt med unionsrätten, eftersom det stod i överensstämmelse med målen och kraven i den aktuella unionslagstiftningen.

²¹ Dom av den 14 oktober 2010, Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606, punkt 50).

²² Se förslag till avgörande av generaladvokaten Kokott i målet *Unió de Pagesos de Catalunya* (C-197/10, EU:C:2011:464, punkt 1).

jordbrukare med motiveringen att det är deras intäkter som den gemensamma jordbrukspolitiken har till syfte att främja. Jag vill, i denna anda, för det första påpeka att denna förordning, enligt dess skäl 10, har till syfte att se till att jordbruksstödet riktas bättre, för att undvika att stöd beviljas till fysiska och juridiska personer vars kommersiella verksamhet inte utgörs, eller endast marginellt utgörs, av jordbruksverksamhet. För det andra har nämnda förordning också till syfte att medlemsstaterna ska tillåtas att bevilja direktstöd till mindre deltidjordbruk, eftersom de jordbrukarna direkt bidrar till landsbygdsområdenas livskraft. Det ska nämligen erinras om att ett av målen med den gemensamma jordbrukspolitiken är att tillförsäkra jordbruksbefolkningen en skälig levnadsstandard och därmed bidra till att bevara landsbygdsområdena. För det tredje är, enligt skäl 2 i nämnda förordning, ett av de centrala målen och ett av de viktigaste kraven för reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken en minskning av den administrativa bördan.

49. Det ska således, mot bakgrund av dessa tre mål, fastställas huruvida föreskrivandet av ett villkor avseende vem som sköter djuruppfödningen eller djurhållningen får utgöra en förutsättning för beviljande av enhetlig arealersättning.

50. Den rumänska regeringen har, i detta hänseende, för det första, när det gäller syftet gällande att jordbruksstödet ska riktas bättre, gjort gällande att den rumänska lagstiftaren, vid antagandet av den aktuella nationella lagstiftningen, hade som mål att underlätta en direkt tillgång till den aktuella betesverksamheten för ett så stort anta djurägare och djurinnehavare som möjligt, inte till personer som bedriver jordbruksverksamhet i form av förmedling. Ur denna synvinkel anser jag att den omständigheten att en jordbrukare själv måste äga sina djur förefaller överensstämma med detta mål, eftersom, så länge motsatsen inte visas, stödets omfördelningsaspekt är begränsad när en jordbrukare som inte äger egna djur erhåller ett samlat stöd som endast indirekt tillkommer de jordbrukare som lånar ut sina djur. Vidare bär en jordbrukare, när denna använder djur som tillhör utlånare, vanligtvis ingen risk eller skyldighet som vanligtvis följer av djuruppfödningens verksamhet.

51. Det ska vidare påpekas att samma överväganden gäller beträffande målet att tillförsäkra jordbruksbefolkningen en skälig levnadsstandard och därmed bidra till bevarandet av landsbygdsområden, även om ett sådant bevarande, vad gäller det sistnämnda målet, också kan säkerställas när den stödsökande utnyttjar djur som tillhör långivare.²³

52. Slutligen ska det, beträffande målet att minska de administrativa kostnaderna, erinras om att domstolen redan har angett att varken förordning nr 1307/2013 eller någon annan bestämmelse i unionslagstiftningen kräver att det uppvisas lagfart eller någon bevisning om nyttjanderätt till stöd för en ansökan om tilldelning av stödrättigheter för att styrka att stödsökanden förfogar över de stödberättigande hektar som angetts. Domstolen har nämligen i detta hänseende slagit fast att medlemsstaterna har ett utrymme för skönsässig bedömning vad gäller de verifikationer och den bevisning som man kan kräva att en stödsökande inkommer med.²⁴ Medlemsstaternas utnyttjande av deras handlingsutrymme beträffande vilka bevis som ska lämnas till stöd för en stödansökan, exempelvis när det gäller möjligheten till en skyldighet för sökanden att framställa en giltig rättslig handling som intygar vederbörandes rätt att utnyttja de arealer som hans eller hennes ansökan avser, ska uppfylla de mål som den berörde unionsrättsliga lagstiftningen anger och unionsrättens allmänna principer, särskilt proportionalitetsprincipen.²⁵ I linje med detta skulle, per analogi, kravet avseende ett eventuellt bevis på att stödsökanden själv är

²³ Se, för ett liknande resonemang, punkt 78 i förslaget till avgörande i mål C-116/20, Avio Lucos

²⁴ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 december 2020, Land Berlin (Stödrättigheter med anknytning till den gemensamma jordbrukspolitiken) (C-216/19, EU:C:2020:1046, punkterna 34–37).

