

Sag C-116/20**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

28. februar 2020

Forelæggende ret:

Curtea de Apel Timișoara (Rumænien)

Afgørelse af:

6. februar 2020

Appellant:

S. C. Avio Lucos SRL

Indstævnte:

Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul Județean Dolj

Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (APIA) – Aparat Central

Hovedsagens genstand

Appel til prøvelse af den dom, hvormed Tribunalul Dolj (retten i første instans i Dolj, Rumænien) den 25. februar 2019 forkastede søgsmålet med påstand om annullation af den rapport, hvori Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul Județean Dolj (agenturet for betalinger og indgreb til fordel for landbruget, herefter også »APIA« – distriktscenteret i Dolj) fastsatte statens krav over for appellantens i medfør af artikel 73, stk. 1, i forordning (EF) nr. 796/2004.

Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse

I henhold til artikel 267 TEUF anmoder Curtea de Apel Timișoara (appeldomstolen i Timișoara, Rumænien) Domstolen om at fortolke artikel 2 i Rådets forordning (EF) nr. 73/2009 af 19. januar 2009 og fastslå, om en række nationale bestemmelser er forenelige med EU-retten, navnlig forordning

nr. 73/2009 og [Kommissionens] forordning (EF) nr. 1122/2009 af 30. november 2009 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 73/2009.

Præjudicielle spørgsmål

1) Er den [EU]-lovgivning, som finder anvendelse på økonomisk støtte for landbrugsåret 2014 – navnlig forordning (EF) nr. 73/2009 og forordning nr. 1122/2009 – til hinder for, at den nationale lovgivning opstiller et krav om fremlæggelse af bevis for retten til anvendelse af et areal med henblik på at opnå økonomisk støtte inden for arealordningerne?

2) For så vidt som den ovenfor anførte [EU]-lovgivning ikke er til hinder for den i det første spørgsmål omhandlede nationale lovgivning, er [EU]-retten (herunder proportionalitetsprincippet) – især hvis modtageren for at godtgøre retten til udnyttelse af landbrugsarealet har fremlagt en koncessionsaftale vedrørende et græsningsareal (ifølge hvilken ansøgeren har erhvervet retten til udnyttelse af græsningsarealet på egen risiko og til egen gunst mod betaling af leje) – da til hinder for en national lovgivning, hvorefter indgåelsen af en sådan koncessionsaftale kun er gyldig, hvis den fremtidige koncessionshaver udelukkende er opdrætter eller ejer af dyr?

3) Omfatter definitionen af landbrugsaktivitet i artikel 2 i forordning (EF) nr. 73/2009 aktiviteten udført af en modtager under en arealordning, der – efter at have indgået en koncessionsaftale vedrørende et græsningsareal med henblik på at erhverve retten til udnyttelse af dette areal og betalingsrettigheder i landbrugsåret 2014 – indgår en samarbejdsaftale med opdrættere, ifølge hvilken modtageren tillader omkostningsfri græsning af dyr på arealet, men bevarer retten til anvendelse heraf, idet han forpligter sig til ikke at forhindre græsningsaktiviteten og til at gennemføre rydningen af græsningsarealet?

4) Er [EU]-retten til hinder for, at en national bestemmelse såsom retsplejelovens artikel 431, stk. 2, om retskraften af en endelig retsafgørelse – med hensyn til en sådan afgørelse, hvormed der blev givet afslag på en ansøgning om betaling, fordi den ikke opfyldte det i den nationale lovgivning opstillede krav om gyldigheden af hjemlen til udnyttelse/anvendelse af det areal, for hvilket ansøgningen var indgivet inden for arealordningen i landbrugsåret 2014 (inden for rammerne af en tvist, hvori der blev nedlagt påstand om annullation af afgørelsen om anvendelse af flerårige sanktioner) – fortolkes således, at spørgsmålet om, hvorvidt dette nationale krav er foreneligt med den [EU]-lovgivning, som finder anvendelse på landbrugsåret 2014, ikke kan efterprøves i en ny tvist, som vedrører lovligheden af foranstaltningen om tilbagebetaling af beløb, som uretmæssigt blev udbetalt til ansøgeren for det samme landbrugsår 2014, hvilken foranstaltning er baseret på de samme faktiske omstændigheder og de samme nationale bestemmelser, som var genstand for prøvelse i den tidligere endelige retsafgørelse?

