

**Cauza C-708/22****Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

16 noiembrie 2022

**Instanța de trimitere:**

Tribunal Supremo (Spania)

**Data deciziei de trimitere:**

21 octombrie 2022

**Reclamantă:**

Asociación Española de Productores de Vacuno de Carne (ASOPROVAC)

**Pârâtă:**

Administración General del Estado

**Obiectul procedurii principale**

Procedură de anulare – Decretul regal nr. 41/2021 – Prima dispoziție finală, alineatul 5 – Decretul regal nr. 1075/2014 – Articolul 11 alineatele 2 și 3 – Activitate agricolă – Pășuni permanente – Producție – Pășunat cu animale din exploatarea proprie – Menținerea suprafețelor agricole

**Obiectul și temeiul juridic al trimiterii preliminare**

Cerere de decizie preliminară de interpretare – Articolul 267 TFUE – Politica agricolă comună (PAC) – Sprijin – Compatibilitatea unei dispoziții naționale cu dreptul Uniunii - Regulamentul (UE) nr. 1307/2013 – Articolul 4 și articolul 32 alineatul (2) – Regulamentul (UE) nr. 1306/2013 – Articolul 60 – Crearea în mod artificial a condițiilor pentru obținerea sprijinului – Carta drepturilor fundamentale – Articolele 20 și 21 – Încălcarea principiilor supremației dreptului Uniunii, ierarhiei normelor, încrederii legitime și securității juridice

## Întrebările preliminare

1) Articolul 4 și articolul 32 alineatul (2) din Regulamentul (UE) nr. 1307/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 și articolul 60 din Regulamentul (UE) nr. 1306/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 trebuie interpretate în sensul că se opun unei norme naționale precum Decretul regal nr. 41/2021 care, pentru a evita crearea unor condiții artificiale în concesionarea pășunilor permanente cu folosință comună aflate în proprietate publică către beneficiari care nu le utilizează, prevede că activitatea de pășunat nu este permisă decât dacă este realizată cu animale din exploatarea proprie?

2) Articolul 60 din Regulamentul (UE) nr. 1306/2013, referitor la crearea în mod artificial a condițiilor pentru obținerea sprijinului, trebuie interpretat în sensul că se opune unei norme naționale precum Decretul regal nr. 41/2021, care instituie o prezumție de creare artificială a condițiilor de acces la sprijin în cazul în care activitatea agricolă de pășunat pe pășuni permanente aflate în proprietate publică și cu folosință comună este desfășurată cu animale care nu provin din exploatarea proprie a solicitantului de sprijin?

3) Articolul 4 alineatul (1) litera (c) din Regulamentul (UE) nr. 1307/2013 trebuie interpretat în sensul că se opune unei norme naționale precum Decretul regal nr. 1075/2014 din 19 decembrie 2014, potrivit căruia pășunatul suprafețelor agricole nu poate fi calificat drept activitate de menținere a acestor suprafețe într-o stare adecvată pentru pășunat?

4) Articolul 4 alineatul (1) litera (c) din Regulamentul (UE) nr. 1307/2013 trebuie interpretat în sensul că se opune unei norme naționale precum Decretul regal nr. 1075/2014 din 19 decembrie 2014, potrivit căruia persoanele care sunt doar titulare ale unui drept de pășunat neexclusiv pe un teren care nu le aparține și care cesionează acest drept unui terț pentru ca acesta din urmă să utilizeze pășunea pentru hrănirea animalelor proprii nu desfășoară o activitate agricolă în sensul articolului 4 alineatul (1) litera (c) punctul (i) din acest regulament?

5) Articolul 4 alineatul (1) literele (b) și (c) din Regulamentul (UE) nr. 1307/2013 trebuie interpretat în sensul că se opune unei norme naționale precum Decretul regal nr. 1075/2014 din 19 decembrie 2014, potrivit căruia persoanele care sunt doar titulare ale unui drept neexclusiv de pășunat pe un teren cu folosință comună pe care nu îl dețin în proprietate nu pot fi considerate administratori ai pășunilor care fac obiectul acestui drept de pășunat în scopul desfășurării activităților de menținere a acestor suprafețe agricole într-o stare adecvată pentru pășunat?

