



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)

den 5 februari 2015*

”Begäran om förhandsavgörande — Jordbruk — Gemensam jordbrukspolitik — Förordning (EEG) nr 2078/92 — Produktionsmetoder inom jordbruket som är förenliga med miljöskydds- och naturvårdskraven — Jordbruksmark som av miljöhänsyn långsiktigt tas ur produktion — Stöd till ett miljöanpassat jordbruk som utbetalas till jordbrukare och medfinansieras av Europeiska unionen — Den personkrets som är berättigad till sådant stöd”

I mål C-498/13,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Symvoulio tis Epikrateias (Grekland) genom beslut av den 1 augusti 2013, som inkom till domstolen den 16 september 2013, i målet

Agrooikosystemata EPE

mot

Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon,

Ypourgos Agrotikis Anaptyxis kai Trofimon,

Perifereia Thessalias (Perifereaki Enotita Magnisias),

meddelar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av tillförordnade avdelningsordföranden A. Borg Barthet (referent) samt domarna E. Levits och F. Biltgen,

generaladvokat: M. Szpunar,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Agrooikosystemata EPE, genom P. Giatagantzidis, dikigoros,
- Ypourgos Oikonomikon och Ypourgos Agrotikis Anaptyxis kai Trofimon samt av den grekiska regeringen, genom I. Chalkias och E. Leftheriotou, båda i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: grekiska.

— Europeiska kommissionen, genom J. Aquilina och D. Triantafyllou, båda i egenskap av ombud, med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen 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, s. 85; svensk specialutgåva, område 15, volym 11, s. 161) och kommissionens förordning (EG) nr 746/96 av den 24 april 1996 om tillämpningsföreskrifter till förordning nr 2078/92 (EGT L 102, s. 19).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Agrooikosystemata EPE (nedan kallat Agrooikosystemata), å ena sidan, och Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon (ekonomi- och finansministern), Ypourgos Agrotikis Anaptyxis kai Trofimon (ministern för jordbrukets utveckling och livsmedel) och Perifereia Thassalias (Perifereaki Enotita Magnisias) (regionen Thessalien, distriktet Magnesien), å andra sidan. Målet avser utslutningen av jordbruksmark som arrenderats av Agrooikosystemata ur programmet som syftar till att jordbruksmark långsiktigt tas ur produktion (nedan kallat RTALT-programmet).

Tillämpliga bestämmelser

Förordning nr 2078/92

- 3 Andra, fjärde, tionde, elfte och tolfte skälen i förordning nr 2078/92 lyder som följer:

”Åtgärder med syftet att minska jordbruksproduktionen inom gemenskapen bör påverka miljön positivt.

...

Med hjälp av en lämplig stödordning kan jordbrukare utföra en verkligt samhällsnyttig uppgift genom att införa eller fortsätta att använda produktionsmetoder som är förenliga med det ökande behovet av att skydda miljön och naturresurserna och av att vårda naturen och landskapet.

...

På grund av problemens omfattning bör sådana ordningar gälla alla de jordbrukare i gemenskapen som förbinder sig att använda produktionsmetoder som skyddar, bevarar eller förbättrar miljön och landskapet samt att avstå från ytterligare intensifiering av jordbruksproduktionen.

[Det är lämpligt] att införa en ordning för att långsiktigt ta jordbruksmark ur produktion av hänsyn till miljön och för att skydda naturresurserna.

De åtgärder som fastställs i denna förordning måste uppmuntra jordbrukare till att förbinda sig att bruka jorden på ett sätt som är förenligt med miljöskydds- och naturvårdskrav, och att därigenom bidra till marknadsjämvikt. Åtgärderna måste kompensera jordbrukarna för inkomstbortfall på grund av produktionsminskningar eller ökade kostnader och för den roll de spelar i förbättringen av miljön.”