Anførte EU-retlige forskrifter

Artikel 2 i Rådets forordning (EF) nr. 73/2009 af 19. januar 2009 om fælles regler for den fælles landbrugspolitik og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere, om ændring af forordning (EF) nr. 1290/2005, (EF) nr. 247/2006, (EF) nr. 378/2007 og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1782/2003; 61. betragtning til og artikel 71 i Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 af 20. september 2005 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL)

Artikel 80, stk. 1, i Rådets forordning (EF) nr. 73/2009 af 19. januar 2009 om fælles regler for den fælles landbrugspolitik og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere, om ændring af forordning (EF) nr. 1290/2005, (EF) nr. 247/2006, (EF) nr. 378/2007 og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1782/2003

Anførte nationale forskrifter

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 125/2006 pentru aprobarea schemelor de plăți directe și plăți naționale directe complementare, care se acordă în agricultură începând cu anul 2007, și pentru modificarea articolului 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asociere în agricultură, publicată în *Monitorul Oficial al României*, Partea I, nr. 1 043 din 29 decembrie 2006, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 139/2007, cu modificările și completările ulterioare (lovdekret nr. 125/2006 om godkendelse af ordningerne for direkte betalinger og direkte supplerende nationale betalinger, som ydes til landbruget fra 2007, og om ændring af artikel 2 i lov nr. 36/1991 om landbrugsselskaber og andre former for sammenslutninger på landbrugsområdet, offentliggjort i *Monitorul Oficial al României*, i del I, nr. 1043 af 29.12.2006, som ændret, suppleret og ophøjet til lov nr. 139/2007, med senere ændringer og tilføjelser), artikel 7, stk. 1, litra f), som bestemmer:

»(1) For at få tildelt betalinger inden for den generelle arealbetalingsordning skal ansøgerne være registreret i Registrul fermierilor (registret over landbrugere), der forvaltes af Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (agenturet for betalinger og indgreb til fordel for landbruget) (APIA), indgive en betalingsansøgning inden for fristen og opfylde følgende almindelige betingelser:

[...]

f) fremlægge de nødvendige dokumenter, som godtgør den retmæssige anvendelse af det areal, for hvilket ansøgningen er indgivet«.

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2013 privind organizarea, administrarea și exploatarea pajiștilor permanente și pentru modificarea și completarea Legii fondului funciar nr. 18/1991, publicată în *Monitorul Oficial al României*, Partea I,

nr. 267 din 13 mai 2013, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 86/2014 (lovdekret nr. 34/2013 om organisering, forvaltning og udnyttelse af permanente græsningsarealer, og om ændring og supplerings af lov nr. 18/1991 om jordbesiddelse, offentliggjort i Monitorul Oficial al României, i del I, nr. 267 af 13.5.2013, som ændret, suppleret og ophøjet til lov nr. 86/2014), artikel 2, litra d), som fastsætter:

»I dette lovdekret forstås ved:

[...]

d) bruger af græsningsarealer og græsarealer – opdrætter, såvel fysisk som juridisk person, der er opført i Registrul național al exploatațiilor (det nationale virksomhedsregister, herefter »RNE«), udfører specifikke landbrugsaktiviteter i kategorien brug af græsningsarealer og græsarealer i overensstemmelse med den statistiske nomenklatur for økonomiske aktiviteter i Den Europæiske Union for planteavl og animalsk produktion, er retmæssig indehaver af retten til anvendelse af landbrugsarealet og udnytter græsningsarealet ved enten at lade de egne dyreflokke græsse eller ved at slå det mindst en gang om året.«

