

Sag C-731/22**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

25. november 2022

Forelæggende ret:

Bundesverwaltungsgericht (Østrig)

Afgørelse af:

25. november 2022

Sagsøgere:

IJ og PO GesbR

IJ

Sagsøgt myndighed:

Agrarmarkt Austria (AMA)

Hovedsagens genstand

Statsstøtteregler – landbrugsareal – betingelser for bevilling af støtte – fortolkning af begrebet bedrift

Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse

Fortolkning af forordning (EU) nr. 1307/2013; artikel 267 TEUF

Præjudicielt spørgsmål

Skal artikel 4, stk. 1, litra b) og c), sammenholdt med artikel 33, stk. 1, i forordning 1307/2013 fortolkes således, at et areal skal betragtes som drevet af og værende til rådighed for en landbruger, når dette areal ganske vist ejes af landbrugeren, og denne også foretager den indledende bearbejdning af jorden, dyrkningen og den løbende vanding af afgrøderne, men arealet dog, opdelt i

parceller af forskellig størrelse, fra sæsonens begyndelse i april/begyndelsen af maj til sæsonens afslutning i oktober mod et fast vederlag overlades til forskellige brugere til vedligeholdelse og høst, uden at landbrugeren har nogen direkte indflydelse på høstudbyttet?

Anførte EU-retlige forskrifter

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1307/2013 af 17. december 2013 om fastsættelse af regler for direkte betalinger til landbrugere under støtteordninger inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 637/2008 og Rådets forordning (EF) nr. 73/2009: Artikel 4, 32, 33;

Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 639/2014 af 11. marts 2014 om supplerende regler til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1307/2013 om regler for direkte betalinger til landbrugere under den fælles landbrugspolitik støtteordninger og om ændring af bilag X til nævnte forordning: Artikel 15.

Anførte nationale forskrifter

Bekendtgørelse fra forbundsministeren for land- og skovbrug, miljø og vandforvaltning om horisontale bestemmelser inden for den fælles landbrugspolitik (herefter: »den horisontale bekendtgørelse om den fælles landbrugspolitik«), (BGBl. II nr. 100/2015): §§ 20 og 23.

Særlige retningslinjer fra forbundsministeren for land- og skovbrug, regioner og vandforvaltning om gennemførelse af projektaktiviteter inden for rammerne af det østrigske program for udvikling af landområderne 2014-2020: punkt 17.

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 Sagsøgerne – dvs. frem til 2020 et civilretligt selskab og fra 2021 en enkeltmandsvirksomhed – indgav i årene 2019-2021 en kollektivansøgning (en såkaldt »samlet ansøgning om flere former for støtte - arealer«), med hvilken der blev ansøgt om, at en specifik mark blev anset for at være et landbrugsareal, og at der blev bevilget støtte hertil.
- 2 I forbindelse med en kontrol på stedet fastslog myndigheden imidlertid, at den pågældende mark var et ikke-støtteberettiget »rekreativt område«. Med de nu anfægtede reviderede afgørelser blev der for ansøgningsårene 2019-2021 ikke bevilget direkte betalinger for denne mark, ligesom der blev pålagt sanktioner og truffet afgørelse om tilbagesøgning.