4 I artikel 1 i förordning nr 2078/92 föreskrevs följande:

”En gemenskapsstöddordning som medfinansieras av Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ), garantisektionen, införs för att

- åtfölja de ändringar som skall genomföras inom den gemensamma organisationen av marknaderna,
- bidra till att gemenskapens mål för miljö- och jordbrukspolitik förverkligas,
- bidra till att ge jordbrukarna en rimlig inkomst.

Denna gemenskapsstöddordning har följande syften:

- a) Att uppmuntra användningen av produktionsmetoder som minskar föroreningen från jordbruket, vilket även bidrar till en förbättrad marknadsjämvikt genom produktionsminskning.
- b) Att främja en miljövänlig extensivering av vegetabilieproduktion och får- och kreatursuppfödning, samt omställning av åkermark till extensivt vall och bete.
- c) Att främja sådana sätt att utnyttja jordbruksmark som tar hänsyn till skydd och förbättring av miljön, naturen, landskapet, naturresurserna, jorden och den genetiska mångfalden.
- d) Att uppmuntra till underhåll av nedlagd jordbruks- och skogsmark när detta är nödvändigt av ekologiska skäl eller på grund av naturbetingade risker och brandfara, för att därigenom undgå de risker som är förenade med avfolkningen av jordbruksområden.
- e) Att uppmuntra till att jordbruksmark långsiktigt tas ur produktion av miljöskäl.
- f) Att uppmuntra till att marken sköts för att ge allmänheten tillträde och för fritidsändamål.
- g) Att motivera och utbilda jordbrukare till att använda produktionsmetoder som är förenliga med miljöskydds- och naturvårdskrav.”

5 Artikel 2.1 i denna förordning hade följande lydelse:

”Förutsatt att det ger positiva effekter på miljön och landskapet får ordningen omfatta stöd till jordbrukare som förbinder sig:

...

- e) Att underhålla nedlagd jordbruks- eller skogsmark.
- f) Att ta jordbruksmark ur produktion under minst tjugo år för att använda den i miljövårdssyfte, i synnerhet för att upprätta biotoper eller naturreservat eller som skydd för vattentäkter.

...”

6 I artikel 4.1 i den nämnda förordningen föreskrevs följande:

”Ett årligt bidrag per hektar eller för varje djurenhet som besättningen minskas med skall beviljas de jordbrukare som under minst fem år åtar sig en eller flera av de förpliktelser som avses i artikel 2 i enlighet med det program som gäller det berörda området. Beträffande jordbruksmark som tas ur produktion skall åtagandet gälla tjugo år.”

7 I artikel 5 i förordning nr 2078/92 föreskrevs följande:

”1. För att förverkliga målen i denna förordning inom ramen för de allmänna regler som avses i artikel 3.4 eller i områdesprogrammen, skall medlemsstaterna fastställa följande:

- a) Villkoren för beviljande av stöd.
- b) Stödbeloppet, på grundval av mottagarens åtaganden, inkomstbortfallet och behovet av stimulansåtgärder.
- c) De villkor enligt vilka stöd till underhåll av sådan nedlagd mark som avses i artikel 2.1 e får beviljas till andra än jordbrukare, om inga jordbrukare finns tillgängliga.

...

2. Stöd får inte beviljas enligt denna förordning för de områden som ingår i gemenskapsordningen för åkermark som långsiktigt tas ur jordbruksproduktion och som används till produktion av annat än livsmedel.

...”

8 Förordning nr 2078/92 har upphävts genom artikel 55.1 i rådets förordning (EG) nr 1257/1999 av den 17 maj 1999 om stöd från Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) till utveckling av landsbygden och om ändring och upphävande av vissa förordningar (EGT L 160, s. 80).

9 I artikel 55.3 i förordning nr 1257/1999 föreskrivs emellertid att de förordningar som upphörde att gälla och de bestämmelser som utgått enligt punkt 1 respektive punkt 2 i artikel 55 skulle fortsätta att vara tillämpliga på åtgärder godkända av Europeiska gemenskapernas kommission i enlighet med de berörda förordningarna före den 1 januari 2000.

