

Anonymiserad version

Översättning

C-726/20 - 1

Mål C-726/20

Begäran om förhandsavgörande

Datum för ingivande:

29 december 2020

Domstol som begär förhandsavgörande:

Conseil d'État (Belgien)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

4 december 2020

Klagande:

CT

Ferme de la Sarte SPRL

Motpart:

Région wallonne

CONSEIL D'ÉTAT, AVDELNINGEN FÖR FÖRVALTNINGSRÄTTSLIGA
MÅL

FEMTONDE AVDELNINGEN

BESLUT

[utelämnas] av den 4 december 2020

[utelämnas]

I målet:

1. CT,
2. det privata aktiebolaget Ferme de la Sarte,
med delgivningsadress [utelämnas]
[i] Liège,

mot:

Région wallonne, företräd
av sin regering,
med delgivningsadress [utelämnas]
[i] Bryssel.

I. Saken i målet

Genom ett överklagande som ingavs i elektronisk form den 25 januari 2019 har CT och det privata aktiebolaget Ferme yrkat att rätten ska upphäva ”beslut av Région wallonne (regionen Vallonien) – département de l’Agriculture (jordbruksministeriet) – direction des Structures agricoles (direktoratet för jordbruksstrukturer) av den 26 november 2018 och den 30 november 2018, i vilka det slogs fast att det överklagande som hade ingetts kunde tas upp till prövning och skulle ogillas, och i vilka ansökan om etableringsstöd och investeringsstöd följaktligen avslogs”.

II. Förfarandet

[utelämnas] [**Orig. s. 2**] [utelämnas]

[uppgifter om förfarandet som saknar betydelse för begäran om förhandsavgörande]

III. Bakgrund

1. För att gå in familjejordbruket, förvärvade den första klaganden 25,20 procent av andelarna i den andra klaganden och utsågs till chef. Den 23 februari 2018 ingicks ett avtal om övertagande av jordbruksföretaget med hans far.

2. Den 9 mars 2018 informerade Comité d’installation (kommittén för etableringsstöd) den första klaganden om att den ansåg att han hade en erfarenhet motsvarande två år.

3. Den 21 mars 2018 ingav den andra klaganden följande tre ansökningar om stöd:

- en ansökan om etableringsstöd (delvist gemensamt övertagande av 63 andelar i bolaget),
- en ansökan om investeringsstöd till en lagerbyggnad, [**Orig. s. 3**]
- en ansökan om investeringsstöd för inköp av en cylinderklippare.

4. Den 20 och den 28 juni 2018 beslutade direktören för direktoratet för jordbruksstrukturer vid jordbruksministeriet att de tre stödansökningarna inte kunde tas upp till prövning. I skrivelsen med delgivning av dessa beslut omnämns att besluten kan överklagas till direktören för det utbetalande organet i Vallonien.

5. Den 31 juli 2018 ingav klagandena ett överklagande av de tre ovannämnda besluten till det utbetalande organet i Vallonien.

6. Den 24 september 2018 anordnade det utbetalande organet i Vallonien ett muntligt hörande av den första klaganden.

7. Den 26 november 2018 avslog direktören för det utbetalande organet i Vallonien på nytt ansökan om etableringsstöd.

Det rör sig om den första angripna rättsakten, som innehåller följande motivering:

”...

Vad beträffar nyetableringsstöd för unga jordbrukare, förklaras följande i skäl 17 i förordning nr 1305/2013:

’En jordbruks- och affärsutvecklingsåtgärd bör göra det lättare för unga jordbrukare att etablera ett jordbruk och därefter genomföra en strukturanpassning i sina jordbruksföretag.’

I beskrivningen av denna stödordning i det vallonska programmet för landsbygdsutveckling, som betecknas som delåtgärd ’6.1 – Nyetableringsstöd för unga jordbrukare’ i punkt 8.2.3.3.1.6.1 i programmet, förklaras bland annat följande:

’Delåtgärden har till syfte att ge ekonomiskt stöd till unga som etablerar sig samtidigt som det säkerställs att detta sker under bästa möjliga förutsättningar, det vill säga att personen har tillräckliga yrkesmässiga kunskaper och en lämplig affärsplan för sitt jordbruksföretag.

