

Mål C-708/22**Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler****Datum för ingivande:**

16 november 2022

Domstol som begär förhandsavgörande:

Tribunal Supremo (Högsta domstolen, Spanien)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

21 oktober 2022

Klagande:

Asociación Española de Productores de Vacuno de Carne (ASOPROVAC)

Motpart:

Administración General del Estado (centrala statsförvaltningen)

Saken i målet vid den nationella domstolen

Talan om ogiltigförklaring – Kungligt dekret 41/2021 – Slutbestämmelse 1.5 – Kungligt dekret 1075/2014 – Artikel 11.2 och 11.3 – Jordbruksverksamhet – Permanent gräsmark – Produktion – Betning med det egna jordbruksföretagets djur – Underhåll av jordbruksarealer

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Begäran om förhandsavgörande – Artikel 267 FEUF – Den gemensamma jordbrukspolitikens – Stöd – Huruvida en nationell bestämmelse är förenlig med unionsrätten – Förordning (EU) nr 1307/2013 – Artiklarna 4 och 32.2 – Förordning (EU) nr 1306/2013 – Artikel 60 – På konstlat sätt skapade förutsättningar för att erhålla stöd – Stadgan om de grundläggande rättigheterna – Artiklarna 20 och 21 – Åsidosättande av principerna om unionsrättens företräde, normhierarki, berättigade förväntningar och rättssäkerhet

Tolkningsfrågor

- 1) Ska artiklarna 4 och 32.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013 av den 17 december 2013 och artikel 60 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1306/2013 av den 17 december 2013 tolkas så, att de utgör hinder för en nationell lagstiftning som kungligt dekret 41/2021, i vilket det för att förhindra att konstlade förutsättningar skapas för att stöd för offentligt ägd permanent gräsmark som används gemensamt ska beviljas stödmottagare som inte använder marken, föreskrivs att betning bara får ske med djur från det egna jordbruksföretaget?
- 2) Ska artikel 60 i förordning (EU) nr 1306/2013, vilken rör skapande av konstlade förutsättningar för att beviljas stöd, tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning som kungligt dekret 41/2021, enligt vilket konstlade förutsättningar för att få tillgång till stöd presumeras ha skapats i de fall där jordbruksverksamheten i form av bete på offentligt ägd permanent gräsmark som används gemensamt sker med djur som inte kommer från stödsökandens eget jordbruksföretag?
- 3) Ska artikel 4.1.c i förordning (EU) nr 1307/2013 tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning som kungligt dekret 1075/2014 av den 19 december 2014, i vilket det föreskrivs att bete på jordbruksarealer inte kan anses utgöra en verksamhet genom vilken dessa arealer hålls i ett skick som gör dem lämpliga för bete?
- 4) Ska artikel 4.1 c i förordning (EU) nr 1307/2013 tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning som kungligt dekret 1075/2014 av den 19 december 2014, i vilket det föreskrivs att den som bara innehar en icke-exklusiv betesrätt på mark som den inte äger och som överlåter denna rätt till någon annan för att denne ska använda marken för att utfordra sina djur, inte anses bedriva en sådan jordbruksverksamhet som avses i led i) i artikel 4.1 c?
- 5) Ska punkterna 1.b och 1.c i artikel 4 i förordning (EU) nr 1307/2013 tolkas så, att de utgör hinder för en nationell lagstiftning som kungligt dekret 1075/2014 av den 19 december 2014, i vilket det föreskrivs att den som bara innehar en icke-exklusiv betesrätt på gemensamt använd mark som den inte äger, inte kan anses vara förvaltare av den betesmark som betesrätten avser vad beträffar verksamheten att hålla dessa jordbruksarealer i ett skick som gör dem lämpliga för bete?

