

Zaak C-731/22

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

25 november 2022

Verwijzende rechter:

Bundesverwaltungsgericht (federale bestuursrechter in eerste aanleg, Oostenrijk)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

25 november 2022

Verzoeksters:

IJ en PO GesbR

IJ

Verwerende partij:

Agrarmarkt Austria (hierna: „AMA”)

Voorwerp van het hoofdgeding

Recht inzake staatssteun – Landbouwarealen – Voorwaarden voor de toekenning van steun – Uitlegging van het begrip bedrijf

Voorwerp en rechtsgrondslag van de verwijzing

Uitlegging van verordening (EU) nr. 1307/2013; artikel 267 VWEU

Prejudiciële vraag

Moet artikel 4, lid 1, onder b) en c), van verordening nr. 1307/2013 juncto artikel 33, lid 1, ervan aldus worden uitgelegd dat een areaal moet worden geacht

door de landbouwer te worden beheerd en aan hem ter beschikking te staan, wanneer dat areaal weliswaar in het bezit is van de landbouwer en de landbouwer ook de eerste grondbewerking, de aanplant en de voortdurende bewatering van de gewassen verricht, maar het areaal, opgedeeld in een aantal grote percelen, vanaf het begin van het seizoen in april/begin mei tot en met het eind van het seizoen in oktober tegen een vaste vergoeding aan verscheidene gebruikers wordt overgedragen met het oog op de verzorging en de oogst, zonder dat de landbouwer rechtstreeks betrokken is bij het slagen van de oogst?

Aangevoerde Unierechtelijke bepalingen

Verordening (EU) nr. 1307/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van voorschriften voor rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van verordening (EG) nr. 637/2008 van de Raad en verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad: artikelen 4, 32 en 33;

Gedelegeerde verordening (EU) nr. 639/2014 van de Commissie van 11 maart 2014 tot aanvulling van verordening (EU) nr. 1307/2013 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van voorschriften voor rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot wijziging van bijlage X bij die verordening: artikel 15.

Aangevoerde nationale bepalingen

Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft mit horizontalen Regeln für den Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik (Horizontale GAP-Verordnung) (verordening van de federale minister van Land- en Bosbouw, Milieu en Waterbeheer met horizontale voorschriften op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (horizontale GAP-verordening), BGBl. II nr. 100/2015: §§ 20 en 23.

Sonderrichtlinie des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft zur Umsetzung von Projektmaßnahmen im Rahmen des österreichischen Programms für Ländliche Entwicklung 2014-2020 (bijzondere richtlijn van de federale minister van Land- en Bosbouw, Regio's en Waterbeheer) ter omzetting van projectmaatregelen in het kader van het Oostenrijkse programma voor plattelandontwikkeling 2014-2020: punt 17.

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure

- 1 Verzoeksters – te weten tot en met 2020 een civielrechtelijke vennootschap en vanaf 2021 een individuele ondernemer – dienden in de jaren 2019 tot en met 2021 verzamelaanvragen in (zogenoeten „meervoudige aanvragen voor arealen”),

waarin zij verzochten om een bepaalde akker als akkerareaal aan te merken en hiervoor steun toe te kennen.