Codul de procedură civilă aprobat prin Legea nr. 134/2010 (retsplejeloven, godkendt ved lov nr. 134/2010), artikel 431, stk. 2, som foreskriver:

»Enhver part må påberåbe sig retskraften fra afgørelsen i en tidligere tvist, hvis den har tilknytning til løsningen af den sidstnævnte.«

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 Appellanten S. C. Avio Lucos SRL indgav en enkeltansøgning inden for den generelle arealbetalingsordning for året 2014, som blev registreret af APIA – distriktscenteret i Dolj, for et samlet areal på 341,70 hektar. For at godtgøre retten til anvendelse af arealet fremlagde appellanten koncessionsaftalen indgået den 28. januar 2013 med Consiliul Local al Comunei Podari (byrådet ved Podari kommune) i medfør af lovdekret nr. 34/2013 vedrørende koncessionen af det ovennævnte areal på 341,70 hektar, som er beliggende i Podari kommune og udgør denne lokale forvaltningsenheds private ejendom.
- 2 Ifølge koncessionsaftalen har S. C. Avio Lucos SRL ret til direkte, på egen risiko og på eget ansvar at udnytte de af koncessionen omfattede goder, ret til at anvende og høste udbyttet af disse goder alt efter deres art og i overensstemmelse med de i koncessionsaftalen fastsatte mål. Selskabet skal sikre udnyttelse i form af græsning og må ikke give det areal, der er genstand for koncessionen, i underkoncession eller udleje det.

- 3 Efter indgåelsen af koncessionsaftalen indgik S. C. Avio Lucos SRL og fire fysiske personer, der ejer dyr, den 30. januar 2013 en samarbejdsaftale med deltagelse.
- 4 I henhold til denne aftale opretter parterne en sammenslutning med henblik på at udnytte det omhandlede kommunale areal – som optager 341,70 hektar, udgør Podari kommunes private ejendom og er identificeret i koncessionsaftalen – til græsning. Den faktiske udnyttelse finder sted ved, at de deltagende fysiske personer stiller dyr (ammekøer, får, geder osv.) til rådighed for selskabet S. C. Avio Lucos SRL, nærmere bestemt det i aftalen oplyste antal af dyr, som de ejer, med henblik på permanent græsning på det ovennævnte areal. Tilrådighedsstillelse af dyr er ikke betinget af, at ejendomsretten til dyrene overdrages til selskabet S. C. Avio Lucos SRL, og de fysiske personer forbliver retmæssige ejere af dyrene.
- 5 For sin del stiller S. C. Avio Lucos SRL det kommunale areal på 341,70 hektar til rådighed for fri, permanent og ubetinget græsning, idet adgangen til græsningsarealet er fri, permanent og ikke betinget af betaling af noget beløb eller andre fordele i form af modydelse. Endvidere foretager selskabet årligt og for egen regning aktiviteter som rydning af græsningsarealet, fjernelse af giftige græsarter og overskydende vand fra arealet, således at der sikres optimale betingelser for sanering af græsningsarealet.
- 6 På grundlag af den indgivne ansøgning bevilgede APIA – distriktscenteret i Dolj økonomisk støtte for høståret 2014 for arealet på 341,70 hektar med et samlet beløb på 529 340,24 RON. Efter at appellanten havde modtaget dette beløb, vurderede APIA – distriktscenteret i Dolj ansøgningerne om støtte på ny og konstaterede, at appellanten på tidspunktet for indgåelsen af koncessionsaftalen ikke havde ret til at give offentligt ejede græsarealer eller græsarealer, som udgør kommuners private ejendom, i koncession, fordi appellanten ikke var opdrætter, således som det fremgår af samarbejdsaftalen med deltagelse. APIA – distriktscenteret i Dolj vedtog derfor:
 - a) **afgørelse af 28. december 2015**, hvormed appellanten blev pålagt flerårige sanktioner med et beløb på 555 729,59 RON i medfør af artikel 58, stk. 3, i forordning (EF) nr. 1122/2009 som følge af anmeldelse af for stort areal, for hvilket appellanten indgav ansøgning om økonomisk støtte inden for den generelle arealbetalingsordning og ordningen vedrørende betalinger for miljøvenligt landbrug
 - b) **rapport af 31. januar 2017**, som anfægtes i den foreliggende sag, og hvor statens krav over for appellanten blev fastsat til et beløb på 529 340,24 RON i medfør af artikel 73, stk. 1, i forordning (EF) nr. 796/2004, konsolideret udgave.
- 7 Appellanten anfægtede rapporten af 31. januar 2017 ved Retten i første instans i Dolj, som forkastede søgsmålet den 12. december 2017. Curtea de Apel Craiova (appeldomstolen i Craiova) ophævede denne dom og hjemviste sagen til den samme realitetsbehandlende ret til fornyet forhandling. Ved civilretlig dom af 25.