²⁵ Dom av den 24 juni 2010, Pontini m.fl. (C-375/08, EU:C:2010:365, punkterna 82 och 86).

djuruppfödare kunna uppfattas som en ”administrativ börda”, vilken emellertid inte förefaller fullt förenlig och proportionerlig med de båda föregående målen, särskilt de som avser att underlätta en direkt tillgång till de aktuella betesmarkerna för ett så stort antal djurägande jordbrukare som möjligt. Det förefaller nämligen inte finnas några mindre tvingande medel för att kontrollera huruvida en sökande i själva verket agerar som förmedlare och således som ett kommersiellt bolag vars verksamhet endast har en marginell anknytning till en jordbruksverksamhet.

53. Mot denna bakgrund föreslår jag att domstolen ska besvara den första tolkningsfrågan enligt följande. Artikel 4.1 c iii och artikel 4.2 b i förordning nr 1307/2013 ska tolkas så, att de i princip inte utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken den minimiverksamhet som ska bedrivas på jordbruksarealer som vanligtvis hålls i ett skick som lämpar sig för bete måste bestå av bete med djur som jordbrukaren själv äger.

B. Den andra tolkningsfrågan

54. Den hänskjutande domstolen har, för det fall den första tolkningsfrågan ska besvaras negativt, i huvudsak önskat få klarhet i huruvida artikel 4.1 a och c samt artikel 9.1 i förordning nr 1307/2013 ska tolkas så, att begreppet ”aktiva jordbrukare”, i den mening som avses i dessa bestämmelser, omfattar en juridisk person som har ingått ett koncessionsavtal avseende en betesmark som ägs av en kommun och som, för betesverksamheten på denna mark, använder djur som kostnadsfritt lånats ut av de fysiska personer som äger dem.

55. Det följer av lydelsen i artikel 9 i förordning nr 1307/2013, som har rubriken ”Aktiva jordbrukare” och särskilt dess punkt 1,²⁶ att direktstöd inte ska beviljas fysiska eller juridiska personer, eller grupper av fysiska eller juridiska personer, vars jordbruksarealer huvudsakligen utgörs av arealer som naturligt hålls i ett skick som lämpar sig för bete eller odling och som inte bedriver den minimiverksamhet som definieras av medlemsstaterna i enlighet med artikel 4.2 b på dessa arealer, vilket även nämns i skäl 10 i denna förordning.

56. Det är i förevarande mål fastställt att de aktuella jordbruksmarkerna i huvudsak utgör arealer som vanligtvis hålls i ett skick som lämpar sig för bete eller odling, i enlighet med artikel 4.2 b i förordning nr 1307/2013. Det följer vidare av lydelsen av denna bestämmelse att en jordbrukare som inte på dessa arealer bedriver den minimiverksamhet som fastställts av medlemsstaterna, i enlighet med artikel 4.1 c iii) i denna förordning, inte ska betraktas som en ”aktiv jordbrukare” och således ska nekas direkt stöd.

57. Frågan uppkommer emellertid om huruvida en person som inte själv bedriver den aktuella minimiverksamheten med sina egna djur, utan i detta syfte använder djur som kostnadsfritt lånats ut av andra jordbrukare, kan klassificeras som en ”aktiv jordbrukare”.