- 2 In het kader van een controle ter plaatse is deze akker door de bevoegde autoriteit (verweerder) echter als een niet-subsidiabel „recreatie-areaal” aangemerkt. Bij de thans bestreden wijzigingsbesluiten zijn er voor de jaren 2019 tot en met 2021 voor deze akker geen rechtstreekse betalingen toegekend alsmede sancties en restituties opgelegd.
- 3 Bij de akker gaat het in ieder geval om een akkerareaal waarop uitsluitend landbouwactiviteiten (teelt van veldgroenten) plaatsvinden. Het gaat om een „zelfoogst-areaal” in het bezit van verzoekster, die de grondbewerking, de planning van de teelt en de aanplant van de gewassen verricht, en de akker, die in een aantal grote percelen is opgedeeld, aan het begin van het seizoen (afhankelijk van het weer eind april/begin mei) vervolgens ter verzorging overdraagt aan verschillende gebruikers.
- 4 Vanaf de betaling van een „seizoensbijdrage” en de overdracht van het perceel met het oog op de verzorging en de oogst berusten het recht en de verplichting om het perceel te verzorgen alleen bij de gebruikers. Door verzoekster wordt aan de gebruikers enig tuingereedschap ter beschikking gesteld voor gemeenschappelijk gebruik. De gebruikers moeten de regels voor de biologische landbouw in acht nemen. Overeenkomstig de gebruiksovereenkomst zijn de gebruikers vanaf het begin van het seizoen tot en met het einde daarvan (uiterlijk 26 oktober) „verantwoordelijk”. Dat omvat het regelmatig verwijderen van onkruid, dat als mulchlaag op het perceel moet blijven liggen. In geval van langdurige afwezigheid moet een vervangende gebruiker het areaal verzorgen en de oogst binnenhalen.
- 5 Het areaal staat derhalve op de peildatum volgens artikel 33, lid 1, van verordening nr. 1307/2013, die in Oostenrijk is vastgesteld op 9 juni (§ 23 lid 1, van de horizontale GAP-Verordnung), onder de hoede van de gebruikers.
- 6 Gedurende het gebruik door haar klanten behoudt verzoekster de taak om de gehele akker naar eigen goeddunken regelmatig te bewateren. Zij behoudt zich ook het recht voor om een sterk door onkruid overwoekerd perceel tegen vergoeding van de kosten te maaien, indien de gebruiker het niet adequaat verzorgt. Alleen de gebruikers zijn verantwoordelijk voor de oogst, maar verzoekster biedt „wegens onvoorzienbare natuurlijke omstandigheden” geen oogstgarantie.
- 7 Op grond van de huidige overeenkomst met de gebruikers wordt de door hen niet geoogste groente aan liefdadige organisaties geschonken. Het betreft 200 tot 300 kilo groente, vooral wortelgewassen.
- 8 Verzoekster verzorgt zelf een perceel op de betrokken akker, waarop gedurende een periode van verscheidene jaren meer dan 200 kilo groente is geoogst. Het

perceel heeft een gemiddelde omvang (4x8 m) en moet voor nieuwe klanten dienen als voorbeeld voor hetgeen de norm is.

- 9 Het bedrijf heeft voor de betrokken akker, waarvoor rechtstreekse betalingen zijn aangevraagd, eveneens een projectsubsidie verkregen volgens punt 17 („Diversificatie naar niet-landbouwactiviteiten”) uit hoofde van de Sonderrichtlinie des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft ter omzetting van projectmaatregelen in het kader van het Oostenrijkse programma voor plattelandsontwikkeling 2014-2020. Deze projectsubsidie heeft tot doel „landbouwbedrijven te versterken door middel van aanvullende, niet uit landbouw afkomstige, inkomsten uit de verkoop van producten en het leveren van diensten overeenkomstig de vraag van de markt” en het „behalen van extra inkomsten anders dan uit de landbouw, door middel van het ontplooiën van economische activiteiten op het platteland door gebruik te maken van agrarische productiemiddelen”. Uit de subsidie werden met name apparaten gefinancierd voor de teelt van fijne groente, voor de grondbewerking en zaaigoed, alsook de bewateringsinstallatie.

Belangrijkste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 10 Verzoekster betoogt dat de arealen haar op 9 juni van het desbetreffende jaar van aanvraag (dat wil zeggen de in Oostenrijk overeenkomstig artikel 33, lid 1, van verordening nr. 1307/2013 vastgestelde peildatum) ter beschikking staan. De overdracht van *de facto* een enkele gewasverzorgingsmaatregel (namelijk het verwijderen van onkruid) aan de gebruikers vormt in wezen een marketingmaatregel, die bij niet-naleving tot slechtere oogsten of lagere kwaliteit zou kunnen leiden. Het gaat in het onderhavige geval dus om een kansovereenkomst. De beschikkingsbevoegdheid aangaande de arealen blijft in ieder geval bij de landbouwer.
- 11 Bij de teelt van veldgroenten, in de fruitteelt (bijvoorbeeld zelfplukvelden voor aardbeien) en in de bosbouw zijn dergelijke overeenkomsten van oudsher gebruikelijk. Het model is reeds sinds 1812 vastgelegd in het [Oostenrijks] algemeen burgerlijk wetboek. De eigendom van het oogstgoed gaat volgens vaste rechtspraak en de gebruiksovereenkomst over met de oogst, zelfs wanneer het perceel vooraf „in gebruik is gegeven”. Aangezien het bij de zelfoogstpercelen, vergeleken met de pure marktverkoop van fruit, gaat om een innovatief bedrijfsconcept met rechtstreekse verkoop aan de eindverbruiker, kwam het bedrijf in het seizoen 2015/16 ook in aanmerking voor een diversificatiesubsidie van de AMA. Het concept is destijds onderzocht en subsidiabel geacht en door de AMA ook ter plaatse gecontroleerd. De zelfoogstpercelen verbinden deze traditionele rechtsvormen met de in het recht van de Europese Unie vereiste „stakeholder involvement” [betrokkenheid van de belanghebbende partijen] (zie artikel 52 e.v. van verordening [EU] nr. 1305/2013).