Förordning nr 746/96

10 Artikel 1 i förordning nr 746/96 hade följande lydelse:

”De stöd till jordbruksföretag som avses i artikel 2.1 i förordning (EEG) nr 2078/92 skall beviljas för åtaganden som har positiva effekter på miljön och landskapet. Med hänsyn till de mål som anges i artikel 1 i den nämnda förordningen skall dessa åtaganden leda till att produktionsmetoderna blir mera förenliga med de krav som skyddet av miljön ställer och på så sätt bidra till en förbättring av god jordbrukarsed.”

Beslut 2000/115/EG

11 I bilaga I till kommissionens beslut 2000/115/EG av den 24 november 1999 om definitioner av variablerna, förteckningen över jordbruksprodukter, undantagen från definitionerna samt regioner och distrikt för undersökningarna av företagsstrukturen i jordbruket (EGT L 38, s. 1), med rubriken ”Definitioner och förklaringar tillämpliga på den förteckning över variabler som skall användas för gemenskapens undersökningar av företagsstrukturen i jordbruket”, definierar jordbruksföretag på följande sätt:

”En teknisk och ekonomisk enhet som har en enhetlig ledning och som producerar jordbruksprodukter. Andra kompletterande (icke-jordbruksrelaterade) varor och tjänster kan också produceras av företaget.”

12 Punkt B/01 i denna bilaga har följande lydelse:

”Jordbruksföretagets företagare är den fysiska person, grupp av fysiska personer eller juridiska person i vars namn företaget drivs och som är juridiskt och ekonomiskt ansvarig för företaget, dvs. den som bär de ekonomiska riskerna för företaget. Företagaren kan antingen äga jordbruksföretaget, arrendera det, inneha ett ärftligt arrende på lång tid, inneha nyttjanderätt eller förvalta det. Alla delägare i ett jordbruksgrupp företag som deltar i jordbruksarbetet på företaget betraktas som företagare.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

- 13 Agrooikosystemata är ett bolag med begränsat ansvar. Bolagets verksamhetsändamål avser bland annat undersökningar, genomförandet av program och projekt som avser skydd, återställning och främjande av den naturliga miljön och jordbruksmiljön, utvecklingen av initiativ och åtgärder till fördel för miljöskydd, genomförandet av miljökonsekvensbeskrivningar, liksom undersökningar och genomförande av program för utveckling av landsbygden.
- 14 Under år 1997 arrenderade Agrooikosystemata ett markområde om 237,4 hektar i distriktet Magnesien med syfte att upprätta biotoper och ekologiska parker.
- 15 Den 26 januari 1998 ingick Agrooikosystemata ett nyttjandeaftal inom ramen för RTALT-programmet i förordning nr 2078/92 med direktören för jordbruksutveckling inom det distriktet, i egenskap av företrädare för ministern för jordbrukets utveckling och livsmedel.
- 16 Den aktuella marken upptogs från och med år 1998 i nämnda program för en period om 20 år. Agrooikosystemata hade olika åtaganden som avsåg genomförandet, under tillsyn, av de i programmet fastslagna målen och erhöll i gengäld ett ekonomiskt grundstöd på grundval av antalet hektar och ett tilläggsstöd under fem år för att skapa en naturpark.
- 17 I juni 2005 bedömde den centrala tillsynskommittén för RTALT-programmet i Grekland att Agrooikosystemata inte uppfyllde villkoren för att beviljas nämnda stöd trots att den aktuella marken kunde omfattas av programmet.
- 18 Enligt kommittén är det sådana fysiska och juridiska personer som vid tiden då deras jordbruksmark upptogs i RTALT-programmet hade en inkomst från verksamhet som bedrevs på den stödberättigande marken – som dessa personer kunde bli fråntagna på grund av den planerade produktionsminskningen eller ökningen av produktionskostnaderna – som får delta i RTALT-programmet.
- 19 Däremot får fysiska eller juridiska personer som vid tiden då deras jordbruksmark upptogs i RTALT-programmet inte hade något inkomstbortfall till följd av omställningen av sitt jordbruk och än mindre juridiska personer som har bildats med det kommersiella syftet att få tillgång till det ekonomiska stöd som följer av programmet tack vare att jordbruksmark som de hyr eller avser att hyra för detta ändamål är upptagen i programmet, inte delta i programmet.
- 20 Med hänsyn till att Agrooikosystemata bildades som ett kommersiellt bolag, att det inte hade något inkomstbortfall sedan nämnda mark upptogs i RTALT-programmet och att uthyrningen av marken liksom dess upptagande i programmet dessutom hade ett kommersiellt vinstsyfte, i strid med bestämmelserna i förordning nr 2078/92, bedömde centrala tillsynskommittén för RTALT-programmet att det var fel att ta upp marken i programmet och att den borde uteslutas.