februar 2018 forkastede Retten i første instans i Dolj påstanden ved i det væsentlige at fastslå, at enkeltansøgningen om betaling ikke var ledsaget af genparten af landbrugsvirksomhedens identifikationsdokument, og at appellanten ikke havde godtgjort, at denne var opdrætter, og at arealet var i brug. Appellanten iværksatte appel til prøvelse af også denne civile dom, sagen blev registreret ved Appeldomstolen i Craiova og efterfølgende overført til Appeldomstolen i Timișoara.

De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 8 Appellanten har i det væsentlige nedlagt påstand om, at appeldomstolen fastslår, at dommen fra retten i første instans er retsstridig og savner begrundelse, fordi den realitetsbehandlende ret: i) ikke fastlagde, hvilke kriterier for støtteberettigelse der ikke var overholdt, og hvilken lovgivning der fandt anvendelse på de nævnte ansøgninger; ii) ikke analyserede sagen på grundlag af EU-retten til trods for, at der forelå en udtrykkelig begæring herom, og iii) ikke vurderede kriterierne for støtteberettigelse i overensstemmelse med definitionerne ifølge de i den anfægtede afgørelse omhandlede EU-retlige forordninger, men i lyset af visse begreber i den nationale lovgivning, som ikke har sidestykke i EU-retten.
- 9 I appelskriftet har appellanten også fremsat følgende argumenter: i) ansøgningen opfyldte kriterierne for støtteberettigelse fastlagt i Domstolens praksis i sag C-375/08 (angående forrang for princippet om den faktiske anvendelse af arealerne), i sag C-61/09 (om muligheden for anvendelse af arealer i kraft af en atypisk aftale, såfremt det udnyttede areal bevarer karakteren af støtteberettiget areal), i de forenede sager C-333/15 og C-334/15 (om den omstændighed, at støtteberettigelse ikke må være betinget af, at den ansøger, der er indehaver af en husdyrbedrift, ligeledes er opdrætter, idet dommen i praksis fastlagde kriterierne for støtteberettigelse), og i de EU-retlige bestemmelser (artikel 2 i forordning nr. 73/2009), som indeholder definitionerne af de for løsningen af tvisten relevante begreber, og ii) de nationale bestemmelser er i strid med EU-retten.
- 10 Den indstævnte har bl.a. fremsat indsigelse om retskraften af den afgørelse, hvormed Appeldomstolen i Craiova den 29. oktober 2018 forkastede selskabets appel til prøvelse af dommen af 24. april 2018 fra Retten i første instans i Dolj, hvorved påstanden om annullation af afgørelsen af 28. december 2015 fra APIA – distriktscenteret i Dolj (hvormed appellanten blev pålagt flerårige sanktioner), blev forkastet. Appeldomstolen i Craiova erklærede, at den realitetsbehandlende ret korrekt fandt, at S. C. Avio Lucos SRL ikke godtgjorde at være støtteberettiget som udtrykkeligt fastsat i lovgivningen, fordi selskabet ikke er opdrætter, ikke ejer dyr opført i RNE, ikke kunne fremlægge bevis for anvendelse eller ret til anvendelse af arealet og i øvrigt anmeldte et for stort areal.