Stödet består i ett ekonomiskt stöd för att (helt eller delvis) överta ett befintligt jordbruksföretag eller för att bilda ett nytt jordbruksföretag.

...

De genomsnittliga kostnaderna för att etablera ett jordbruksföretag uppgick i Vallonien till 225 000 euro under perioden 2012–2014. Dessa kostnader har bara ökat de senaste åren, och därför utgör det schablonstöd på 70 000 euro som föreskrivs för denna åtgärd ett stöd som i genomsnitt täcker 30 procent av etableringskostnaderna.’

Av detta följer att ordningen med nyetableringsstöd för unga jordbrukare, såsom det har organiserats av regionen Vallonien och godkänts av Europeiska kommissionen, har till syfte att delvis finansiera en ung jordbrukares etablering av

ett jordbruksföretag, genom att bilda eller överta företaget, upp till ett schablonbelopp på 70 000 euro, och inte till att hjälpa befintliga jordbruksföretag att utveckla en verksamhet som inte hör till jordbruksområdet.

I sökandens affärsplan anges uttryckligen att övertagandet och investeringarna görs i syfte att utveckla verksamhet för produktion av rullgräs och gröna tak. I affärsplanen [**Orig. s. 4**] anges nämligen att etableringsstödet är avsett för en gräsklippare till produktionen av gräs, vilket kommer att möjliggöra en 'snabbare klippning, vilket kommer att frigöra tid för den nya verksamheten 'odling av plantor till gröna tak'', uppförande av en lagerbyggnad 'för att tillfälligt förvara skörden av rullgräs' och 'start av nya odlingar av plantor (tack vare välutrustade växthus) för att påbörja produktionen av gröna tak'.

När sökanden hördes tillade han 'att investeringsansökningarna endast avser gräs'. EV angav för övrigt att övertagandet endast avsåg 'de enda hektar som används till produktion av gräs'. FD angav att 'det rör sig slutligen om allt som inte är typisk jordbruksodling'. Dessa uttalanden bekräftas av den skrivelse genom vilken de ingav sitt överklagande, där det anges att den andel av jordbruksföretaget som CT övertar endast motsvarar '32[,]71 hektar av de 174[,]57 [hektaren] i den deklarerade arealen för år 2017, det vill säga mindre än 20 procent'. Detta motsvarar de uppgifter som nämndes i de deklarerade arealerna för tidigare år, där det för 'icke ätliga trädgårdsgrödor', vilket är den beteckning som EV använde för att beteckna produktionen av gräs eller sedum enligt vad han uppgav vid det muntliga hörandet, angavs en areal på totalt 35,55 hektar år 2018 och 31,1 hektar år 2017.

Det har följaktligen visats att etableringsstödet för övertagande och investeringsstöden här inte syftar till att överta ett jordbruksföretag, utan till att utveckla en biverksamhet i jordbruksföretaget som inte hör till jordbruk, nämligen produktion av gräs eller gröna tak.

Dessa ansökningar omfattas således inte av tillämpningsområdet för artiklarna 17 och 19 i förordning nr 1305/2013 såsom de har genomförts av regionen Vallonien. Enbart den omständigheten att Ferme de la Sarte SPRL för närvarande bedriver jordbruksverksamhet gör det inte möjligt att godta dessa ansökningar, eftersom de stöd som CT ansöker om för övertagandet inte i sig har till syfte att överta eller utveckla jordbruksföretagets jordbruksverksamhet, utan att inom detta jordbruksföretag skapa en parallell verksamhet som inte har något samband med jordbruksområdet.”