- 3 Den pågældende mark er under alle omstændigheder et landbrugsareal, på hvilket der udelukkende finder landbrugsaktiviteter (dyrkning af markgrøntsager) sted. Der er tale om et »selvhøsterareal«, der ejes af sagsøgeren, som foretager bearbejdningen af jorden, planlægningen af dyrkningen samt dyrkningen af afgrøderne, og som, med marken opdelt i parceller af forskellig størrelse, fra sæsonens begyndelse (afhængigt af vejret i slutningen af april/begyndelsen af maj) overlades til forskellige brugere til vedligeholdelse.
- 4 Fra betalingen af et »sæsonbidrag« og overladelse af parcellen til vedligeholdelse og høst er det alene brugeren, der har ret og pligt til at vedligeholde parcellen. Sagsøgeren stiller enkelte haveredskaber til rådighed for brugerne til daglig brug. Brugere er forpligtet til at overholde direktiverne om økologisk landbrug. I henhold til brugeraftalen overtager brugerne fra sæsonens begyndelse til sæsonens afslutning (senest den 26. oktober) »ansvaret«. Dette indebærer regelmæssig fjernelse af ukrudt, som skal forblive på parcellen som jorddækningsmateriale. Ved længere fravær skal arealet vedligeholdelse og høstes af en erstatningsbruger.
- 5 Arealet er således på skæringsdatoen i henhold til artikel 33, stk. 1, i forordning (EU) nr. 1307/2013, som i Østrig er fastsat til den 9. juni (jf. § 23, stk. 1, i den horisontale bekendtgørelse om den fælles landbrugspolitik), underlagt brugernes rådighedssfære.
- 6 Under kundernes brug af arealet påhviler den regelmæssige vanding af hele marken fortsat sagsøgeren efter dennes eget skøn. I tilfælde, hvor brugeren ikke har foretaget den nødvendige vedligeholdelse, forbeholder sagsøgeren sig også ret til at foretage lugning af parceller, der er voldsomt angrebet af ukrudt, mod betaling af omkostningerne hertil. Det er alene brugerne, som må høste, men sagsøgeren udsteder »på grund af uforudsigelige naturlige omstændigheder« ikke nogen garanti for, at der kan høstes.
- 7 I henhold til en aktuel aftale med brugerne bliver de grøntsager, som ikke høstes, overdraget til velgørende organisationer. Det drejer sig om 200-300 kg grøntsager, navnlig rodfrugter.
- 8 På den omhandlede mark dyrker sagsøgeren selv en parcel, hvor der igennem flere år er høstet mere end 200 kg grøntsager. Denne parcel er af middelstor størrelse (4x8 meter) og tjener for nye kunder som et eksempel på, hvad der anses for at være den almindelige standard.
- 9 For den pågældende mark, for hvilken der er ansøgt om direkte betalinger, har bedriften også modtaget en projektstøtte i henhold til punkt 17 (»diversificering til ikke-landbrugsaktiviteter«) i Særlige retningslinjer fra forbundsministeren for land- og skovbrug, regioner og vandforvaltning om gennemførelse af projektaktiviteter inden for rammerne af det østrigske program for udvikling af landdistrikterne 2014-2020. Denne projektstøttes formål er »at styrke landbrugsvirksomheder igennem ikke-landbrugsmæssige ekstraindtægter ved salg af produkter og tjenesteydelser på markedsvilkår« og »at generere ikke-

landbrugsmæssige indtægter igennem udøvelse af økonomisk aktivitet i landdistrikterne ved anvendelse af landbrugsmæssige produktionsfaktorer«. Konkret er der i denne sammenhæng ydet støtte til redskaber til bearbejdning af jorden og såning samt vanding med henblik på dyrkning af fine grøntsager [grøntsager med lavt fiberindhold].