## Jurisprudență și dispozițiile de drept al Uniunii invocate

Regulamentul (UE) nr. 1307/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 de stabilire a unor norme privind plățile directe acordate

fermierilor prin scheme de sprijin în cadrul politicii agricole comune și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 637/2008 al Consiliului și a Regulamentului (CE) nr. 73/2009 al Consiliului: articolul 4 și articolul 32 alineatul (2)

Regulamentul (UE) nr. 1306/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 privind finanțarea, gestionarea și monitorizarea politicii agricole comune și de abrogare a Regulamentelor (CEE) nr. 352/78, (CE) nr. 165/94, (CE) nr. 2799/98, (CE) nr. 814/2000, (CE) nr. 1290/2005 și (CE) nr. 485/2008 ale Consiliului: articolul 60

Regulamentul delegat (UE) nr. 639/2014 al Comisiei din 11 martie 2014 de completare a Regulamentului (UE) nr. 1307/2013 și de modificare a anexei X la regulamentul menționat: articolul 4

Regulamentul (UE) 2020/127 al Parlamentului European și al Consiliului din 29 ianuarie 2020 de modificare a Regulamentului (UE) nr. 1306/2013 în ceea ce privește disciplina financiară începând cu exercițiul financiar 2021 și a Regulamentului (UE) nr. 1307/2013 în ceea ce privește flexibilitatea între piloni în anul calendaristic 2020

Regulamentul (UE) 2020/2220 al Parlamentului European și al Consiliului din 23 decembrie 2020 de stabilire a anumitor dispoziții tranzitorii privind sprijinul acordat din Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR) și din Fondul european de garantare agricolă (FEGA) în anii 2021 și 2022 și de modificare a Regulamentelor (UE) nr. 1305/2013, (UE) nr. 1306/2013 și (UE) nr. 1307/2013 în ceea ce privește resursele și aplicarea regulamentelor respective în anii 2021 și 2022 și a Regulamentului (UE) nr. 1308/2013 în ceea ce privește resursele și repartizarea unui astfel de sprijin pentru anii 2021 și 2022

Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”): articolul 20 (egalitate în fața legii) și articolul 21 (nediscriminare)

Hotărârea din 7 aprilie 2022, Avio Lucos (C-116/20, EU:C:2022:273)

Hotărârea din 7 aprilie 2022, Avio Lucos (C-176/20, EU:C:2022:274)

Ordonanța din 26 noiembrie 2021, Agrárminiszter (C-273/21, nepublicată, EU:C:2021:967)

Hotărârea din 12 septembrie 2013, Slancheva sila (C-434/12, EU:C:2013:546)

### **Dispozițiile naționale invocate**

Decretul regal nr. 41/2021 din 26 ianuarie 2021 de stabilire a dispozițiilor specifice pentru aplicarea în anii 2021 și 2022 a Decretelor regale nr. 1075/2014, nr. 1076/2014, nr. 1077/2014 și nr. 1078/2014, toate din 19 decembrie 2014,

adoptate în vederea punerii în aplicare în Spania a Politicii agricole comune (denumit în continuare „DR nr. 41/2021”): prima dispoziție finală, alineatul 5

Decretul regal nr. 1075/2014 din 19 decembrie 2014 privind aplicarea începând din anul 2015 a plăților directe pentru agricultură și pentru creșterea animalelor și a altor scheme de sprijin, precum și privind gestionarea și controlul plăților directe și ale plăților pentru dezvoltare rurală (denumit în continuare „DR nr. 1075/2014”): articolul 11 alineatele 2 și 3

Constituția spaniolă: articolul 14 (egalitate)