8. Den 30 november 2018 beslutade direktören för det utbetalande organet i Vallonien att avslå även de två andra ansökningarna om investeringsstöd. Det rör sig om den andra och den tredje angripna rättsakten, vilka grundar sig på följande motivering:

”I skäl 15 i förordning (EU) nr 1305/2013 ges följande förklaring beträffande investeringsstöd:

'För att förbättra den ekonomiska och miljömässiga prestandan för jordbruksföretag samt företag på landsbygden, förbättra effektiviteten inom sektorn för bearbetning och marknadsföring av jordbruksprodukter, inbegripet genom att etablera system för småskalig bearbetning och marknadsföring i samband med korta försörjningskedjor och lokala marknader, och för att tillhandahålla den infrastruktur som behövs för att jordbruket och skogsbruket ska utvecklas och stödja investeringar som inte ger någon ekonomisk avkastning men som är nödvändiga för att uppnå miljömål bör stöd ges till fysiska investeringar som bidrar till dessa syften.'

[utelämnas] [**Orig. s. 5**] [utelämnas] [hänvisning till artikel 17.1 a–d i förordning nr 1305/2013]

Det framgår av artikel 17 i förordning nr 1305/2013, och av beskrivningen av dess mål i skäl 15 i förordningen, att investeringsstöd syftar till att förbättra jordbruksproduktionen, utveckla, modernisera eller anpassa jordbruksföretaget, eller att stödja företaget vid förvärv av utrustning som inte ger någon ekonomisk avkastning, men som har en gynnsam inverkan på miljön. Vart och ett av dessa mål har samband med jordbruksföretagets jordbruksproduktion eller är åtminstone av jordbrukskaraktär. Det kan följaktligen inte anses att de syftar till att göra en investering som saknar samband med jordbruksverksamhet.

Produktion av gräs eller gröna tak omnämns inte i bilaga I till fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Sådan produktion är inte avsedd att direkt eller indirekt producera livsmedel. Investeringsansökningarna syftar inte heller till att köpa utrustning som inte är produktiv, men som är förmånlig för miljön, utan det rör sig tvärtom om att köpa utrustning som är produktiv, men som är avsedd för en produktion som inte avser jordbruksverksamhet. Ansökningarna om investeringsstöd kan därför inte anses ha samband med jordbruksverksamhet.

Enbart den omständigheten att Ferme de la Sarte SPRL för närvarande bedriver jordbruksverksamhet gör det inte möjligt att godta dessa ansökningar, eftersom de stöd som CT ansöker om till investeringarna inte i sig har till syfte att överta eller utveckla jordbruksföretagets jordbruksverksamhet, utan att inom detta jordbruksföretag skapa en parallell verksamhet som inte har något samband med jordbruksområdet.”

IV. Upptagande till prövning

IV.1 [utelämnas]

[utelämnas] [**Orig. s. 6**] [utelämnas]

IV.2. Bedömning

[utelämnas] [**Orig. s. 7**] [utelämnas]

[prövning av den invändning om rättegångshinder som har framställts av motparten på grund av att de tre angripna rättsakterna saknar samband]

Eftersom det har styrkts att ett samband föreligger, kan överklagandet tas upp till prövning i den del den avser de tre angripna rättsakterna.

V. *Den tredje grunden – Första delgrunden*

V.1. *Parternas argument*

Den tredje grunden avser åsidosättande av artikel 38 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) och bilaga I till nämnda fördrag, artikel 17 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1305/2013 av den 17 december 2013 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu), artiklarna 11 och 33 i den vallonska regeringens förordning av den 10 september 2015 om stöd till utveckling och investeringar i jordbrukssektorn, artiklarna 9 och 10 i ministerförordning av den 10 september 2015 om genomförande av den vallonska regeringens ovannämnda förordning av den 10 september 2015, artiklarna 20 och 21 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, artiklarna 10 och 11 i konstitutionen, den allmänna rättsprincipen om proportionalitet och om en uppenbart oriktig bedömning.