58. För det första kan det konstateras att svaret, liksom inom ramen för den första tolkningsfrågan, inte följer av *lydelsen* av de ovannämnda bestämmelserna. Artikel 9 i förordning nr 1307/2013 har visserligen till syfte att utesluta direkt stöd till, bland annat, fysiska och juridiska personer ”a) vars jordbruksverksamhet endast utgör en obetydlig del av deras samlade ekonomiska verksamhet och/eller b) vars huvudsakliga mål med verksamheten eller företaget

²⁶ Visserligen föreskrivs i övrigt i artikel 9.3 i förordning nr 1307/2013 att medlemsstaterna, på grundval av objektiva och icke-diskriminerande kriterier, får besluta att inget direktstöd ska beviljas fysiska eller juridiska personer eller grupper av fysiska eller juridiska personer vars jordbruksverksamhet endast utgör en obetydlig del av deras samlade ekonomiska verksamhet och/eller vars huvudsakliga mål med verksamheten eller företaget inte är att utöva jordbruksverksamhet. Den hänskjutande domstolen har emellertid inte ställt någon fråga avseende tolkningen av denna bestämmelse till domstolen.

inte är att utöva jordbruksverksamhet”. Denna punkt ska emellertid inte tolkas så, att den utesluter beviljande av direkt stöd till fysiska eller juridiska personer som för en minimibetesverksamhet använder lånade djur.

59. För det andra ger det *sammanhang* till vilket denna punkt hör några användbara indikationer. Enligt artikel 4.1 a i förordning nr 1307/2013 avses med begreppet ”jordbrukare” en person ”vars *jordbruksföretag* ligger inom det territoriella tillämpningsområdet för fördragen ... och som bedriver jordbruksverksamhet”.²⁷

60. Begreppet jordbruksföretag definieras emellertid i artikel 4 1 b i denna förordning som ”samtliga enheter som används för jordbruksverksamhet och *drivs av en jordbrukare ...*”²⁸. Domstolen har i detta hänseende, beträffande jordbruksarealer, slagit fast att de ingår i jordbrukarens jordbruksföretag ”när jordbrukaren kan bedriva jordbruksverksamhet på arealen, det vill säga när vederbörande i förhållande till arealen har en självständighet som är tillräcklig för att han eller hon ska kunna utöva sin jordbruksverksamhet.”²⁹

61. Det är i detta sammanhang tillåtet att fråga sig huruvida djur som lånats ut kostnadsfritt av fysiska personer som äger dem till en juridisk person, vilken endast ställer betesmark till deras förfogande, kan anses omfattas av denna jordbrukares ”jordbruksdrift”.

62. Jag anser att svaret på denna fråga beror på de faktiska omständigheterna, bland annat huruvida den juridiska personen har en faktisk beslutanderätt och bär de ekonomiska riskerna beträffande den berörda jordbruksverksamheten.³⁰

63. Eftersom det rör sig om en prövning av de faktiska omständigheterna, ankommer det i förevarande fall på den hänskjutande domstolen, som är ensam behörig att fastställa och bedöma den nationella rätten, att pröva huruvida de låneavtal som gör det möjligt för Avio Lucos att behålla sin beslutsrätt, att uppbära vinst och bära de ekonomiska riskerna beträffande minimibetesverksamheten på arealen om 170,36 hektar betesmark.³¹ En sökande som bedriver en jordbruksverksamhet med ”lånade” djur får emellertid, i princip, betraktas som en ”aktiv

²⁷ Min kursivering.

²⁸ Min kursivering.

²⁹ Dom av den 9 juni 2016, *Planes Bresco* (C-333/15 och C-334/15, EU:C:2016:426, punkt 37 och där angiven rättspraxis). Det ska även påpekas att domstolen, i sin dom av den 5 februari 2015, *Agrooikosystimata* (C-498/13, EU:C:2015:61, punkt 34), angav att begreppen ”personer som driver ett jordbruk” och begreppet snarare ”jordbrukare” har samma betydelse inom ramen för tillämpningen av rådets förordning (EEG) nr 2078/92 av den 30 juni 1992 om produktionsmetoder inom jordbruket som är förenliga med miljöskydds- och naturvårdskraven (EGT L 215, 1992, s. 85; svensk specialutgåva, område 15, volym 11, s. 161). Domstolen underströk emellertid i den domen även att bestämmelserna i denna förordning införts inom ramen för ett ”helt annat sammanhang” än det som gällde bestämmelserna i rådets förordning (EG) nr 1782/2003 av den 29 september 2003 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare och om ändring av förordningarna (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 och (EG) nr 2529/2001 (EUT L 270, 2003, s. 1), som föregick förordning nr 1307/2013.