- 21 Den 14 november 2007 beslutade följaktligen direktören för jordbruksutveckling vid prefekturen i Magnesian att nyttjandeavtalet mellan ministern för jordbrukets utveckling och livsmedel och Agrooikosystemata skulle upphävas och att den aktuella marken skulle uteslutas ur RTALT-programmet.
- 22 Agrooikosystemata överklagade beslutet. Det gjorde gällande vid Dioikitiko Efeteio Larisas (förvaltningsdomstol i Larisa som dömer i andra instans) bland annat att det följer av såväl artikel 2.1 i förordning nr 2078/92 som artikel 2.1 i förordning nr 746/96 liksom av kommissionens beslut 89/651/EEG av den 26 oktober 1989 om definitionerna av variabler och en förteckning över jordbruksprodukter att användas till undersökningarna av företagsstrukturen i jordbruket åren 1988–1997 (EGT L 391, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 31, s. 33) och 2000/115, att stödmottagarna i RTALT-programmet är jordbrukare, fysiska eller juridiska personer, oberoende av om de är ägare eller lantbrukare, och detta oberoende av frågan huruvida de bedriver en jordbruksverksamhet i företag som redan är i drift och som inbringar en jordbruksinkomst. Enligt Agrooikosystemata är det på grund av att jordbrukaren fräntas möjligheten att på ett ändamålsenligt sätt bruka marken som den ekonomiska kompensationen enligt förordning nr 2078/92 betalas ut till jordbrukaren.
- 23 Dioikitiko Efeteio Larisas bedömde att det följer av förordningarna nr 2078/92 och nr 746/96 att det enbart är personer vars huvudsakliga yrkesverksamhet utgör jordbruk, och vars inkomst från stödberättigande företag minskar till följd av deras åtaganden och förpliktelser, som kan delta i RTALT-programmet. Eftersom Dioikitiko Efeteio Larisas bedömde att Agrooikosystemata inte bedrev någon jordbruksverksamhet och inte förlorade någon inkomst från jordbruket till följd av att den aktuella marken togs ur produktion, fann den domstolen att bolaget inte uppfyllde villkoren för att omfattas av programmet vad beträffar den aktuella marken.
- 24 Dioikitiko Efeteio Larisas ogillade Agrooikosystematas överklagande.
- 25 Klaganden i det nationella målet, som gjorde gällande att Dioikitiko Efeteio Larisas bedömning vilade på en felaktig tolkning av förordningarna nr 2078/92 och 746/96, överklagade avgörandet till den hänskjutande domstolen.
- 26 Symvoulio tis Epikrateias (högsta förvaltningsdomstolen) ansåg att utgången i målet var beroende av tolkningen av nämnda förordningar och beslutade därför att vilandeförklara målet och att ställa följande tolkningsfråga till domstolen:

”Är det, enligt den ordning om införts genom förordningarna nr 2078/92 och nr 746/96, nödvändigt att vara jordbrukare för att ha rätt att omfattas av RTALT-programmet eller är det tillräckligt att man står den ekonomiska risken för det företag som omfattas av programmet och vars drift man ansvarar för?”