Som första delgrund anser klagandena att det i de angripna rättsakterna felaktigt slogs fast att produktionen av gräs och annan växtproduktion, såsom sedum, inte utgör en sådan jordbruksproduktion som avses i bilaga I till FEUF. De har påpekat att trädgårdsodling i vid bemärkelse omfattas av förteckningen i ovannämnda bilaga I. De har angett att artikel 38 FEUF tar sig an att definiera jordbruksprodukter och att denna bestämmelse ger en dubbel definition av detta begrepp, nämligen dels en definition som kan betecknas som begreppsmässig, dels en definition som kan betecknas som analytisk genom hänvisning till en uttömmande förteckning. De anser att det i de angripna rättsakterna görs en restriktiv tolkning av denna bestämmelse, eftersom de begränsar jordbruksproduktion till att avse vad som hör till livsmedelsområdet i ordets allmänna bemärkelse. De har erinrat om att det i kapitel 6 i ovannämnda bilaga I hänvisas till ”Levande växter och alster av blomsterodling” och vid tolkningsvårigheter kan den begreppsmässiga definitionen tillämpas. De anser att den växtproduktion som avses i kapitel 6 är en sådan produktion av jordens produkter som avses i artikel 38 FEUF i dess begreppsmässiga definition. De har hävdats att om motparten vidhåller sin tolkning av denna bestämmelse, blir det eventuellt nödvändigt att ställa en tolkningsfråga till Europeiska unionens domstol. **[Orig. s. 8]**

Motparten har genmält att överklagandet inte kan prövas såvitt avser grunden, eftersom den avser åsidosättande av artiklarna 20 och 21 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna utan att klagandena har angett på vilket sätt dessa bestämmelser ska ha åsidosatts. Den anser att produktion av gräs, i

motsats till vad klagandena har hävdad, inte åsyftas i bilaga I till FEUF, eftersom det inte rör sig om ”levande växter och alster av blomsterodling”. Med stöd av uppgifter som finns på Europeiska kommissionens officiella webbplats, anser motparten att levande växter och alster av blomsterodling endast omfattar ”levande träd och buskar och andra varor som vanligen levereras av trädgårdsodlare, plantskolor eller blomsterhandlare för planterings- eller prydnadsändamål”. Den har dragit slutsatsen att det därför inte finns någon anledning att ställa en tolkningsfråga till Europeiska unionens domstol.

Klagandena har replikerat att de står fast vid de resonemang som återges i deras överklagande som syftar till upphävande. De förstår inte hur det är möjligt att skilja produktion av gräs från levande växter och alster av blomsterodling, eftersom gräs är en levande växt som kräver trädgårdsarbete och som kan användas till prydnad. De anser därför att motpartens förklaringar inte är övertygande och att denne alltför enkelt avfärdar möjligheten att hänskjuta en begäran om förhandsavgörande till Europeiska unionens domstol avseende frågan huruvida produktion av gräs kan anses utgöra jordbruksverksamhet och/eller trädgårdsverksamhet.

Parterna har i sina senaste inlagor hänvisat till sina tidigare inlagor.

V.2. *Bedömning*

Artikel 17 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1305/2013 av den 17 december 2013 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu) och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1698/2005 har följande lydelse:

”Investeringar i fysiska tillgångar

1. Stöd inom ramen för denna åtgärd ska täcka materiella och/eller immateriella investeringar som

- a) förbättrar jordbruksföretagets generella prestanda och hållbarhet,
- b) rör bearbetning, marknadsföring och/eller utveckling av jordbruksprodukter som omfattas av bilaga I till EUF-fördraget eller bomull, utom fiskeriprodukter; de framställda produkterna från produktionsprocessen får vara en produkt som inte omfattas av den bilagan; om stödet ges i form av finansieringsinstrument kan insatsvaran också vara en produkt som inte omfattas av den bilagan på villkor att **[Orig. s. 9]** investeringen bidrar till en eller flera av unionens prioriteringar för landsbygdsutveckling,
- c) rör infrastruktur som är knuten till utveckling, modernisering eller anpassning av jord- och skogsbruket, inklusive tillträde till jordbruks- och skogsmark, arrondering och grundförbättring och energi- och vattenförsörjning samt energi- och vattenbesparing eller
- d) är sådana icke-produktiva investeringar som är knutna till genomförandet av målen för miljö- och klimatvänligt jordbruk som eftersträvas genom denna

förordning, inklusive sådana som rör biologisk mångfald och bevarandestatusen för arter och livsmiljöer, och som höjer rekreativsvärdet för allmänheten i ett Natura 2000-område eller i andra områden med högt naturvärde som ska fastställas i programmet.

