

Mål C-225/20

Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler

Datum för ingivande:

29 maj 2020

Domstol som begär förhandsavgörande:

Curtea de Apel Constanța (Rumänien)

Datum för ingivande:

7 maj 2020

Klagande:

Euro Delta Danube SRL

Motpart:

Agencia de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul Județean Tulcea

Saken i det nationella målet

Överklagande av dom i tvistemål av den 28 juni 2019 varigenom Tribunalul Tulcea (Förstainstansdomstolen i Tulcea, Rumänien) ogillade klagandens talan med yrkande om delvis ogiltigförklaring av motpartens beslut att avslå en samlad stödansökan för år 2017

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Curtea de Apel Constanța (Appellationsdomstolen i Constanța, Rumänien) har med stöd av artikel 267 FEUF begärt att EU-domstolen ska tolka artiklarna 2.23 och 19 i [kommissionens delegerade] förordning (EU) nr 640/2014 av den 11 mars 2014.

Fråga som har hänskjutits för förhandsavgörande

Utgör bestämmelserna i artiklarna 2.23 och 19 i kommissionens delegerade förordning nr 6[4]0/2014 [av den 11 mars 2014] om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1306/2013 vad gäller det integrerade administrations- och kontrollsystemet och villkor för avslag på eller indragning av betalningar samt administrativa sanktioner som gäller för direktstöd, landsbygdsutvecklingsstöd och tvärvillkor hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken – under sådana omständigheter som dem som är för handen i det nationella målet – en jordbrukare blir föremål för administrativa sanktioner vid för hög deklaration av arealer med motiveringen att jordbrukaren inte uppfyller villkoren för stödberättigande för den för högt deklarerade arealen, eftersom jordbrukaren odlar en areal med vattenbruksanläggningar, som jordbrukaren innehar i kraft av ett koncessionsavtal, utan att kunna styrka att koncessionsgivaren godkänt att marken används för jordbruksändamål?

Anförda unionsbestämmelser

Artiklarna 2.23 och 19 i kommissionens delegerade förordning (EU) nr 640/2014 av den 11 mars 2014 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1306/2013 vad gäller det integrerade administrations- och kontrollsystemet och villkor för avslag på eller indragning av betalningar samt administrativa sanktioner som gäller för direktstöd, landsbygdsutvecklingsstöd och tvärvillkor

Anförda nationella bestämmelser

Ordinul ministrului agriculturii și dezvoltării rurale nr. 476 din 7 aprilie 2016 privind sistemul de sancțiuni aplicabil schemelor de plăți directe și ajutoarelor naționale tranzitorii în sectoarele vegetal și zootehnic, aferente cererilor unice de plată depuse la Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură, începând cu anul de cerere 2015 (dekret nr 476 av den 7 april 2016 utfärdad av ministern för jordbruk och landsbygdsutveckling om sanktioner avseende ordningarna för direktstöd och statligt övergångsstöd inom jordbruks- och djuruppfödningsektorn som hänför sig till de stödansökningar som lämnats in till myndigheten för utbetalningar och ingripande åtgärder på jordbruksområdet med start från ansökningsåret 2015, nedan kallat dekret nr 476/2016)

– Artikel 2.2 §: ”Med för hög deklaration av arealer avses skillnaden mellan den areal som stödet söktes för och den fastställda stödarealen.”

– Artikel 6 e: ”Om den deklarerade areal som stödet söktes för överstiger den fastställda arealen med över 50 procent av den fastställda arealen har jordbrukaren ingen rätt till utbetalning ur den aktuella stödgruppen och blir dessutom föremål för en ytterligare sanktion som är lika med det stödbelopp som motsvarar skillnaden mellan den deklarerade arealen och den fastställda arealen. Om det

belopp som beräknas som ytterligare sanktion inte kan avräknas helt under de tre kalenderår som följer på det kalenderår då felaktigheten upptäcktes, ska det utestående beloppet annulleras.”