Prövning av tolkningsfrågan

- 27 Den hänskjutande domstolen har ställt tolkningsfrågan för att få klarhet i huruvida stödmottagare enligt det RTALT-program som införts genom förordning nr 2078/92 måste vara jordbrukare eller om det är tillräckligt att de står den ekonomiska risken för det företag som omfattas av programmet och vars drift man ansvarar för.
- 28 Agrooikosystemata har vid den hänskjutande domstolen bestritt Dioikitiko Efeteio Larisas tolkning av förordningarna nr 2078/92 och nr 746/96, enligt vilken enbart personer vars huvudsakliga yrkesverksamhet utgör jordbruk och vars inkomst från stödberättigade företag minskar till följd av deras åtaganden och förpliktelser, kan delta i RTALT-programmet.

- 29 Enligt Agrooikosystemata följer det av artikel 2.1 i förordning nr 2078/92, vars grekiska version anger att stödmottagarna i den stödordning som införts genom förordningen är "κατόχους γεωργικών εκμεταλλεύσεων" (personer som driver ett jordbruk), att det inte krävs att man är jordbrukare för att kunna omfattas av programmet.
- 30 Agrooikosystemata har i detta hänseende gjort gällande att det i förordningen görs en åtskillnad mellan begreppen γεωργοί (jordbrukare) och κατόχους γεωργικών εκμεταλλεύσεων (personer som driver ett jordbruk). Det sistnämnda begreppet, som är vidare än det förstnämnda, ska motsvara definitionen i punkt B/01 i bilaga I till beslut 2000/115, nämligen "den fysiska person, grupp av fysiska personer eller juridiska person i vars namn företaget drivs och som är juridiskt och ekonomiskt ansvarig för företaget, dvs. den som bär de ekonomiska riskerna för företaget".
- 31 Det finns skillnader mellan de olika språkversionerna av artikel 2.1 i förordning nr 2078/92.
- 32 I den grekiska, franska, italienska och nederländska versionen av bestämmelsen används begreppet "personer som driver ett jordbruk" som definition för stödmottagarna i den stödordning som införts genom förordningen, medan den spanska, tyska och engelska versionen av samma bestämmelse använder sig av begreppet jordbrukare.
- 33 Enligt fast rättspraxis ska unionsbestämmelser tolkas och tillämpas på ett enhetligt sätt mot bakgrund av de olika versionerna på samtliga unionsspråk. I händelse av bristande överensstämmelse mellan språkversionerna av en unionsrättslig text, ska den aktuella bestämmelsen tolkas med hänsyn till systematiken i och ändamålet med de föreskrifter i vilka den ingår. (se dom GSV, C-74/13, EU:C:2014:243, punkt 27 och där angiven rättspraxis).
- 34 Även om den grekiska, franska, italienska och nederländska versionen använder begreppet "personer som driver ett jordbruk" snarare än begreppet jordbrukare i artikel 2.1 i förordning nr 2078/92 för att definiera mottagarna av den aktuella stödordningen, har dessa två begrepp samma betydelse såsom framgår av förordningens systematik.
- 35 Detta framgår såväl av ingressen till förordning nr 2078/92, där samtliga språkversioner som nämns ovan i punkt 32 använder begreppet jordbrukare och inte begreppet "personer som driver ett jordbruk" – inbegripet när förordningen i sina fjärde och tolfte skäl bland annat definierar jordbrukare som mottagarna i den stödordningen som den inrättar, som av artikel 1 i förordningen, enligt vilken stödordningen syftar till att bidra till att ge jordbrukarna en rimlig inkomst.
- 36 Denna tolkning stöds av artikel 5.1 c i förordning nr 2078/92, avseende nedlagd mark, av vilken det framgår att det stöd som avses i artikel 2.1 i förordningen får beviljas till andra än jordbrukare endast om inga jordbrukare finns tillgängliga för att säkerställa underhållet av nedlagd jordbruks- eller skogsmark.
- 37 Av vad som anförts ovan följer att endast de som är jordbrukare kan göra anspråk på att omfattas av RTALT-programmet. Denna tolkning är även förenlig med de mål som förordning nr 2078/92 eftersträvar.
- 38 Såsom framgår av andra, tionde och tolfte skälet i förordningen, syftar förordningen nämligen till att inrätta en stödordning på gemenskapsnivå med huvudsakligt syfte att reglera jordbruksproduktionen (se, för ett liknande resonemang, dom Huber, C-336/00, EU:C:2002:509, punkt 35).
- 39 Detta var närmare bestämt syftet med RTALT-programmet, varigenom ekonomisk kompensation skulle utgå till jordbrukare som åtog sig att i sin jordbruksverksamhet ta en del av sin jordbruksmark ur produktion av miljöhänsyn och för att skydda naturresurserna.

