

Mål C-731/22

Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler

Datum för ingivande:

25 november 2022

Domstol som begär förhandsavgörande:

Bundesverwaltungsgericht (Österrike)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

25 november 2022

Klagande:

IJ och PO GesbR

IJ

Motpart:

Agrarmarkt Austria (AMA)

Saken i det nationella målet

Statligt stöd – Jordbruksarealer – Villkor för att beviljas stöd – Tolkning av begreppet jordbruksföretag

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Tolkning av förordning (EU) nr 1307/2013, artikel 267 FEUF

Fråga som har hänskjutits för förhandsavgörande

Ska artikel 4.1 b och c i förordning nr 1307/2013, jämförd med artikel 33.1 i samma förordning, tolkas så, att en areal ska anses drivas av en jordbrukare, varvid jordbrukaren ska anses föfoga över denna areal, när arealen visserligen är i jordbrukarens ägo och jordbrukaren även utför det första arbetet med att förbereda marken samt sköter odlingen och den löpande bevattningen av grödorna, men

arealen, som är uppdelad i olika stora odlingslotter, från början av säsongen i april/början av maj till slutet av säsongen i oktober, upplåts för underhåll och skörd till olika användare mot en fast avgift, utan att jordbrukaren har någon direkt andel i avkastningen från skörden?

Anförda unionsbestämmelser

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013 av den 17 december 2013 om regler för direktstöd för jordbrukare inom de stödordningar som ingår i den gemensamma jordbrukspolitiken och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 637/2008 och rådets förordning (EG) 73/2009, artiklarna 4, 32 och 33

Kommissionens delegerade förordning (EU) nr 639/2014 av den 11 mars 2014 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013 om regler för direktstöd för jordbrukare inom de stödordningar som ingår i den gemensamma jordbrukspolitiken och om ändring av bilaga X till den förordningen, artikel 15.

Anförda nationella bestämmelser

Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft mit horizontalen Regeln für den Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik (förordning från den federala ministern med ansvar för jord- och skogsbruk och miljö samt vattenförvaltning med övergripande bestämmelser inom den gemensamma jordbrukspolitiken (övergripande förordning om den gemensamma jordbrukspolitiken), BGBl. II nr. 100/2015, §§ 20 och 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 (Särskilda riktlinjer från förbundsministern för jord- och skogsbruk, regioner och vattenförvaltning för genomförande av projekt inom ramen för det österrikiska programmet för landsbygdsutveckling för åren 2014–2020), punkt 17.

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

- 1 Klagandena, det vill säga fram till år 2020 ett civilrättsligt bolag och efter år 2021 en egenföretagare, lämnade under åren 2019–2021 in en samlad ansökan (en så kallad multipel ansökan avseende arealer), i vilken de begärde att ett visst fält skulle betraktas som åkermark och att stöd skulle beviljas för detta.
- 2 Vid en kontroll som genomfördes på plats fastställde myndigheten emellertid att fältet utgjorde ”en rekreationsanläggning” som inte är stödberättigande. Genom de nu angripna ändringsbesluten fattades beslut om att inte bevilja direktstöd för

detta fält för ansökningsåren 2019–2021, varvid sanktionsåtgärder vidtogs och återkrav framställdes.