2. Stöd inom ramen för punkt 1 a ska beviljas till jordbrukare eller grupper av jordbrukare.

När det gäller investeringar till stöd för omstrukturering av jordbruksföretag ska medlemsstaterna rikta stödet till jordbruksföretagen enligt den swot-analys som utförs i samband med unionens prioritering för landsbygdsutveckling 'för att förbättra jordbruksföretagens livskraft och konkurrenskraften inom alla typer av jordbruk i alla regioner och främja innovativ jordbruksteknik och hållbart skogsbruk'.

3. Stöd inom ramen för punkt 1 a och b får inte överskrida de högsta stödnivåer som anges i bilaga II. Dessa högsta nivåer får höjas för unga jordbrukare, för kollektiva investeringar, inbegripet sådana som är kopplade till en sammanslagning av producentorganisationer, och för integrerade projekt som inbegriper stöd inom ramen för mer än en åtgärd, för investeringar i områden med naturliga begränsningar och andra särskilda begränsningar enligt artikel 32, för investeringar i samband med insatserna enligt artiklarna 28 och 29 samt för insatser som stöds inom ramen för det europeiska innovationspartnerskapet för produktivitet och hållbarhet inom jordbruket i enlighet med de stödnivåer som fastställs i bilaga II. Den högsta sammanlagda stödnivån får emellertid inte överstiga 90 %.

4. De stödnivåer som anges i bilaga II ska gälla för stöd inom ramen för punkt 1 c och d.

5. Stöd får beviljas unga jordbrukare som för första gången etablerar sig som ägare till ett jordbruksföretag när det gäller investeringar i syfte att följa unionens standarder för jordbruksproduktion, inklusive säkerhet på arbetsplatsen. Sådant stöd får betalas i högst 24 månader från och med dagen för etableringen såsom denna anges i landsbygdsprogrammet eller till dess att de åtgärder som fastställs i den affärsplan som avses i artikel 19.4 är slutförda.

6. Om unionsrätten ålägger jordbrukare nya krav får stöd beviljas för investeringar för att uppfylla dessa krav i högst 12 månader från och med den dag då de blev obligatoriska för jordbruksföretaget.”

I artikel 38 FEUF föreskrivs följande:

”1. Unionen ska fastställa och genomföra en gemensam jordbruks- och fiskeripolitik.

Den inre marknaden ska även omfatta jordbruk, fiskeri och handel med jordbruksprodukter. Med jordbruksprodukter ska förstas jordens,

husdjursskötselns och fiskets produkter samt produkter i första bearbetningsledet som har direkt samband med dessa produkter. Hänvisningar till den gemensamma jordbrukspolitiken eller jordbruket och användningen av bestämmelsen 'jordbruk' ska anses omfatta även fiskerisektorn med beaktande av de särskilda kännetecknen för denna sektor. **[Orig. s. 10]**

2. Om inte annat föreskrivs i artiklarna 39–44 ska reglerna för den inre marknadens upprättande och funktion tillämpas på jordbruksprodukter.

3. De varor för vilka bestämmelserna i artiklarna 39–44 gäller är upptagna i den lista som har fogats som bilaga I.

4. Den inre marknadens funktion och utveckling i fråga om jordbruksprodukter ska åtföljas av upprättandet av en gemensam jordbrukspolitik.”

Bilaga I till FEUF omfattar bland annat, i kapitel 6, ”Levande växter och alster av blomsterodling”.

Europeiska kommissionens genomförandeförordning (EU) 2018/1602 av den 11 oktober 2018 om ändring av bilaga I till rådets förordning (EEG) nr 2658/87 om tulltaxe- och statistiknomenklaturen och om Gemensamma tulltaxan innehåller en anmärkning där följande anges beträffande nomenklaturen i fråga om kapitel 6 i bilaga I till FEUF: ”Bortsett från andra delen av nr 0601 omfattar detta kapitel endast levande träd och varor (inbegripet grönsaksplantor) av sådana slag som vanligen levereras av trädgårdsodlare, plantskolor eller blomsterhandlare för planterings- eller prydnadsändamål”. I denna nomenklatur nämns inte gräs bland levande växter och alster av blomsterodling.