- 40 Det ska i detta hänseende anges att begreppet jordbruksverksamhet – såsom det definieras i artikel 2 c 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, s. 1, och rättelse i EUT L 94, 2004, s. 70), och som omfattar verksamhet för att hålla marken i god jordbrukshävd och bevara miljön – inte kan användas vid tolkningen av förordning nr 2078/92, eftersom begreppet har definierats inom ramen för frikopplingen av stöd från jordbruksproduktionen, vilket är ett helt annat sammanhang än det som de aktuella omständigheterna avser. I det senare sammanhanget beviljades nämligen jordbruksstödet fortfarande i huvudsak utifrån produktionsvolym.
- 41 Av det ovan angivna följer att endast de som tidigare hade en jordbruksproduktion kunde delta i RTALT-programmet.
- 42 Denna tolkning stöds av bilaga I till beslut 2000/115, enligt vilken "[a]lla delägare i ett jordbruksgrupp företag som deltar i jordbruksarbetet på företaget betraktas som företagare", där jordbruksföretag definieras som "[e]n teknisk och ekonomisk enhet som har en enhetlig ledning och som producerar jordbruksprodukter".
- 43 Domstolen har visserligen slagit fast att miljömålen ingår i de mål som eftersträvas i förordning nr 2078/92. Den har emellertid även preciserat att främjandet av produktionsformer genom vilka det i högre utsträckning tas hänsyn till miljön – även om det utgör ett faktiskt mål för den gemensamma jordbrukspolitiken – förblir ett underordnat mål (se, för ett liknande resonemang, dom Huber, EU:C:2002:509, punkterna 32 och 36).
- 44 Mot denna bakgrund kan Agrooikosystemata inte med framgång göra gällande att uppnåendet av miljömålen för jordbruket i förordning nr 2078/92 i sig räcker för att rättfärdiga att det stöd som föreskrivs i den förordningen ska beviljas andra än jordbrukare.
- 45 Med beaktande av det ovan angivna ska den hänskjutna frågan besvaras enligt följande. Förordning nr 2078/92 ska tolkas så, att endast de som tidigare hade en jordbruksproduktion kunde delta i RTALT-programmet enligt artikel 2.1 f i förordningen.

Rättegångskostnader

- 46 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (sjätte avdelningen) följande:

Rådets förordning (EEG) nr 2078/92 av den 30 juni 1992 om produktionsmetoder inom jordbruket som är förenliga med miljöskydds- och naturvårdskraven ska tolkas så, att endast de som tidigare hade en jordbruksproduktion kunde delta i programmet som syftade till att jordbruksmark långsiktigt tas ur produktion enligt artikel 2.1 f i förordningen.

Underskrifter