Ordonanța de urgență a Guvernului [OUG] 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 (lagdekret nr 3/2015 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, nedan kallat OUG nr 3/2015)

Artikel 2

”1) I detta lagdekret gäller följande definitioner:

...

e) *jordbruksföretag*: samtliga produktionsenheter som används för jordbruksverksamhet och drivs av en jordbrukare och som är belägna i Rumänien

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

...

n) *jordbruksareal*: den totala areal som upptas av åkermark, permanent gräsmark och permanent betesmark eller permanenta grödor

o) *åkermark*: mark som utnyttjas för vegetabilieproduktion eller areal som är tillgänglig för vegetabilieproduktion men som ligger i träda, oavsett om marken används för växthusodling, odling i växthus med solpaneler eller odling under annat fast eller rörligt skydd

...

r) *markanvändning*: användning för jordbruksverksamhet av den jordbruksareal inom jordbruksföretaget som står till jordbrukarens förfogande då ansökan inges under ansökningsåret

...”

Artikel 8

”1) För att erhålla de direktstöd som avses i artikel 1.2 ska jordbrukaren uppfylla följande villkor:

...

n) I samband med att stödansökan, eller ändringar till denna, lämnas in ska sökanden inkomma med nödvändig dokumentation som visar att jordbruksarealen ... står till sökandens förfogande eller, i förekommande fall, en kopia av bilaga nr 24 i registret över territoriella administrativa enheter. De handlingar som visar att jordbruksarealen står till jordbrukarens förfogande måste vara undertecknade innan stödansökan lämnas in och måste vara giltiga den dag då ansökan lämnas in.

...”

Ordinul ministrului agriculturii și dezvoltării rurale nr. 619/2015 pentru aprobarea criteriilor de eligibilitate, condițiilor specifice și a modului de implementare a schemelor de plăți prevăzute la articolul 1 alineatele (2) și (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 3/2015 pentru aprobarea schemelor de plăți care se aplică în agricultură în perioada 2015-2020 și pentru modificarea articolului 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asocierie 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 nr 619/2015 utfärdat av ministern för jordbruk och landsbygdsutveckling om fastställande av kriterier för stödberättigande, speciella villkor och detaljerade villkor för ersättningssystem som föreskrivs i artikel 1.2 och 1.3 i lagdekret nr 3/2015 om godkännande av ersättningssystem som används 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, liksom av särskilda villkor för genomförande av kompensationsåtgärder avseende landsbygdsutveckling som är tillämpliga på jordbruksarealer som avses i Nationellt program för landsbygdsutveckling 2014–2020, nedan kallat dekret nr 619/2015)

Artikel 2 u: ”Med *fastställd areal* avses, inom arealrelaterade stödordningar, den areal för vilken samtliga kriterier för stödberättigande och andra skyldigheter i samband med villkoren för beviljande av stöd har uppfyllts eller, inom arealrelaterade stödåtgärder, den areal för lotter eller skiften som identifierats genom administrativa kontroller eller kontroller på plats.”

Artikel 5

”2) Från och med ansökningsåret 2015 utgörs handlingar som styrker en legitim användning av marken och som ingetts till [Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (myndigheten för utbetalningar och ingripande åtgärder på jordbruksområdet)], i enlighet med bestämmelserna i artikel 8.1 n i lagdekretet av handlingar som avser följande:

a) det företag som driver jordbruksverksamheten: intyget ska vara ifyllt i enlighet med typblankett ... och åtföljas av en vidimerad kopia av originalhandlingen innehållande de aktuella uppgifterna ... såsom registrerats i jordbruksregistret för åren 2015–2019 i enlighet med typblanketten ... och

- b) den jordbruksareal som står till jordbrukarens förfogande: en vidimerad kopia av äganderättsintyget eller andra handlingar som styrker äganderätt eller andra handlingar ...
- c) obestridliga bevis som identifierar den använda jordbruksarealen ...”

Artikel 10

”5) Följande arealer är inte berättigade till stöd:

...

- o) arealer med vattenbruksanläggningar, vilka avses i artikel 23.20 i Normele tehnice de completare a registrului agricol pentru perioada 2015-2019 (tekniska standarder om komplettering av jordbruksregistret för perioden 2015–2019) vilka godkändes genom Ordinul ministrului agriculturii și dezvoltării rurale, al ministrului dezvoltării regionale și administrației publice, al ministrului finanțelor publice și al președintelui Institutului Național de Statistică nr. 734/480/1.003/3.727/2015 (dekret nr 734/480/1.003/3.727/2015 utfärdat av ministern för jordbruk och landsbygdsutveckling, ministern för regional utveckling och offentlig administration, ministern för offentliga finanser och ordföranden för nationella statistikmyndigheten)”.