- 12 Zelfs in de normale akkerbouw wordt meestal geogst door loonbedrijven. Verzoekster verricht de grondbewerking, het prepareren van de zaadbedden, het uitzaaien, tweemaal schoffelen, het bewateren alsmede het bedekken met mulch na de oogst. Ook al het zaai- en plantgoed wordt uitsluitend door haar beschikbaar gesteld. Anders zou de ecologische status („bio-status”) bij een controle ook nauwelijks kunnen worden gewaarborgd. Verzoekster zorgt het gehele jaar voor een vakkundige bewatering. Alleen bepaalde verzorgingswerkzaamheden worden aan de kopers van het oogstgoed uitbesteed. Dat is juridisch hetzelfde als het geven van een opdracht aan een dienstverrichter.
- 13 Verzoekster stelt in antwoord op het argument van verweerster dat het louter om een vrijetijdsbesteding (zie hieronder) zou gaan, dat in Frankrijk talrijke voorbeelden zijn te vinden van permacultuur, waarmee door een nauwe combinatie van verschillende soorten groente aanzienlijke opbrengsten worden behaald, voor een deel hoger dan de conventionele groenteteelt. Het is derhalve niet zo dat door kleinschalige groenteteelt met de hand noodzakelijkerwijs minder opbrengsten worden behaald dan bij de machinale grootschalige teelt. Zowel kleuterscholen als andere scholen behoren tot haar klanten, die de akker niet in de „vrije tijd” bewerken. Evenzo zijn er percelen kosteloos verhuurd aan vier uit Oekraïne gevluchte families; deze families hebben de gehele dag de tijd om hun perceel te bewerken, aangezien zij geen beroepswerkzaamheden verrichten. Voor veel mensen gaat het werkelijk om het produceren van hun eigen voedsel en niet alleen om een zinvolle vrijetijdsbesteding.
- 14 Door middel van het toegepaste concept wordt bereikt dat de geproduceerde biologische groente niet via de tussenhandel in de levensmiddelenhandel terecht komt, maar via zelfoogst rechtstreeks bij de klanten. Het door de uitschakeling van de tussenhandel en door de alternatieve verkoop van de agrarische „oerproductie” behaalde hogere inkomen dient om het inkomen en de economische gezondheid van het bedrijf veilig te stellen.
- 15 Verweerster voert aan dat er sprake is van een recht op staatssteun wanneer de desbetreffende arealen de landbouwer op 9 juni van het desbetreffende aanvraagjaar ter beschikking staan (zie § 23, lid 1, van de horizontale GAP-Verordening, en artikel 33, lid 1, van verordening [EU] nr. 1307/2013). Volgens de rechtspraak van het Hof staan arealen ter beschikking van de landbouwer indien hij aantoonbaar dat hij deze arealen daadwerkelijk gebruikt en voldoende autonomie heeft om er zijn landbouwactiviteiten uit te oefenen. De landbouwer moet bij het gebruik van de betrokken arealen dus een zekere beslissingsbevoegdheid kunnen uitoefenen, teneinde zijn landbouwactiviteit op dat areaal te kunnen uitoefenen (zie arresten van 7 april 2022, Avio Lucos, C- 116/20, EU:C:2022:273, 14 oktober 2010, Landkreis Bad Dürkheim, C-61/09, EU:C:2010:606, en 24 juni 2010, Pontini e.a., C-375/08, EU:C:2010:365). De betrokken akker stond op 9 juni echter niet ter beschikking van verzoekster, omdat zij de „zelfoogstpercelen” vanaf de overdracht voor gebruik overlaat aan de klanten. Vanaf de dag van de overdracht wordt de akker niet meer daadwerkelijk

door verzoekster gebruikt, maar wordt het desbetreffende perceel door de desbetreffende klant gebruikt.