### **Prezentare pe scurt a situației de fapt și a procedurii principale**

- 1 La 1 martie 2021, Asociación Española de Productores de Vacuno de Carne (ASOPROVAC) a introdus o acțiune împotriva DR nr. 41/2021 pentru anularea alineatului 5 al primei dispoziții finale din acesta (denumit în continuare „dispoziția în discuție”), care modifică articolul 11 alineatele 2 și 3 din DR nr. 1075/2014.
- 2 Potrivit versiunii inițiale a acestui articol, solicitantul ajutorului avea obligația de a indica pentru fiecare parcelă dacă aceasta urma să fie cultivată sau menținută. În cazul menținerii, dacă era vorba despre pășuni, era necesar să se precizeze dacă menținerea urma să fie realizată prin pășunat sau prin alte tehnici. Lista activităților de menținere este prevăzută în anexa IV la DR nr. 1075/2014.
- 3 Ca urmare a modificării articolului 11 alineatele 2 și 3 din DE nr. 1075/2014 prin DE nr. 41/2021, această dispoziție stabilește, printre altele, obligația de a preciza dacă pășunea urmează să fie utilizată pentru producție prin pășunat și, în cazul pășunilor permanente aflate în proprietate publică și cu folosință comună, eligibilitatea exclusivă a producției pe bază de pășunat cu animale din exploatarea proprie a solicitantului de ajutor, cu excluderea eligibilității activităților de menținere enumerate în anexa IV la DR nr. 1075/2014.

### **Argumentele esențiale ale părților din procedura principală**

- 4 Reclamanta susține că dispoziția în discuție este lovită de nulitate absolută pentru următoarele motive:
  - Încălcarea articolului 4 și a articolului 32 din Regulamentul nr. 1307/2013 și a articolului 4 din Regulamentul delegat nr. 639/2014, precum și încălcarea jurisprudenței Curții privind eligibilitatea pășunilor permanente în ceea ce privește beneficierea de sprijin direct: statul spaniol nu poate stabili condiții de eligibilitate a pășunilor care nu sunt impuse de legislația Uniunii și care sunt contrare acesteia, cum ar fi noua cerință ca pășunile să fie efectiv pășunate și, în plus, de animale din exploatarea proprie a solicitantului de ajutor (și anume să fie utilizate pentru creșterea animalelor solicitantului) în cazul pășunilor

aflate în proprietate publică și cu folosință comună, ca și cum ar fi vorba despre un sprijin cuplat.

- Încălcarea articolului 60 din Regulamentul nr. 1306/2013 și încălcarea jurisprudenței CJUE privind crearea în mod artificial a unor condiții de acces la sprijin: dispoziția în discuție introduce o prezumție irefragabilă de fraudă, care are ca scop excluderea crescătorilor de bovine în sistem intensiv din schema de sprijin, ideea de bază fiind că aceștia nu merită să beneficieze de sprijinul direct pe suprafață, deși beneficiază de acesta din anul 2000 fără a fi obligați să își pășuneze animalele pe suprafața de pășune permanentă care face parte din exploatarea proprie.
- Încălcarea articolelor 20 și 21 din Cartă și a articolului 14 din Constituția spaniolă, care garantează egalitatea în fața legii și interzicerea discriminării în domeniile care țin de competența Uniunii Europene: a fost operat un tratament discriminatoriu între crescătorii de bovine pentru îngrășare spanioli și cei europeni, precum și chiar între crescătorii spanioli, prin impunerea pășunatului cu animale din propria exploatare numai pe pășunile publice și cu folosință comună, nu și pe cele private.
- Încălcarea principiilor încrederii legitime și securității juridice: dispoziția în discuție a fost adoptată după șase ani de aplicare a legislației Uniunii, când Comisia Europeană ordonase statelor membre să asigure continuitatea în anii 2021 și 2022 a sprijinului de care au beneficiat crescătorii de animale, fără a modifica condițiile de eligibilitate pentru acest sprijin pentru perioada 2014-2020, întrucât reforma PAC va fi amânată și au fost adoptate doar măsuri de ajustare bugetară în acest sens, în temeiul Regulamentului nr. 2020/127. Statul spaniol a încălcat aceste cerințe fără temei juridic și fără motiv de urgență sau de necesitate.
- Încălcarea principiilor legalității, atribuirii de competențe, ierarhiei normelor și supremației dreptului Uniunii: statul spaniol - care are doar competențe de punere în aplicare a legislației Uniunii - a încălcat aceste principii limitând, prin intermediul DR nr. 41/2021, posibilitatea de a declara pășunile în funcție de proprietate (publică sau privată) și de folosință (privată sau comună).