De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 10 Sagsøgeren har gjort gældende, at arealerne er til dennes rådighed den 9. juni i hvert enkelt ansøgningsår (dvs. på den i Østrig i henhold til artikel 33, stk. 1, i forordning (EU) nr. 1307/2013 fastsatte skæringsdag). Overdragelsen de facto af en enkelt afgrødevedligeholdelsesforanstaltning (nemlig fjernelsen af ukrudt) til brugeren er grundlæggende en markedsføringsforanstaltning, hvis manglende overholdelse kan føre til ringere høstudbytte eller kvalitet. Der er således i det foreliggende tilfælde tale om et køb på håb. Rådighedsretten over arealerne forbliver under alle omstændigheder hos landbrugeren.
- 11 Ved dyrkning af grøntsager på mark, ved frugtavl (f.eks. jordbær til selvpluk) og i træindustrien har sådanne aftaler altid været almindelige. Modellen blev allerede i 1812 indskrevet i den almindelige borgerlige lovbog. Overgangen af ejendomsret til høstudbyttet sker ved høsten, også når parcellerne i forvejen er »overladt« til brug, i henhold til fast retspraksis og til brugsaftalen. Eftersom selvhøsterparcellerne sammenlignet med et rent markedsfrugtsalg udgør et innovativt distributionskoncept med direkte salg til slutkunderne, har bedriften i perioden 2015/16 også kvalificeret sig til diversificeringsstøtte fra AMA. Konceptet blev dengang undersøgt, fundet berettiget til støtte og endvidere kontrolleret på stedet af AMA. Selvhøsterparcellerne forbandt således disse traditionelle retlige former med EU-rettens krav om stakeholder-involvement (jf. artikel 52 ff. i forordning [EU] nr. 1305/2013).
- 12 Selv i det normale jordbrug foretages høsten normalt af lønarbejdere. Bearbejdning af jorden, forberedelse i såbed, tilsåning, to bearbejdnings med hakke, vanding samt dækning af jorden efter høsten foretages af sagsøgeren. Også alt frø- og plantemateriale stilles ligeledes udelukkende til rådighed af denne. I modsat fald ville det næppe heller være muligt at fastslå den økologiske status ved en kontrol. En helårlig, professionel vanding foretages af sagsøgeren. Kun visse vedligeholdelsesopgaver overlades til køberne af høstudbyttet. Dette svarer i retlig henseende til at indgå en aftale med en tjenesteyder.
- 13 Hvad angår myndighedens argument om, at der er tale om en ren fritidsaktivitet (jf. nedenfor), har sagsøgeren anført, at der i Frankrig forekommer talrige eksempler på vedvarende kulturer, hvor der, til dels ved konventionel grøntsagsdyrkning, er opnået betragtelige udbytter i en tæt kombination af forskellige grøntsagssorter. Det forholder sig derfor ikke sådan, at der ved manuel grøntsagsdyrkning i mindre enheder nødvendigvis opnås mindre udbytter end ved den automatiserede dyrkning i store enheder. Der er blandt sagsøgerens kunder

såvel børnehaver som skoler, der ikke gennemfører deres markarbejde i »fritiden«. Endvidere blev et antal parceller bortforpagtet uden betaling til fire flygtningefamilier fra Ukraine; disse familier havde mulighed for at benytte hele dagen til at bearbejde deres parcel, da de ikke udøvede nogen erhvervsaktivitet. For mange mennesker handler det faktisk om at producere sin egen mad og ikke alene om en meningsfyldt fritidsaktivitet.

- 14 Med det anvendte koncept opnås det, at de producerede økologiske grøntsager ikke når frem til fødevaretailhandlen via mellemmand, men derimod ved selvhøst direkte til kunden. Den større indtægt, der opnås ved udelukkelsen af mellemløbet og ved den alternative markedsføring af den primære landbrugsproduktion, tjener til at sikre en indtægt og til bedrifternes økonomiske sundhed.
- 15 Den sagsøgte myndighed har argumenteret for, at der består en ret til støtte, såfremt de pågældende arealer er til forvalterens rådighed den 9. juni i det pågældende ansøgningsår (jf. § 23, stk. 1, i bekendtgørelsen om horisontale bestemmelser inden for den fælles landbrugspolitik og artikel 33, stk. 1, i forordning [EU] nr. 1305/2013). Ifølge EU-Domstolens praksis har arealerne været til landbrugerens rådighed, hvis der foreligger dokumentation for faktisk brug af arealerne og for landbrugerens tilstrækkelige autonomi i forbindelse med udøvelsen af sin landbrugsaktivitet. Landbrugeren skal således være i stand til at udøve en vis beslutningskompetence i forbindelse med driften af det pågældende areal med henblik på at kunne udøve sin landbrugsaktivitet på dette areal (jf. dom af 7.4.2022, Avio Lucos, C- 116/20, EU:C:2022:273, af 14.10.2010, Landkreis Bad Dürkheim, C-61/09, EU:C:2010:606, og af 24.6.2010, Pontini m.fl., C-375/08, EU:C:2010:365). Den 9. juni var den af den aktuelle sag omhandlede mark imidlertid ikke til sagsøgerens rådighed, eftersom sagsøgeren fra overdragelsen har overladt »selvhøsterparcellerne« til kundernes brug. Fra overdragelsesdagen benyttes marken faktisk ikke længere af sagsøgeren, men af de enkelte kunder på de enkelte parceller.
- 16 Med virkning fra overdragelsesdagen har sagsøgeren ikke tilstrækkelig autonomi i forbindelse med udøvelsen af landbrugsaktiviteten, eftersom ansvaret overgår til kunderne ved overtagelsen af en selvhøsterparcel og således under alle omstændigheder fra slutningen af april/begyndelsen af maj. Det er kunden, der afgør, om denne ønsker at vedligeholde parcellen, om der skal fjernes ukrudt og slås græs, om der skal udpeges en »erstatningsbruger« eller ej. Det er dermed udelukkende kunden, der har ansvaret for, om og i hvilket fald hvordan vedligeholdelsen af parcellen skal gennemføres, og dermed, om og i hvilken kvalitet kunden opnår et udbytte.
- 17 Brugere høster og varetager vedligeholdelsen i deres fritid, og der er dermed tale om et rekreativt område, jf. § 20, stk. 3, i den horisontale bekendtgørelse om den fælles landbrugspolitik. Hvis landbrugsproduktionen inden for rammen af den fælles landbrugspolitik først og fremmest tjener til at forsyne befolkningen med landbrugsprodukter, så er der her tale om en fritidsaktivitet – som erstatning for