- 16 Verzoekster is vanaf de dag van de overdracht onvoldoende zelfstandig bij de uitoefening van haar landbouwactiviteiten, aangezien met het aanvaarden van een zelfoogstperceel, en wel in ieder geval vanaf eind april/begin mei, de verantwoordelijkheid overgaat op de klant. De klant beslist of hij het perceel verzorgt, of het onkruid wordt verwijderd respectievelijk wordt gemaaid, of hij al dan niet een „vervangende gebruiker” aanwijst. Dientengevolge behoort het louter tot de verantwoordelijkheid van de klant of en hoe hij het perceel verzorgt en bijgevolg of de klant al dan niet opbrengsten behaalt en wat de kwaliteit ervan is,.
- 17 De gebruikers doen volgens verweerster de oogst en de verzorging in hun vrije tijd en er is derhalve sprake van een recreatie-reeal overeenkomstig § 20, lid 3, van de horizontale GAP-Verordning. Aangezien de landbouwproductie in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) in de eerste plaats de bevolking moet voorzien van landbouwproducten, is in casu sprake van vrijetijdsbesteding – in zekere zin als vervanging voor de eigen tuin – waarbij landbouwproducten naar goeddunken van de gebruiker in grotere of kleinere hoeveelheden worden geproduceerd. Er is geen sprake van een systematische productie om de bevolking van voedsel te voorzien.
- 18 Tegen het argument van verzoekster dat zelfoogstpercelen juridisch overeenkomen met het geven van een opdracht aan een dienstverrichter, werpt verweerster op dat een landbouwer de dienstverrichter voor zijn prestatie betaalt; een landbouwer laat bijgevolg alleen de werkzaamheden uitvoeren en wel in zijn naam, voor zijn rekening en voor zijn risico. De landbouwer behoudt daarbij de oogst. Bij de ter discussie staande akker is de situatie omgekeerd: de gebruikers (i.e. klanten) van de percelen moeten een vergoeding betalen om deze percelen te mogen gebruiken, dus verzorgen, wieden, oogsten, enz. De klanten behouden de oogst. Daaruit volgt dat de klanten niet in naam, voor rekening en voor risico van verzoekster werkten.
- 19 Met betrekking tot de tegenwerping dat het overlaten van het gebruik met het oog op het zelfoogsten een traditionele overeenkomst in de landbouw vormt, stelt verweerster dat bijvoorbeeld bij de zelfplukvelden voor aardbeien de betrokken landbouwer de arealen bewerkt. De klanten (i.e. plukkers) mogen de aardbeien – meestal tegen een voordelige prijs – alleen plukken. De plukkers zijn echter niet verantwoordelijk voor het aardbeien-zelfplukveld. De landbouwer van het aardbeienveld beslist hoe de bewerking van het aardbeien-zelfplukveld geschiedt en wanneer er kan worden geoogst.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

- 20 Met het verzoek om een prejudiciële beslissing moet worden verduidelijkt onder welke voorwaarden er voor een akkerareaal sprake is van een recht op steun.