5 Pârâta, Administración del Estado (Administrația Statului, Spania), susține în esență următoarele:

- Regulamentele europene sunt de imediată aplicare, însă poate fi necesar ca statele membre să adopte norme de punere în aplicare [a se vedea Regulamentul nr. 1307/2013 [articolul 4 alineatul (1) litera (c) punctul (ii) și punctul (iii) și litera (h) și alineatul (2)] și Regulamentul nr. 1306/2013 [articolul 4 alineatul (1), articolul 5, articolul 7 alineatul (1) și articolul 58 alineatele (1) și (2)]. În executarea acestei competențe, administrația spaniolă a publicat, printre altele, RD nr. 1075/2014 și a introdus în acesta modificările

necesare pentru a asigura corecta aplicare a PAC. În această privință, DR nr. 41/2021 este o consecință a aprobării Regulamentului nr. 2020/2220.

- Prelungirea aplicabilității actualei PAC nu limitează competența Guvernului de a aduce modificările necesare la DR nr. 1075/2014. În plus, Regatul Spaniei, în calitate de stat membru al Uniunii, este obligat să introducă astfel de modificări în temeiul articolului 58 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1306/2013.
- Articolul 11 alineatul 2 din DR nr. 1075/2014, după modificarea introdusă prin DR nr. 41/2021, este în conformitate cu legislația europeană atunci când prevede, printre altele, că activitatea agricolă de producție prevăzută la articolul 4 alineatul (1) litera (c) punctul (i) din Regulamentul nr. 1307/2013 poate fi desfășurată numai pe pășunile proprietate publică cu folosință comună prin pășunatul animalelor aparținând exploatației fermierului.
- În ceea ce privește crearea în mod artificial a unor condiții de acces la sprijin, în temeiul punctului 29 din hotărârea Curții pronunțată în cauza C-434/12, în prezenta cauză nu există o prezumție irefragabilă potrivit căreia crescătorii de bovine pentru îngrășare creează în mod artificial condițiile pentru a beneficia de sprijin conform PAC, ci mai degrabă o constatare a acestui fapt, astfel cum se recunoaște chiar în cerere.
- Este total nefondat argumentul reclamantei în sensul că pârâta a săvârșit un abuz de putere prin adoptarea DR nr. 41/2021, prin care, potrivit reclamantei, pârâta nu urmărește să asigure aplicarea corectă a legislației Uniunii, ci să pună în aplicare în mod anticipat planul strategic pe care administrația spaniolă l-a pregătit pentru momentul aprobării noii PAC, în scopul excluderii sectorului crescătorilor de bovine pentru îngrășare din schema de sprijin PAC.
- DR nr. 41/2021 nu instituie un tratament discriminatoriu care să contravină dispozițiilor articolelor 20 și 21 din Cartă și ale articolului 14 din Constituția spaniolă, întrucât impune numai pășunatul cu animalele proprii ale exploatației pe pășunile publice cu folosință comună, nu pe cele private. În acest sens, trebuie reamintit că pășunatul nu este acceptat ca activitate agricolă de menținere a unei suprafețe agricole într-o stare adecvată pentru pășunat, indiferent dacă pășunea este publică sau privată și dacă este proprietatea solicitantului de ajutor sau a unui terț. Prin urmare, nu există o discriminare între crescătorii de bovine pentru îngrășare, care dețin drepturi de pășunat pe pășuni publice cu folosință comună, și cei care dețin drepturi de pășunat pe pășuni private: niciunul dintre aceștia nu poate declara că desfășoară o activitate de menținere a acestor pășuni prin pășunat. Este adevărat că, în cazul pășunilor aflate în proprietate privată, normele nu impun obligația ca activitatea agricolă de producție să fie desfășurată cu animale din exploatația proprie și nu exclud posibilitatea ca pe aceste pășuni să se desfășoare activitățile de menținere enumerate în anexa IV la DR nr. 1075/2014, însă acest lucru se datorează regimului juridic diferit aplicabil celor două tipuri de pășuni. Nu