egen have – i forbindelse med hvilken brugeren frit kan producere landbrugsprodukter i større eller mindre omfang. En systematisk produktion af produkter til forsyning af befolkningen finder ikke sted.

- 18 Til sagsøgerens argument om, at selvhøsterparceller i retlig henseende er identiske med indgåelse af en aftale med en tjenesteyder, har den sagsøgte myndighed indvendt, at en landbruger betaler en tjenesteyder for dennes ydelser; en landbruger lader således alene arbejdet udføre, og nærmere bestemt i sit eget navn, for egen regning og på egen risiko. Landbrugeren beholder høstudbyttet. For så vidt angår den omhandlede mark er det den modsatte situation, der gør sig gældende: Brugere (dvs. kunderne) af parcellerne skal betale et vederlag for at have lov til at bruge parcellerne, dvs. vedligeholde, fjerne ukrudt og høste mv. Kunderne beholder høstudbyttet. Det følger heraf, at kunderne ikke arbejder i sagsøgerens navn, for dennes regning og på dennes risiko.
- 19 Til indsigelsen om, at overladelsen til selvhøst er en traditionel aftaleform på landbrugsområdet, har myndigheden svaret, at det f.eks. for så vidt angår marker med pluk selv jordbær er den pågældende landbruger, som dyrker arealet. Kunderne (dvs. plukkerne) har alene lov til at plukke jordbærerne – som regel til en fordelagtig pris. Plukkerne har imidlertid ikke ansvaret for markerne med pluk selv jordbær. Det er landbrugeren med jordbærmarken, som træffer afgørelse om, hvordan dyrkningen på markerne med pluk selv jordbærs skal foregå, og hvornår der kan høstes.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 20 Med anmodningen om præjudiciel afgørelse ønskes det afklaret, under hvilke betingelser der består en ret til at få støtte til et landbrugsareal.
- 21 Hertil skal navnlig begrebet »bedrift« som omhandlet i forordning (EU) nr. 1307/2013 fortolkes. Som »bedrift« gælder i henhold til denne forordning alle de produktionsenheder, der drives landbrugsmæssigt af en landbruger, og som befinder sig på samme medlemsstats område.
- 22 Produktionsenheden skal således for det første drives »landbrugsmæssigt«. Dette er navnlig tilfældet, når der dyrkes landbrugsprodukter på produktionsenheden. I det foreliggende tilfælde er der ikke tvivl om, at der dyrkes landbrugsprodukter (grøntsager).
- 23 Produktionsenheden skal for det andet »drives« af landbrugeren. Herom har Domstolen allerede bestemt, at udøvelsen af landbrugsmæssig aktivitet på de givne arealer skal ske i landbrugeren navn og for dennes regning. I det foreliggende tilfælde er det tvivlsomt, om denne betingelse er opfyldt.
- 24 I henhold til artikel 32 i forordning (EU) nr. 1307/2013 er ethvert af bedriftens landbrugsarealer, som i det mindste fortrinsvis anvendes til landbrugsaktivitet,

støtteberettiget. Dette er tilfældet for så vidt angår den af sagen omhandlede mark, der anvendes som landbrugsjord – og ikke som f.eks. »rekreativt område«.