- 21 Hiertoe moet met name het begrip „bedrijf” in de zin van verordening nr. 1307/2013 worden uitgelegd. Onder „bedrijf” wordt volgens de verordening verstaan alle eenheden op het grondgebied van eenzelfde lidstaat die voor landbouwactiviteiten worden gebruikt en door een landbouwer worden beheerd.
- 22 De eenheid moet derhalve in de eerste plaats worden gebruikt voor „landbouwactiviteiten”. Dat is met name het geval wanneer op de eenheid landbouwproducten worden geteeld. In het onderhavige geval wordt er niet aan getwijfeld dat er landbouwproducten (groente) worden geteeld.
- 23 In de tweede plaats moet de eenheid door de landbouwer worden „beheerd”. Daarover heeft het Hof reeds geoordeeld dat de uitoefening van landbouwactiviteiten op de desbetreffende arealen in naam en voor rekening van de landbouwer moeten geschieden. In het onderhavige geval wordt getwijfeld of aan dat vereiste is voldaan.
- 24 Subsidiabel is overeenkomstig artikel 32 van verordening nr. 1307/2013 ieder landbouwareaal van een bedrijf dat op zijn minst overwegend voor landbouwactiviteiten wordt gebruikt. Dat is het geval bij de ter discussie staande akker, die als akkerland – en niet bijvoorbeeld als „recreatie-areaal” – wordt gebruikt.
- 25 Het valt daarentegen te betwijfelen of de percelen op 9 juni van elk aanvraagjaar aan de landbouwer ter beschikking staan, zoals wordt vereist volgens artikel 33 van verordening nr. 1307/2013 juncto artikel 23 van de horizontale GAP-Verordnung.
- 26 Uit onderzoek van de rechtspraak met betrekking tot de vragen waarover wordt getwijfeld, blijkt dat geen van de in aanmerking genomen arresten van het Hof precies op het geval past.
- 27 De stelling dat de uitoefening van landbouwactiviteiten op de desbetreffende arealen in naam en voor rekening van de landbouwer moet geschieden, wordt in het vonnis Landkreis Bad Dürkheim in de eerste plaats aangevoerd in samenhang met het vereiste dat de litigieuze arealen niet tegelijkertijd door een derde agrarisch mogen worden gebruikt. Teneinde te voorkomen dat verscheidene landbouwers aanvoeren dat de betrokken percelen tot hun bedrijf behoren, was het in dat vonnis noodzakelijk te benadrukken dat deze arealen in dit tijdvak voor de bedrijfsbetalingsregeling niet bij het bedrijf van andere landbouwers kunnen worden ingedeeld.
- 28 Aan het vereiste betreffende de uitoefening van landbouwactiviteiten in eigen naam en voor eigen rekening is in het aan de orde zijnde geval van een „zelfoogstareaal” niet volledig voldaan, omdat de arealen weliswaar in verzoeksters bezit zijn en door haar worden voor- en nabewerkt en ook voortdurend worden bewaterd, maar daarvoor aan de gebruikers alleen een vast bedrag in rekening wordt gebracht; of en hoeveel opbrengst wordt behaald, heeft geen invloed op verzoeksters bedrijfsresultaat.

- 29 Het arrest Avio Lucos lijkt relevanter te zijn. Het Hof heeft het daarin toelaatbaar geacht dat een persoon rechtstreekse betalingen ontvangt, ook al bewerkt hij het betrokken graslandareaal niet volledig zelf, maar laat hij het kosteloos door veehouders beweiden, waarbij hij zich verplicht het beweiden niet te belemmeren en verzorgingsmaatregelen uit te voeren, namelijk het onderhoud van het weiland, zoals verwijdering van giftig onkruid en van een teveel aan water. Dit met de aanwijzing dat het begrip „landbouwactiviteit” tevens de instandhouding van grasland in een goede landbouw- en milieuconditie omvat.
- 30 Deze invalshoek lijkt ook geschikt in het onderhavige geval, waarin een akker door verzoekster door middel van voorbereidende maatregelen, voortdurende bewatering en eventueel noodzakelijke verwijdering van onkruid in een voor de teelt van veldgewassen geschikte toestand wordt gehouden en verzoekster de veldgewassen ook zelf aanplant, hoewel deze niet door haarzelf worden geoogst. Verzoekster behoudt in dit geval de beschikkingsbevoegdheid en lijkt ook voldoende zelfstandigheid te behouden bij de uitoefening van de landbouwactiviteiten, aangezien zij haar contractpartners zelf kan uitzoeken en ook gedurende de groeiperiode invloed uitoefent op het succes van de oogst. Het feit dat zij alleen eenmalig een bedrag ontvangt en het economische resultaat niet rechtstreeks is gekoppeld aan de omvang van de oogst, lijkt daartegenover naar de achtergrond te verdwijnen. Dat des te meer omdat het gekozen concept juist bedoeld is om de landbouwproductie op het litigieuze areaal voor verzoekster op langere termijn economisch mogelijk te maken en daarmee überhaupt in stand te houden.
- 31 Naar mening van de verwijzende rechter zijn derhalve de argumenten dat het bij de in het onderhavige geval ter discussie staande akker gaat om een subsidiabel areaal in het kader van verzoeksters bedrijf, meer overtuigend.