există nicio discriminare deoarece, în orice caz, solicitantul de ajutor trebuie să desfășoare efectiv o activitate agricolă pe pășunea folosită în comun.

- Invocarea în cerere a încălcării principiilor ierarhiei normelor și supremației dreptului Uniunii pleacă de la premisa eronată că legislația spaniolă este contrară legislației europene. Întrucât nu există o astfel de contradicție, nu există o încălcare a principiului ierarhiei normelor sau supremației dreptului Uniunii.
- În ceea ce privește încălcarea principiului securității juridice și încrederii legitime, argumentele reclamantei se bazează din nou pe o premisă falsă, și anume aceea că DR nr. 41/2021 stabilește condiții pentru obținerea sprijinului conform PAC, care sunt diferite și suplimentare față de cele impuse de legislația Uniunii. Or, în realitate, modificările introduse în DR nr. 1075/2014 prin DR nr. 41/2021 au doar rolul de a interpreta sau de a clarifica Regulamentul nr. 1307/2013; s-a precizat în mod expres că o interpretare corectă a regulamentului european nu permite titularilor unor drepturi de pășunat pe pășuni proprietate publică și cu folosință comună să declare alte activități de producție decât pășunatul cu animalele proprii și nici să declare activități agricole de menținere pe aceste suprafețe.
- Este inacceptabil ca o persoană (fermier sau crescător de bovine pentru îngrășare), căreia i se acordă drepturi de pășunat pe pășuni publice aflate în proprietate publică și cu folosință comună și care nu face decât să cedeze aceste drepturi de pășunat unui terț pentru ca acesta din urmă să poată utiliza pășunile pentru a-și hrăni animalele, să se poată prevala în mod legitim de desfășurarea în acest mod a unei activități agricole care îi dă dreptul să beneficieze de sprijin conform PAC. În definitiv, modelul operațional al crescătorilor de bovine pentru îngrășare detaliat în cerere a fost întotdeauna contrar normelor Uniunii. Iar dacă a fost pus în practică efectiv, administrațiile publice competente au la dispoziție procedurile corespunzătoare pentru a investiga abaterile săvârșite.
- Chestiunea în discuție în prezenta cauză constă în a stabili dacă articolul 11 alineatul 2 și alineatul 3 din DR nr. 1075/2014, astfel cum a fost modificat, este sau nu conform cu dreptul Uniunii. În acest scop, va fi necesară interpretarea noțiunilor de hectar eligibil, suprafață agricolă, pășune permanentă și activitate agricolă în scopul primirii sprijinului direct pe suprafață, prevăzute la articolele 4 și 32 din Regulamentul (UE) nr. 1307/2013, precum și trimiterea la interdicția de a crea în mod artificial condiții de acces la ajutor prevăzută la articolul 60 din Regulamentul nr. 1306/2013.

### **Prezentare pe scurt a motivelor trimiterii preliminare**

- 6 Tribunal Supremo (Curtea Supremă, Spania) consideră că adresarea întrebărilor preliminare este imperativă întrucât jurisprudența Curții analizată în continuare nu oferă un răspuns la îndoielile ridicate în vederea soluționării litigiului principal.