- 3 Det aktuella fältet utgör i vilket fall som helst åkermark, på vilket det uteslutande bedrivs jordbruksverksamhet (odling av frilandsgronsaker). Det rör sig om en ”areal för självskörd” som ägs av klagandena, som utför arbetet med att förbereda marken, och som sköter odlingsplaneringen samt odlingen av grödorna för att i början av säsongen (beroende på vädret i slutet av april/början av maj) överlämna fältet, som är uppdelat i olika stora odlingslotter, till olika användare för underhåll.
- 4 Från och med den tidpunkt då ett ”säsongsbidrag” betalas och odlingslotten överlämnas för underhåll och skörd har endast användaren rätt och skyldighet att underhålla denna odlingslott. Klaganden i det nationella målet ställer vissa trädgårdsredskap till användarnas förfogande för allmänt bruk. Användarna är skyldiga att följa direktiven om ekologiskt jordbruk. Enligt nyttjandeaftalet övertar användarna ”ansvaret” för odlingslotten från säsongens början till slutet av säsongen (senast den 26 oktober). Detta ansvar innebär att ogräs på odlingslotten, såsom kompost, regelbundet måste avlägsnas. Vid längre frånvaro måste arealen underhållas och skördas av en ”ersättare”.
- 5 Vid det datum som föreskrivs i artikel 33.1 i förordning (EU) nr 1307/2013 som i Österrike har fastställts till den 9 juni (artikel 23.1 i den övergripande förordningen om den gemensamma jordbrukspolitiken) står arealen således under användarens tillsyn.
- 6 Under den tid som kunderna nyttjar arealen är klaganden fortsatt ansvarig för den regelbundna bevattningen av hela fältet på det sätt som denne anser lämpligt. Klaganden förbehåller sig också rätten att klippa ner områden som är hårt angripna av ogräs mot ersättning av motsvarande kostnaderna, om användaren inte utför motsvarande underhåll. Skörden ska enbart utföras av användarna, men klaganden ger ingen ”skördegaranti ”på grund av icke förutsägbara naturförhållanden”.
- 7 Enligt en aktuell överenskommelse med användarna ska oskördade grönsaker överlämnas till välgörenhetsorganisationer. Det rör sig om 200–300 kg grönsaker, särskilt rotfrukter.
- 8 Klaganden odlar själv på en egen lott på det aktuella fältet där mer än 200 kg grönsaker har skördats under flera år. Denna odlingslott är av mellanstor storlek (4x8 m) och tjänar som exempel för nya kunder på vad som är standard.
- 9 Jordbruksföretaget beviljades också ett projektstöd enligt punkt 17 (”diversifieringen till annan verksamhet än jordbruksverksamhet”) i de särskilda riktlinjerna från förbundsministern för jord- och skogsbruk, regioner och vattenförvaltning för genomförande av projekt inom ramen för det österrikiska programmet för landsbygdsutveckling för åren 2014–2020 för det aktuella fältet, för vilket direktstöd söktes. Målen för detta projektstöd är att ”stärka

jordbruksföretagen genom ytterligare inkomster utanför jordbruket från försäljning av produkter och tjänster i enlighet med marknadens krav” och att ”generera inkomster utanför jordbruket genom utveckling av ekonomisk verksamhet på landsbygden med användning av jordbruksinsatsvaror”. Konkret erhöles stöd för utrustning för odling av grönsaksfrukter, bladgrönsaker och örtgrönsaker för förberedelse av marken och sådd samt bevattningssystem.