³⁰ Se, för ett liknande resonemang, skäl 16 i den delegerade förordningen nr 639/2014.

³¹ Jag vill i detta hänseende, utan att inkräkta på den hänskjutande domstolens behörighet, endast påpeka att det enligt koncessionsavtalet inte var kostnadsfritt som Avio Lucos var skyldigt att se till att den mark som det erhållit genom koncession användes till bete, på ett effektivt sätt, inom ramen för ett kontinuerligt och permanent system. Vidare kunde Avio Lucos varken hyra ut marken genom en under-koncession, eller hyra den mark som är föremål för koncessionen och var skyldigt att tillämpa den djurtäthet som krävdes. Dessutom hade Avio Lucos, enligt låneavtalet, en skyldighet att, på egen bekostnad, rensa betesmarkerna, ta bort ogräs och eliminera överflödigt grundvatten, och på detta sätt säkerställa optimala villkor för restaureringen av betesmarkerna. Det förefaller således som att Avio Lucos, om det hade erhållit den enhetliga arealersättningen, skulle bära en viss ekonomisk risk. Emellertid tycks de omständigheter som APIA har identifierat, såsom att formulär för förflyttning av djur inte har upprättats och att de inte har registrerats i det nationella jordbruksregistret, inte sakna relevans. Detta är i än högre grad fallet då artikel 68.2 i förordning nr 1306/2013 föreskriver att det integrerade systemet för förvaltning och kontroll som inrättas och förvaltas av varje stat omfattar ett system för identifiering och registrering av djuren.

jordbrukare”. Det kan i detta hänseende konstateras att en ”aktiv jordbrukares” verksamhet är underställd villkoret att jordbrukaren förfogar över stödberättigande hektar, såsom föreskrivs i artikel 36.5 i förordning nr 1307/2013. Jordbrukaren ska med andra ord förfoga över en tillräcklig självständighet för att kunna utöva sin jordbruksverksamhet,³² så att bedrivandet av en verksamhet med lånade djur inte får till följd att denna jordbrukare fråntas sin beslutsrätt beträffande jordbruksverksamheten.

64. För det tredje och sista ska det, när det gäller *syftet* med artikel 4.1 a och c samt artikel 9.1 i förordning nr 1307/2013, erinras om att den gemensamma jordbrukspolitiken bland annat har som mål att tillförsäkra jordbruksbefolkningen en skälig levnadsstandard, särskilt genom en höjning av den individuella inkomsten för dem som arbetar i jordbruket. Det direkta stödet beviljas nämligen jordbrukare med motiveringen att det är dem som den gemensamma jordbrukspolitiken avser att stödja. I linje med detta står definitionen av ”aktiv jordbrukare”, som eventuellt även omfattar personer som bedriver en verksamhet inom ramen för vilken djur används med stöd av ett låneavtal, i princip, inte i strid med dessa syften.

65. Man kan emellertid undra om ett sådant syfte kan uppnås om mottagaren av direkt stöd, i slutändan, inte är jordbrukaren som själv har bedrivit minimiverksamhet med sina djur, utan förmedlaren som har ingått koncessionsavtalet avseende betesverksamheten med kommunerna.

66. Mot bakgrund av de syften som anges i skäl 10 i förordning nr 1307/2013, anser jag således att då jordbruksverksamheten inte är marginell, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera, spelar det ingen roll huruvida jordbrukaren har bedrivit minimiverksamheten med sina djur eller om han har lånat dem.