- 7 Deși ordonanța dată în cauza C-273/21 are ca obiect interpretarea articolului 32 alineatul (2) literele (a) și (b) din Regulamentul (UE) nr. 1307/2013, problemele ridicate au fost diferite de cele din prezenta cauză. Cauza C-273/21 privea o zonă clasificată ca aerodrom potrivit legislației maghiare, însă pe care nu se desfășura nicio activitate legată de aerodrom. Curtea a concluzionat că se impune clasificarea ca suprafață agricolă utilizată în scopuri agricole atunci când suprafața este utilizată efectiv ca pășune permanentă pentru creșterea animalelor.
- 8 În hotărârea pronunțată în cauza C-116/20, situația de fapt (a se vedea, în special, punctele 26-31 din hotărâre) prezintă o anumită similitudine cu cea din cauza de față. Cauza respectivă avea însă ca obiect situația individuală a unui solicitant căruia i s-a refuzat sprijinul pentru motivul că nu îndeplinea anumite condiții impuse de legislația internă adoptată de România, în timp ce în prezenta cauză este contestată în mod direct o dispoziție normativă, iar nu o măsură adoptată în aplicarea unei norme. În plus, întrebările la care Curtea de Justiție a răspuns în cauza C-116/20 se referă la interpretarea Regulamentului (UE) nr. 73/2009, abrogat prin Regulamentul nr. 1307/2013, care este aplicabil în prezenta cauză. Prin urmare, raționamentul din hotărârea menționată (în special punctele 75, 76, 85, 86 și 87) nu înlătură definitiv îndoielile Tribunal Supremo cu privire la corecta interpretare a articolelor 4 și 32 din Regulamentul nr. 1307/2013 și a articolului 60 din Regulamentul nr. 1306/2013.
- 9 În cererea de decizie preliminară din cauza C-176/20, articolele 4 și 32 din Regulamentul nr. 1307/2013 și articolul 60 din Regulamentul nr. 1306/2013 (coroborate cu considerentele (4) și (16) ale Regulamentului delegat nr. 639/2014) fac obiectul unei interpretări astfel cum se întâmplă în prezenta cauză. Interpretarea acestor dispoziții în cauza C-176/20 se bazează însă pe o situație de fapt care nu coincide exact cu cea din prezenta cauză. Obiectul cauzei C-176/20 (a se vedea punctul 49 din hotărârea pronunțată în această cauză) era să se stabilească dacă articolul 4 alineatul (1) literele (a) și (c), precum și articolul 9 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1307/2013 trebuie interpretate în sensul că intră sub incidența noțiunii de „fermier activ” o persoană juridică ce a încheiat un contract de concesiune privind o suprafață de pășune aparținând unei comune și care asigură pășunatul pe aceasta cu animale care i- au fost împrumutate cu titlu gratuit de persoane fizice care sunt proprietarele acestora. Or, obiectul prezentei cauze este de a stabili dacă persoanele care sunt doar titulari ai unui drept de pășunat neexclusiv pe un teren comun pe care nu îl dețin în proprietate pot fi considerate „administratori” ai pășunilor la care se referă acest drept de pășunat în scopul desfășurării activităților de menținere a acestor suprafețe agricole într-o stare adecvată pentru pășunat, și, de asemenea, dacă, într-un astfel de caz, atunci când aceste persoane transferă acest drept unui terț pentru ca acesta din urmă să poată utiliza pășunea pentru hrănirea animalelor, se poate considera că desfășoară sau nu o activitate agricolă în sensul articolului 4 alineatul (1) litera (c) punctul (i) din Regulamentul nr. 1307/2013. Pe de altă parte, în ceea ce privește interpretarea articolului 60 din Regulamentul (UE) nr. 1306/2013, există, de asemenea, diferențe semnificative între prezenta cauză și cauza C-176/20, întrucât aceasta din urmă - spre deosebire de prezenta - se referea, ca element care trebuie luat în



considerare, la încheierea contractului de concesiune cu încălcarea dreptului intern aplicabil și la conținutul contractelor de împrumut de folosință în discuție în litigiul principal, în special dacă din acestea rezultă că pășunatul cu animalele împrumutate nu este realizat de Avio Lucos, ci de proprietarii acestor animale.

DOCUMENT DE LUCRU