Parternas huvudargument

- 10 Klaganden har gjort gällande att denne förfogade över arealerna per den 9 juni det år då ansökan lämnades in (det vill säga det datum som fastställs i Överrike enligt artikel 33.1 i förordning (EU) nr 1307/2011). Överföringen av *de facto* en enda åtgärd för underhåll av grödor (nämligen avlägsnande av ogräs) till användaren är till sin natur en marknadsföringsåtgärd, vars åsidosättande skulle kunna leda till sämre skördar eller sämre kvalitet. I det aktuella fallet rör det sig alltså om ett köpeavtal som ger möjlighet till en eventuell vinst. I vilket fall som helst behåller jordbrukaren rätten att förfoga över arealerna.
- 11 Inom grönsaksodling, fruktodling (till exempel jordgubbsodlingar för självplockning) och inom trävaruindustrin är sådana avtal sedan längre vanliga. Modellen är sedan år 1812 förankrad i Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch (den österrikiska civillagen). Enligt fast rättspraxis och användaravtalet överförs äganderätten till grödan, även om odlingslotten ”upplåts” för användning i förväg. Eftersom tillhandahållande av odlingslotter för självskörd är ett innovativt försäljningskoncept med direktförsäljning till slutkunden jämfört med ren marknadsförsäljning av frukt, var jordbruket också berättigat till diversifieringsstöd från AMA år 2015/16. Konceptet undersöktes vid den tidpunkten, det bedömdes vara stödberättigat och var även föremål för AMA:s kontroll på plats. Konceptet med odlingslotter för självskörd förenade dessa traditionella rättsliga former med den involvering av berörda aktörer som krävs enligt EU-lagstiftningen (jämför artikel 52 och följande artiklar i förordning [EU] nr 1305/2013).
- 12 Även inom normalt åkerbruk utförs skörden oftast av en maskinentreprenör. Förberedelse av marken, förberedelse av såbädden, sådd, hackning i två omgångar, bevattning och röjning efter skörd utförs av klaganden. Allt utsäde och samtliga plantor tillhandahålls också uteslutande av klaganden. I annat fall skulle den ekologiska statusen knappast kunna garanteras vid en kontroll. Professionell bevattning utförs året runt av klaganden. Endast vissa underhållsarbeten överförs tillköparna av grödorna. Rättsligt sett är detta detsamma som att anlita en tjänsteleverantör.
- 13 När det gäller myndighetens argument att det rör sig om en ren fritidssysselsättning (se nedan) har klaganden anfört att det i Frankrike finns många exempel på permakulturer, där man genom att kombinera olika grönsakssorter i nära anslutning till varandra uppnår en betydande avkastning,

som delvis är högre än den som uppnås vid konventionell grönsaksodling. Det förhåller sig således inte så att mindre grönsaksodlingar som skördas för hand nödvändigtvis genererar mindre avkastning än vad som är fallet vid maskinell odling i stor omfattning. Bland klagandens kunder återfinns såväl förskolor som skolor, som inte utför förberedelsearbetet med fälten på sin ”fritid”. På samma sätt har odlingslotter upplåtits gratis till fyra flyktingfamiljer från Ukraina. Dessa familjer hade hela dagen på sig att utföra arbete på sina odlingslotter, eftersom de inte hade något förvärvsarbete. För många personer handlar det i själva verket om att producera sin egen mat och inte bara om en meningsfull fritidssysselsättning.

- 14 Genom det tillämpade konceptet uppnås att de ekologiska grönsaker som produceras inte hamnar i livsmedelsdetaljhandel via mellanhänder, utan direkt hos kunden genom självskörd. De högre inkomster som uppnås genom att handel med användning av mellanhänder elimineras samt genom den alternativa försäljningen av primärproduktionen inom jordbruket används för att säkerställa jordbruksföretagens intäkter och ekonomiska välbefinnande.
- 15 Motparten har hävdats att en rätt till stöd föreligger om jordbrukaren förfogande över de aktuella arealerna den 9 juni det år då ansökan lämnades in (se artikel 23.1 i den övergripande förordningen om den gemensamma jordbrukspolitik, artikel 33.1 i förordning [EU] nr 1305/2013). Enligt EU-domstolens praxis förfogar jordbrukaren över arealer om det finns bevis för att de berörda arealerna faktiskt används och att jordbrukaren kan använda arealen med en viss självständighet vid utövandet av sin jordbruksverksamhet. Jordbrukaren måste således kunna utöva viss beslutanderätt över hur den berörda arealen ska användas för att denne ska kunna bedriva sin jordbruksverksamhet på arealen (se dom av den 7 april 2022, Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, dom av den 14 oktober 2010, Landkreis Bad Dürkheim, C-61/09, EU:C:2010:606, och dom av den 24 juni 2010, Pontini m.fl. C-375/08, EU:C:2010:365). Klaganden förfogande emellertid inte över det aktuella fältet den 9 juni, eftersom denne, så snart det överlämnades för användning, överlät ”odlingslotter för självskörd” till kunderna. Från och med dagen för överlämnandet nyttjades fältet inte längre av klaganden, utan respektive odlingslott användes av respektive kund.
- 16 Klaganden kan således inte använda den berörda arealen för jordbruksverksamhet med en tillräcklig grad av självständighet från dagen för överlämnandet, eftersom ansvaret övergick till kunden när denne övertog en odlingslott för självskörd, åtminstone från slutet av april/början av maj. Kunden bestämmer själv om han ska utföra underhåll av odlingslotten, om ogräset ska tas bort eller klippas, om han ska beställa en ”ersättare”. Det är således uteslutande kundens ansvar att avgöra om och hur han ska utföra underhållet av sin odlingslott och följaktligen om kunden ska få avkastning eller inte, eller kvaliteten på denna.
- 17 Användarna utför skörden och underhållet på sin fritid och det föreligger således en rekreationsanläggning i enlighet med artikel 20.3 i den övergripande förordningen om den gemensamma jordbrukspolitik. Om jordbruksproduktionen inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitik

(GJP) i första hand tjänar till att försörja befolkningen med jordbruksprodukter, så rör det sig här om en fritidssysselsättning – som ersätter den egna trädgården – där jordbruksprodukterna produceras i större eller mindre mängder enligt användarens eget gottfinnande. Det sker ingen systematisk produktion av produkter avsedda att användas för att försörja befolkningen med jordbruksprodukter.

- 18 Myndigheten har bemött klagandes argument att systemet med odlingslotter för självskörd rättsligt sett är identiskt med anlåtande av en tjänsteleverantör, varvid en jordbrukare betalar tjänsteleverantören för dennes tjänster och följaktligen endast låter utföra arbetet i sitt namn, för sin räkning och på sin risk. Härvid behåller jordbrukaren skörden. När det gäller det här aktuella fältet var situationen den omvända: Användarna (det vill säga kunderna) av odlingslotterna var tvungna att betala en ersättning för att kunna använda dessa, det vill säga för att kunna utföra underhåll, ogräsrensning, skörd etc. Kunderna behöll skörden. Av detta följer att kunderna inte arbetade i klagandens namn, för klagandens räkning och på klagandens risk.
- 19 Beträffande invändningen att överlåtelse av användning för självskörd är en traditionell avtalsform inom jordbruket, har myndigheten påpekat att när det till exempel gäller jordgubbsodlingar för självplockning så brukar respektive jordbrukare denna areal. Kunderna (det vill säga plockarna) har bara rätt att plocka jordgubbarna – oftast till ett förmånligt pris. Plockarna har dock inget ansvar för jordgubbsodlingen för självplockning. Det är den jordbrukare som äger jordbruksfältet som bestämmer hur jordgubbsodlingen för självplockning ska nyttjas och när jordgubbarna kan skördas.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 20 Begäran om förhandsavgörande har framställts för att få klarhet i vilka villkor som ska vara uppfyllda för att en åkermark ska vara berättigad till stöd.
- 21 I detta syfte ska bland annat begreppet jordbruksföretag i den mening som avses i förordning (EU) nr 1307/2013 tolkas. Enligt den förordningen avses med ”jordbruksföretag” samtliga enheter som används för jordbruksverksamhet och drivs av en jordbrukare och som är belägna i en och samma medlemsstat.
- 22 Enheten måste således för det första användas för jordbruksverksamhet. Detta gäller särskilt om det odlas jordbruksprodukter på enheten. I förevarande fall råder det inga tvivel om att jordbruksprodukter (grönsaker) odlas.
- 23 För det andra måste enheten ”drivas” av jordbrukaren. Domstolen har i detta avseende redan slagit fast att den jordbruksverksamhet som bedrivs på de berörda arealerna ska bedrivas i jordbrukarens namn och för hans räkning. I förevarande fall är det tveksamt om detta villkor är uppfyllt.
- 24 Enligt artikel 32 i förordning (EU) nr 1307/2013 är all jordbruksareal i jordbruksföretaget, som åtminstone huvudsakligen används för

jordbruksverksamhet stödberättigande. Så är fallet med det aktuella fältet, som används som åkermark, och inte som ”rekreationsanläggning”.