67. Mot denna bakgrund föreslår jag att domstolen ska besvara den andra tolkningsfrågan enligt följande. Artikel 4.1 a och c samt artikel 9.1 i förordning nr 1307/2013 ska tolka så, att begreppet ”aktiv jordbrukare” i den mening som avses i dessa bestämmelser omfattar en fysisk eller juridisk person som har ingått ett koncessionsavtal avseende en betesmark som tillhör en kommun och som, för betesverksamhet på denna mark, använder djur som lånats ut av fysiska personer vilka äger dem, när denna person agerar i egenskap av jordbrukare, i den mening som avses i artikel 4.1 a i denna förordning, och bevarar kontrollen över driften av denna mark, vad gäller förvaltning, vinster och ekonomisk risk.

C. Den tredje tolkningsfrågan

68. Den hänskjutande domstolen vill genom sin tredje tolkningsfråga få klarhet i huruvida ingåendet av ett koncessionsavtal och sådana låneavtal som dem som är aktuella i det nationella målet kan anses omfattas av begreppet ”villkor som har skapats på ett konstlat sätt” i den mening som avses i artikel 60 i förordning nr 1306/2013.

69. Enligt denna artikel 60 ska, utan att det påverkar tillämpningen av specifika bestämmelser, inga förmåner som föreskrivs i sektorslagstiftningen inom jordbruket beviljas fysiska eller juridiska personer för vilka det konstaterats att de förutsättningar som krävs för att få sådana förmåner har skapats på ett konstlat sätt, i strid med målen för den lagstiftningen.

³² Dom av den 14 oktober 2010, Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606, punkterna 62 och 63).

70. Enligt denna lydelse är nämnda artikel 60 i huvudsak en upprepning av artikel 29 i förordning nr 1782/2003, och fortsätter kodifieringen av en befintlig rättspraxis enligt vilken unionsrätten inte får missbrukas eller åberopas i bedrägligt syfte.³³

71. Domstolen angav i sin dom *Slancheva sila*,³⁴ som jag anser kan överföras på detta mål, att det för det fall en verksamhet formellt uppfyller villkoren för stödberättigande,³⁵ krävs det för att det ska anses styrkt att den potentiella stödmottagaren har agerat bedrägligt för det första att vissa objektiva förhållanden föreligger varav det framgår att målsättningen med den berörda unionsbestämmelsen inte har uppnåtts, trots att de villkor som uppställs i de relevanta bestämmelserna formellt sett har uppfyllts, då målet med denna lagstiftning inte har uppfyllts. Vidare ska ett subjektivt rekvisit vara uppfyllt. Det ska nämligen finnas en avsikt att erhålla en förmån som följer av unionsbestämmelserna, genom att på ett konstlat sätt skapa de förutsättningar som krävs för att erhålla en sådan förmån. Det ankommer på den nationella domstolen att slå fast huruvida dessa två omständigheter föreligger.

72. Jag anser att denna i angivna rättspraxis fastställda princip kan tillämpas analogt i förevarande mål.

73. Det ska nämligen, för det första, när det gäller det objektiva rekvisitet, än en gång hänvisas till målet med det aktuella stöder och fastställas huruvida detta mål har uppnåtts eller inte. I detta hänseende har såväl APIA som den rumänska regeringen understrukit att den nationella lagstiftningen har till syfte att säkerställa att jordbruksverksamheten bedrivs i eget namn, och inte genom förmedlare, vilket är ett av syftena med den gemensamma jordbrukspolitiken.³⁶ Den omständigheten att en person som inte äger det antal djur som krävs för betesverksamheten ingår ett koncessionsavtal och sådana låneavtal som är aktuella i förevarande mål utgör inte i sig en förutsättning som har ”skapats på ett konstlat sätt”, i den mening som avses i artikel 60 i förordning nr 1306/2013, men kan frånta det direkta stödet från en del av jordbruksbefolkningen, nämligen fysiska personer som låter sina egna djur beta på de berörda betesmarkerna.

74. Vidare ska, när det gäller det subjektiva rekvisitet, alla i förevarande mål relevanta omständigheter beaktas för att fastställa huruvida Avio Lucos hade en vilja att erhålla en fördel enligt unionslagstiftningen genom att ”på ett konstlat sätt” skapa de förutsättningar som krävdes för att uppnå denna fördel. Bland dessa omständigheter kan anges ingåendet, i strid med den tillämpliga nationella lagstiftningen, av ett koncessionsavtal och ingåendet av låneavtal av vilka det framgår att det egentligen är betesmarken som lånas ut, eftersom betesverksamheten utövas av de fysiska personer som äger djuren och inte av Avio Lucos.