Legea nr. 283/2015 pentru modificarea Legii nr. 82/1993 privind constituirea Rezervației Biosferei ”Delta Dunării” (lag nr 283/2015 om ändring av lag nr 82/1993 om upprättande av biosfärreservatet ”Delta Dunării” (Donaudeltat))

Artikel I

”1. Inom hela reservatområdet får användningen av jordbruksarealer som brukats som jordbruksareal för produktion eller som vattenbruksanläggningar ändras med förvaltarens godkännande men endast med stöd av tekniska undersökningar som utförts av experter.”

Artikel II

”1) Inom tolv månader från denna lags ikraftträdande är ägare, arrendatorer eller koncessionshavare till arealer som använts för jordbruks- eller vattenbruksanläggningar – men vars användning ändrats – skyldiga att anlita experter för genomförande av tekniska undersökningar, med förvaltarens godkännande. Av dessa ska framgå hur de aktuella jordbruks- eller vattenbruksanläggningarna använts.

2) Inom tre år från denna lags ikraftträdande är ägare/koncessionshavare till arealer vars användning ändrats utan att undersökningar som utförts av experter motiverar detta skyldiga att återgå till den ursprungliga användningen ...”

Ordonanța de urgență nr. 23 privind pescuitul și acvacultura (lagdekret nr 23 om fiske och vattenbruk) av den 5 mars 2008 – artikel 2.2 vari ”vattenbruksanläggning” definieras.

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet

- 1 Euro Delta Danube SRL är en juridisk person bildad enligt rumänsk rätt som i sin verksamhet bedriver vattenbruk och spannmålsodling. Den 1 oktober 2002 ingick bolaget ett 49-årigt koncessionsavtal med Consiliul Local Maliuc (kommunfullmäktige i Maliuc) som avsåg användning av en areal på 137 hektar för vattenbruk. Genom ett tilläggsavtal till koncessionsavtalet ändrades arealen från 137 hektar till 142,2632 hektar. Den 13 maj 2016 antog Consiliul Local Maliuc beslut nr 118 genom vilket det gavs tillstånd att under en period på fem år bedriva jordbruksverksamheter på den mark som omfattades av koncessionen med en yta om 142,2632 hektar.
- 2 Vidare ingick bolaget den 16 februari 2006 ett 44-årigt koncessionsavtal med Consiliul Județean Tulcea (provinsrådet i Tulcea) som avsåg användning av en areal på 315 hektar för vattenbruksändamål.
- 3 Genom tilläggsavtal nr 2 till avtalet, som ingicks den 20 maj 2014 och avsåg en yta om 200 hektar av totalt 315 hektar, kom avtalsparterna överens om att koncessionshavaren, för att genomföra syftet med koncessionsavtalet av den 16 februari 2006, skulle bedriva växelbruk och växla mellan vattenbruk för mineralisering av jorden och annan verksamhet i enlighet med vad som föreskrivs i de tekniska normerna för vattenbruk. Dessa verksamheter bestod i att under en period på mellan sex månader och tre år lägga produktionen i en vattenbruksanläggning eller en del av denna i träda för att säkerställa återställande av markens bördighet genom odling av spannmål. Arealen skulle därefter åter användas för vattenbruksändamål.
- 4 Under regleringsåret 2017 använde Euro Delta Danube SRL de två arealer som omfattades av koncession delvis för jordbruksändamål och ingav därför den 15 maj 2017 stödansökan i enlighet med OUG nr 3/2015 för arealen på 288,37 hektar (100,58 hektar som bolaget förfogade över i kraft av det ingångna koncessionsavtalet med Consiliul Local Maliuc och 187,79 hektar som bolaget förfogade över i kraft av det ingångna koncessionsavtalet med Consiliul Județean Tulcea).
- 5 Motparten utfärdade den 25 september 2018 ett betalningskrav av vilket det framgår att den fastställda arealen, efter granskningen av de handlingar som bifogades ansökan, var på 100,58 hektar av den totala deklarerade arealen på 288,37 hektar. Följaktligen ålades bolaget att betala ett sammanlagt belopp på 30 360,89 rumänska lei (nedan kallade RON) för den fastställda arealen på 100,58 hektar samt ytterligare sanktioner på 364 943,27 RON på grund av för hög

deklaration av arealer enligt artikel 19 i förordning (EU) nr 640/2014. Överklagandet av detta beslut lämnades utan bifall.