- 25 Det är däremot tveksamt om jordbrukaren förfogade över odlingslotterna per den 9 juni det år då ansökan lämnades in, såsom krävs enligt artikel 33 i förordning (EU) nr 1307/2013 jämförd med artikel 23 i den övergripande förordningen om den gemensamma jordbrukspolitik.
- 26 Vid en analys av rättspraxis avseende de tveksamma frågorna framgår att ingen av de domar från EU-domstolen som har beaktats passar in på fallet i detalj.
- 27 Uttalandet att den jordbruksverksamhet som bedrivs på de berörda arealerna ska bedrivas i jordbrukarens namn och för hans räkning anfördes i domen i målet Landkreis Bad Dürkheim i första hand i samband med kravet på att tredje man inte samtidigt bedriver någon jordbruksverksamhet på de omtvistade arealerna. För att förhindra att flera jordbrukare hävdar att de berörda odlingslotterna ingår i deras jordbruksföretag, var det nödvändigt att i denna dom betona att arealerna under denna period inte anses utgöra en del av andra jordbrukares jordbruksföretag med avseende på systemet med samlat gårdsstöd.
- 28 Kravet på att den jordbruksverksamhet som bedrivs ska bedrivas i jordbrukarens namn och för hans räkning föreligger inte till fullo i det aktuella fallet där det rör sig om ”arealer för självskörd”, eftersom arealerna visserligen ägs av klaganden och klaganden utför förarbete och efterarbete på dessa och dessutom bevattnar dem kontinuerligt, men endast tar ut ett fast belopp för detta från användarna. Frågan huruvida en avkastning genereras och storleken på denna avkastning saknar betydelse för klagandens rörelseresultat.
- 29 Domen i målet Avio Lucos tycks vara mer relevant. EU-domstolen fann i den domen att direktstöd får beviljas en person som inte helt och hållet själv utnyttjar aktuella ängsmarker, men som kostnadsfritt överlåter marken till djuruppfödare för bete, samtidigt som stödmottagaren åtar sig att inte hindra betesverksamheten och att underhålla betesmarken, såsom att ta bort giftigt ogräs samt avlägsna överflödigt vatten från marken. Härvid påpekades att begreppet jordbruksverksamhet även omfattar underhåll av betesmarker i enlighet med god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden.
- 30 Detta tillvägagångssätt förefaller också lämpligt i förevarande fall, där klaganden håller en åkermark i ett skick som lämpar sig för odling av grödor genom förberedande åtgärder, kontinuerlig bevattning och, vid behov, avlägsnande av ogräs, och där klaganden själv också odlar grödorna, även om denne inte skördar dem. Klaganden behåller i det fallet förfoganderätten och verkar också ha behållit en viss självständighet när den bedrivit jordbruksverksamheten, eftersom den själv har kunnat välja sina avtalsparter och även har inflytande över avkastningen från skörden under vegetationsperioden. Den omständigheten att klaganden enbart erhållit ett engångsbelopp och att den ekonomiska framgången inte är direkt kopplad till skördens storlek tycks däremot vara av mindre betydelse. Detta gäller

särskilt eftersom det valda konceptet just syftar till att på längre sikt ekonomisk möjliggöra för klaganden att bedriva jordbruksproduktion på den beröra arealen och därmed att överhuvudtaget upprätthålla den.

- 31 Ur den hänskjutande domstolens synvinkel talar därför övervägande skäl för att det fält som det rör sig om i förevarande fall utgör en stödberättigande areal inom ramen för klagandens jordbruksföretag.

ARBETS
DOKUMENT