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 11 Den forelæggende ret finder det nødvendigt, at Domstolen afklarer, hvorvidt EU-retten er til hinder for en national lovgivning, der opstiller et krav om fremlæggelse af bevis for retten til anvendelse eller udnyttelse af et areal med henblik på at modtage økonomisk støtte under arealordningerne. Den forelæggende ret har bemærket, at Domstolen hvad angår et andet regelsæt, dvs. Rådets forordning (EF) nr. 1254/1999, fastslog, at »de fællesskabsretlige bestemmelser, og navnlig forordning nr. 1254/1999, ikke kræver, at en ansøgning om modtagelse af særlige præmier for handyr og ekstensiveringsbeløb vedlægges et gyldigt bevis for støtteansøgerens ret til at anvende de foderarealer, der er genstand for ansøgningen. De fællesskabsretlige bestemmelser er imidlertid ikke til hinder for, at medlemsstaterne i deres nationale lovgivning opstiller et krav om fremlæggelse af et sådant bevis, på betingelse af, at de formål, der forfølges med de pågældende fællesskabsretlige bestemmelser og de almindelige fællesskabsretlige principper, navnlig proportionalitetsprincippet, overholdes« (dom af 24.6.2010, Pontini m.fl., C-375/08, præmis 90).
- 12 Ifølge den nationale ret er det endvidere hensigtsmæssigt at afklare, hvorvidt kravet om, at modtageren under en arealordning er opdrætter eller ejer af dyr med henblik på at opnå koncession af et græsningsareal, er foreneligt med EU-retten i en situation, hvor appellanten har gjort gældende, at det nævnte krav er i strid med EU-retten, og den indstævnte ikke har anført EU-retlige bestemmelser, hvori dette krav kan have hjemmel.
- 13 Endvidere skal det med henvisning til definitionen af landbrugsaktivitet i artikel 2 i forordning (EF) nr. 73/2009 afklares, om den af appellantens konkret udførte aktivitet omfattes af det omhandlede begreb.
- 14 Afslutningsvis indebærer den af den indstævnte påberåbte retskraft et forbud mod at træffe afgørelse om et søgsmål, som allerede er blevet afgjort ved en endelig retsafgørelse, som formodes at være korrekt. En person må derfor ikke anlægge samme søgsmål flere gange, og efter afsigelsen af en endelig dom i den konkrete sag kan ethvert klagepunkt fra den berørte part over den endelige afgørelse kun løses ved brug af retsmidler til prøvelse af de således afsagte endelige domme, men ikke ved at anlægge lignende søgsmål.
- 15 Appeldomstolen i Timișoara har fremhævet, at spørgsmålet om, hvorvidt indsigelsen om retskraft er grundet, vil blive løst efter Domstolens besvarelse af de forelagte spørgsmål, og har tilføjet, at såfremt den af [den indstævnte] påberåbte indsigelse om retskraft er grundet, skal det konstateres, at konsekvenserne knyttet dels til retsvirkningerne af den af appellantens indgåede koncessionsaftale, dels til konsekvensen – for ansøgningen om støtte under arealordningerne – af, at appellantens ikke er opdrætter, var genstand for endelige retsafgørelser, idet det præciseres, at der i den foreliggende sag er blevet nedlagt påstand om annullation af en anden foranstaltning angående landbrugsåret 2014

end den, som blev anfægtet i den sag, hvori Appeldomstolen i Craiova traf endelig afgørelse.

ARBEJDS
DOKUMENT