I dom av den 4 oktober 2018 slog Europeiska unionens domstol fast bland annat följande:

”108. EU-domstolen erinrar vidare om att en nationell domstol, om det inte finns något rättsmedel mot ett avgörande från denna domstol, i princip är skyldig att, när en fråga om tolkningen av EUF-fördraget uppkommer vid denna, föra frågan vidare till EU-domstolen enligt artikel 267 tredje stycket FEUF (dom av den 15 mars 2017, Aquino, C-3/16, EU:C:2017:209, punkt 42).

109. Domstolen har slagit fast att den skyldighet att föra en fråga vidare till EU-domstolen som föreskrivs i denna bestämmelse bland annat syftar till att förhindra att det i någon medlemsstat uppstår en inhemsk rättspraxis som inte står i överensstämmelse med de unionsrättsliga bestämmelserna (dom av den 15 mars 2017, Aquino, C-3/16, EU:C:2017:209, punkt 33 och där angiven rättspraxis).

110. Den domstolen har emellertid inte en sådan skyldighet om den funnit att den uppkomna frågan saknar relevans, att den aktuella unionsbestämmelsen redan har tolkats av EU-domstolen eller att den korrekta tolkningen av unionsrätten är så uppenbar att det inte finns utrymme för något rimligt tvivel, varvid frågan

huruvida så är fallet ska bedömas med beaktande av unionsrättens särdrag, de särskilda svårigheter som dess tolkning medför samt risken för skillnader i rättspraxis inom unionen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 oktober 1982, Cilfit m.fl., 283/81, EU:C:1982:335, punkt 21, dom av den 9 september 2015, Ferreira da Silva e Brito m.fl., C-160/14, EU:C:2015:565, punkterna 38 och 39, och dom av den 28 juli 2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, punkt 50).” (EU-domstolens dom av den 4 oktober 2018, kommissionen/Frankrike, C-416/17, EU:C:2018:811, punkterna 108–110). **[Orig. s. 11]**

Det avgörande skälet i de angripna rättsakterna grundar sig på en tolkning av ovannämnda artikel 17 i förordning (EU) nr 1305/2013, som utesluter produktionen av gräs eller gröna tak från bestämmelsens tillämpningsområde. Denna tolkning har dock ifrågasatts av klagandena, eftersom den aktuella bestämmelsen inte har tolkats av EU-domstolen, och den korrekta tolkningen av unionsrätten inte är så uppenbar att det inte finns utrymme för något rimligt tvivel. Beträffande stödansökningar som hör till den gemensamma jordbrukspolitiken bör det undvikas att det utvecklas en rättspraxis avseende begreppet jordbruksprodukt som kanske inte är förenlig med de unionsrättsliga bestämmelserna.

Conseil d’État anser följaktligen att det bör hänskjutas en fråga till EU-domstolen för förhandsavgörande [utelämnas]

[tolkningsfrågans lydelse som återges i domslutet]

**AV DESSA SKÄL
BESLUTAR CONSEIL D’ÉTAT FÖLJANDE:**

Artikel 1.

Förhandlingen återupptas.

Artikel 2.

Följande fråga hänskjuts till Europeiska unionens domstol för förhandsavgörande:

”Ska artikel 17 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1305/2013 av den 17 december 2013 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu) och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1698/2005 tolkas så, att produktion av gräs eller gröna tak inte omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde?” **[Orig. s. 12]**

[utelämnas] [uppgifter om förfarandet]

Beslut meddelat i Bryssel vid femtonde avdelningens offentliga sammanträde den 4 december 2020 av [den dömande sammansättningen].

[utelämnas] [justitiesekreterarens och avdelningsordförandens underskrifter]