- 25 Det er derimod tvivlsomt, om parcellerne er til rådighed for landbrugeren den 9. juni i hvert ansøgningsår, som det kræves i henhold til artikel 33 i forordning (EU) nr. 1307/2013, sammenholdt med § 23 i den horisontale bekendtgørelse om den fælles landbrugspolitik.
- 26 Ved en analyse af retspraksis om tvivlsspørgsmålene er det tydeligt, at ingen af de inddragne domme afsagt af EU-Domstolen i alle detaljer stemmer overens med den foreliggende sag.
- 27 Udtalelsen om, at udøvelsen af landbrugsaktivitet på de omhandlede arealer skal finde sted i landbrugers navn og for dennes regning, blev i Landkreis Bad Dürkheim-dommen primært fremsat i forbindelse med kravet om, at de omtvistede arealer ikke på samme tid må anvendes til landbrugsaktivitet af tredjemand. Med henblik på at forhindre, at flere landbrugere gør gældende, at de pågældende parceller anses for at være en del af deres bedrift, var det i denne dom nødvendigt at understrege, at disse arealer i den pågældende periode ikke kunne anses for at være en del af andre landbrugers bedrift som omhandlet i enkeltbetalingsordningen.
- 28 Kravet om udøvelse af landbrugsaktivitet i eget navn og for egen regning er i det aktuelle tilfælde med et »selvhøsterareal« ikke opfyldt i fuldt omfang, eftersom arealerne ganske vist tilhører sagsøgeren og for- og efterbehandles samt også løbende vandes af denne, hvilket imidlertid alene giver anledning til opkrævning af et fastsat beløb fra brugerne herfor; det har ingen indflydelse på sagsøgerens driftsresultat, om og i givet fald i hvilket omfang der bliver genereret et udbytte.
- 29 Mere relevant forekommer Avio Lucos-dommen at være, i hvilken Domstolen anså det for tilladt, at en person, som ikke fuldt ud på egen hånd udnyttede et græsareal, men derimod overlod det gratis til dyreopdrættere til græsning af dyr, i hvilken forbindelse den pågældende person forpligtede sig til ikke at skabe hindringer for græsningen og til at træffe foranstaltninger med henblik på vedligeholdelse af arealet – vedligeholdelse af græsningsarealet som f.eks. fjernelse af giftigt ukrudt og bortledning af overskydende vand, modtog direkte betalinger. Dette under henvisning til, at begrebet landbrugsaktivitet også omfatter bevarelse af græsningsarealer i en god landbrugs- og miljømæssig stand.
- 30 Denne tilgang synes også at være passende i den foreliggende sag, hvor sagsøgeren ved forberedelsesforanstaltninger, gennemgående vanding og i givet fald nødvendig fjernelse af ukrudt, holder et landbrugsareal i en stand, som er egnet til dyrkning af markafgrøder, som sagsøgeren også selv dyrker, men dog ikke selv høster. Sagsøgeren beholder i dette tilfælde rådighedsretten og forekommer også at beholde tilstrækkelig autonomi til udøvelse af landbrugsaktivitet, eftersom sagsøgeren selv kan vælge sine aftaleparter og udøver indflydelse på høsten i vækstperioden. Den omstændighed, at sagsøgeren alene

modtager et fast engangsbeløb, og at det økonomiske udbytte ikke står i direkte forbindelse med høstens størrelse, forekommer derimod at være af underordnet betydning. Dette så meget desto mere som det valgte koncept netop har til formål over en længere periode økonomisk at muliggøre, og dermed i det hele taget at opretholde, sagsøgerens landbrugsmæssige produktion på det pågældende areal.

- 31 Efter den forelæggende rets opfattelse er der derfor mest, der taler for, at den i den foreliggende sag omhandlede mark udgør et støtteberettiget areal, som indgår i sagsøgerens bedrift.

ARBEJDSDOKUMENT