- 6 Den 10 januari 2019 väckte Euro Delta Danube SRL talan vid Tribunalul Tulcea och yrkade att nämnda domstol skulle upphäva beslutet avseende överklagandet och delvis ogiltigförklara betalningskravet som hade utfärdats av Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (myndigheten för utbetalningar och ingripande åtgärder på jordbruksområdet, nedan kallad APIA) – Centrul Județean Tulcea (provinscentrat i Tulcea), i synnerhet bestämmelserna angående tillämpning av sanktioner med ett belopp på 364 943,27 RON till följd av för hög deklaration av arealer. Bolaget yrkade vidare att motparten skulle åläggas att betala skillnaderna i form av en subvention.
- 7 Genom dom i tvistemål av den 28 juni 2019 ogillade Tribunalul Tulcea talan, eftersom den saknade grund. Den 13 augusti 2019 överklagade Euro Delta Danube SRL denna dom till Curtea de Apel Constanța (Appellationsdomstolen i Costanza).

Parternas huvudargument

- 8 Klaganden har gjort gällande att för hög deklaration av arealer motsvarar en situation där det finns för stora skillnader mellan de arealer som jordbrukaren har deklarerat som jordbruksskiften som används inom ramen för ett fysiskt block och de referensarealer för de fysiska block som är införda i det integrerade administrations- och kontrollsystemet (IACS) som faktiskt odlas. Enligt klagandens uppfattning tillämpade domstolen i första instans på ett felaktigt sätt bestämmelserna i artikel 2.2 § i dekret nr 476/2016, som innehåller definitionen av för hög deklaration av arealer.
- 9 Klaganden har därför yrkat att det ska slås fast att sanktionen vid för hög deklaration av arealer endast ska tillämpas för det fall att jordbrukaren enligt delegerad förordning (EU) nr 640/2014 deklarerar en areal som är 50 procent större än den areal som faktiskt används inom ramen för ett fysiskt block, där arealen identifierats genom en administrativ kontroll på plats av APIA. Däremot ska sanktionen inte tillämpas för det fall att jordbrukaren inte inger skriftliga handlingar med avseende på stödansökan för en del av arealen.
- 10 Om APIA hade ansett att de handlingar som ingavs den dag då stödansökan lämnades in inte styrkte nyttjanderätten till arealen, borde den tjänsteman som utför den administrativa kontrollen av stödansökningar ha avslagit registreringsansökan, eftersom kriterierna för stödberättigande inte var uppfyllda. Dessutom hade APIA möjlighet att be om ytterligare erforderliga upplysningar.
- 11 Klaganden har yrkat att det ska slås fast att det faktum att villkoren för stödberättigande inte är uppfyllda för hela den areal som stödet söktes för (det vill säga att det saknas handlingar som styrker att marken brukas som jordbruksareal

för produktion) inte utgör skäl för att tillämpa fleråriga sanktioner vid för hög deklARATION av odlade arealer.