75. Mot denna bakgrund föreslår jag att domstolen ska besvara den tredje tolkningsfrågan enligt följande. Den omständigheten att en fysisk eller juridisk person ingår ett koncessionsavtal för en betesmark med en kommun, och att betesverksamheten läggs ut till entreprenad i syfte att erhålla ett direkt stöd enligt systemet för enhetlig arealersättning utgör inte i sig en förutsättning som har ”skapats på ett konstlat sätt”, i den mening som avses i artikel 60 i förordning

³³ Se förslag till avgörande av generaladvokaten Kokott i målet *Planes Bresco* (C-333/15 och C-334/15, EU:C:2016:159, punkt 43 och där angiven rättspraxis).

³⁴ Dom av den 12 september 2013, *Slancheva sila* (C-434/12, EU:C:2013:546, punkterna 29 och 30).

³⁵ Det rörde sig i det målet om ett stöd för etablering och utveckling av mikroföretag enligt artikel 52 a ii) i rådets förordning (EG) nr 1698/2005 av den 20 september 2005 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) (EUT L 277, 2005, s. 1).

³⁶ Se punkt 50 ovan.

nr 1306/2013, om det inte, på grundval av samtliga relevanta omständigheter, visas att syftet med ingåendet av sådana avtal stod i strid med de mål som eftersträvas med den sektoriella jordbrukspolitiken.

V. Förslag till avgörande

76. Mot bakgrund av ovan angivna överväganden föreslår jag att domstolen ska besvara tolkningsfrågorna från Curtea de Apel Timișoara (Appellationsdomstolen i Timișoara, Rumänien) på följande sätt:

- 1) Artikel 4.1 c iii) och artikel 4.2 b i Europaparlamentets och rådets förordning nr 1307/2013 av den 17 december 2013 om regler för direktstöd för jordbrukare inom de stödordningar som ingår i den gemensamma jordbrukspolitiken och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 637/2008 och rådets förordning (EG) 73/2009 ska tolkas så, att de i princip inte utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken den minimibetesverksamhet som ska bedrivas på jordbruksarealer som vanligtvis hålls i ett skick som lämpar sig för bete måste bestå av bete med djur som jordbrukaren själv äger.
- 2) Artikel 4.1 a och c samt artikel 9.1 i förordning nr 1307/2013 ska tolka så, att begreppet ”aktiv jordbrukare” i den mening som avses i dessa bestämmelser omfattar en fysisk eller juridisk person som har ingått ett koncessionsavtal avseende en betesmark som tillhör en kommun och som, för betesverksamhet på denna mark, använder djur som lånats ut av fysiska personer vilka äger dem, när denna person agerar i egenskap av jordbrukare, i den mening som avses i artikel 4.1 a i denna förordning, och bevarar kontrollen över driften av denna mark, vad gäller förvaltning, vinster och ekonomisk risk.
- 3) Den omständigheten att en fysisk eller juridisk person ingår ett koncessionsavtal för en betesmark med en kommun och att betesverksamheten läggs ut till entreprenad i syfte att erhålla ett direkt stöd enligt systemet för enhetlig arealersättning utgör inte i sig en förutsättning som har ”skapats på ett konstlat sätt”, i den mening som avses i artikel 60 i Europaparlamentets och rådets förordning nr 1306/2013 av den 17 december 2013 om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitiken och om upphävande av rådets förordningar (EEG) nr 352/78, (EG) nr 165/94, (EG) nr 2799/98, (EG) nr 814/2000, (EG) nr 1200/2005 och (EG) nr 485/2008, om det inte, på grundval av samtliga relevanta omständigheter, visas att syftet med ingåendet av sådana avtal stod i strid med de mål som eftersträvas med den sektoriella jordbrukspolitiken.