- 12 Motparten har gjort gällande att den areal som enligt koncessionsavtalet skulle användas för vattenbruksändamål, men i stället används som jordbruksareal utan koncessionsgivarens godkännande och utan att de lagstadgade skyldigheterna för ändring av användningskategori är uppfyllda, inte är stödberättigad. Således har sanktionerna vid för hög deklARATION av arealer tillämpats korrekt.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 13 Curtea de Apel Constanța ska pröva huruvida de förvaltningsbeslut varigenom klagandens stödansökan delvis avslogs är lagenliga. I själva verket iaktogs inte bestämmelserna i den nationella lagstiftningen för en del av den deklarerade arealen, enligt vilka arealer med vattenbruksanläggningar som används som åkermark endast är stödberättigade om vissa formaliteter är uppfyllda. Motparten ansåg att det var fråga om ”för hög deklARATION av arealer” och tillämpade därför sanktioner.
- 14 I bestämmelserna i den nationella lagstiftningen definieras ”för hög deklARATION av arealer” som skillnaden mellan *den areal som stödet söktes för* och *den fastställda stödarealen*. I unionsrätten saknas emellertid en definition av ”för hög deklARATION av arealer” och föreskrivs endast betalningsmetoder och sanktioner vid för hög deklARATION av arealer.
- 15 Den deklarerade arealen (den areal som stödet söktes för) är på 288,37 hektar, vilket framgår av klagandens stödansökan för år 2017.
- 16 Vad gäller den fastställda arealen har den rumänska lagstiftaren i överensstämmelse med unionslagstiftningen – artikel 2 u i dekret nr 619/2015 och artikel 2.23 i delegerad förordning (EU) nr 640/2014 – bestämt att nämnda areal inom arealrelaterade stödordningar motsvarar den areal för vilken samtliga kriterier för stödberättigande och andra skyldigheter i samband med villkoren för beviljande av stöd har uppfyllts, oavsett antalet stödrätter som stödmottagaren förfogar över eller, inom arealrelaterade stödåtgärder, den areal för lotter eller skiften som identifierats genom administrativa kontroller eller kontroller på plats.
- 17 Det ska påpekas att både den nationella lagstiftaren och unionslagstiftaren skiljer mellan arealrelaterade stödordningar och arealrelaterade stödåtgärder. I klagandens fall fastställdes stödbeloppet inom ramen för en stödordning, vilket framgår av det utfärdade betalningskravet.
- 18 Den hänskjutande domstolen har redan begärt förhandsavgörande från EU-domstolen angående tolkningen av artiklarna 4.1 b, 4.1 c, 4.1 e, 4.1 f, 10, 21.1 och 32.1–32.5 i förordning (EU) nr 1307/2013, med hänsyn tagen till att den nationella lagstiftningen inte ger rätt till stöd för mark med vattenbruksanläggningar som används som åkermark, eftersom sådan mark inte

utgör ”jordbruksareal” i den mening som avses i artikel 4 i förordningen (mål C-304/19, Ira Invest).

- 19 I förevarande fall konstaterade myndigheterna att en del av den deklarerade arealen, som omfattades av en koncession för vattenbruksändamål, i stället användes för jordbruksändamål utan att koncessionsgivaren godkänt ändringen av användningskategori. Myndigheterna ansåg, förutom att arealen inte var stödberättigad eftersom den inte var ”jordbruksareal”, att det rörde sig om en situation med ”för hög deklaration av arealer”, vilket medförde att en sanktion skulle tillämpas med ett belopp som skulle beräknas i förhållande till skillnaden jämfört med den deklarerade arealen.
- 20 Den nationella lagstiftningen tillåter nämligen att en areal som enligt lag inte är stödberättigad undantas från rätten till stöd, men tillåter samtidigt i identiska situationer att en areal undantas från kategorin ”deklarerad areal” eftersom jordbrukaren inte uppfyller kriterierna för stödberättigande. Därmed uppstår en skillnad mellan den deklarerade arealen (den areal som stödet söktes för) och den av myndigheterna fastställda arealen (genom att den areal som inte anses vara stödberättigad undantas från rätten till stöd), vilket medför att sanktioner tillämpas.
- 21 Under dessa omständigheter är det relevant att slå fast huruvida definitionen av ”för hög deklaration av arealer” i den nationella lagstiftningen överensstämmer med unionslagstiftningen och huruvida den av myndigheterna ”fastställda arealen” – genom att en areal som inte anses vara stödberättigad undantas från rätten till stöd vid för hög deklaration av arealer – motsvarar den fastställda arealen enligt definitionen av ”fastställd areal” i den nationella lagstiftningen och unionslagstiftningen.
- 22 Eftersom det råder tvivel huruvida den nationella lagstiftningen kan innebära att identiska situationer behandlas olika (å ena sidan ingen rätt till stöd för en areal som inte uppfyller villkoren för stödberättigande, och å andra sidan ingen rätt till stöd och tillämpning av en sanktion) anser den hänskjutande domstolen att det är relevant att inhämta ett förhandsavgörande från EU-domstolen.