Anförda unionsbestämmelser och anförd praxis från EU-domstolen

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 jordbrukspolitikerna och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 637/2008 och rådets förordning (EG) 73/2009: artiklarna 4 och 32.2

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1306/2013 av den 17 december 2013 om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitiken och om upphävande av rådets förordningar (EEG) nr 352/78, (EG) nr 165/94, (EG) nr 2799/98, (EG) nr 814/2000, (EG) nr 1290/2005 och (EG) nr 485/2008: artikel 60

Kommissionens delegerade förordning (EU) nr 639/2014 av den 11 mars 2014 om komplettering av förordning nr 1307/2013 och om ändring av bilaga X till den förordningen: artikel 4

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/127 av den 29 januari 2020 om ändring av förordning (EU) nr 1306/2013 vad gäller finansiell disciplin från och med budgetåret 2021 och förordning (EU) nr 1307/2013 vad gäller flexibilitet mellan pelare avseende kalenderåret 2020

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/2220 av den 23 december 2020 om fastställande av vissa övergångsbestämmelser för stöd från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu) och Europeiska garantifonden för jordbruket (EGFJ) under åren 2021 och 2022 och om ändring av förordningarna (EU) nr 1305/2013, (EU) nr 1306/2013 och (EU) nr 1307/2013 vad gäller resurser och tillämpning under åren 2021 och 2022 och förordning (EU) nr 1308/2013 vad gäller resurser och fördelningen av sådant stöd under åren 2021 och 2022

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), artiklarna 20 (likhet inför lagen) och 21 (icke-diskriminering)

Dom av den 7 april 2022, Avio Lucos (C-116/20, EU:C:2022:273)

Dom av den 7 april 2022, Avio Lucos (C-176/20, EU:C:2022:274)

Beslut av den 26 november 2021, Agrárminiszter (C-273/21, ej publicerat, EU:C:2021:967)

Dom av den 12 september 2013, Slancheva sila (C-434/12, EU:C:2013:546)

Anförda nationella bestämmelser

Real Decreto 41/2021, de 26 de enero, por el que se establecen las disposiciones específicas para la aplicación en los años 2021 y 2022 de los Reales Decretos 1075/2014, 1076/2014, 1077/2014 y 1078/2014, todos ellos de 19 de diciembre, dictados para la aplicación en España de la Política Agrícola Común (kungligt dekret 41/2021 av den 26 januari 2021 om fastställande av särskilda bestämmelser för genomförande av de kungliga dekreten 1075/2014, 1076/2014, 1077/2014 och 1078/2014, samtliga av den 19 december 2014, vilka antagits för att genomföra den gemensamma jordbrukspolitiken i Spanien, under åren 2021 och 2022) (nedan kallat kungligt dekret 41/2021): slutbestämmelse 1.5

Real Decreto 1075/2014, de 19 de diciembre, sobre la aplicación a partir de 2015 de los pagos directos a la agricultura y a la ganadería y otros regímenes de ayuda, así como sobre la gestión y control de los pagos directos y de los pagos al desarrollo rural (kungligt dekret 1075/2014 av den 19 december 2014 om genomförande av direktstöd till jordbruk och uppfödning och andra stödordningar och om kontroll och förvaltning av direktstöd och av landsbygdsutvecklingsstöd) (nedan kallat kungligt dekret 1075/2014): artikel 11.2 och 11.3

Den spanska konstitutionen: artikel 14 (jämlighet)

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

- 1 Den 1 mars 2021 väckte Asociación Española de Productores de Vacuno de Carne (ASOPROVAC) talan om ogiltigförklaring av slutbestämmelse 1.5 i kungligt dekret 41/2021 (nedan kallad den omtvistade bestämmelsen), genom vilken artikel 11.2 och 11.3 i kungligt dekret 1075/2014 ändras.
- 2 Enligt den ursprungliga lydelsen av den artikeln skulle den som ansökte om stöd för varje skifte ange om det skulle användas för odling eller för underhåll. Om det skulle underhållas och det rörde sig om gräsmark, skulle det anges om underhållet skulle ske genom bete eller med andra metoder. Förteckningen över olika slags underhållsverksamhet återfinns i bilaga IV till kungligt dekret 1075/2014.
- 3 Efter ändringen av artikel 11.2 och 11.3 i kungligt dekret 1075/2014 genom kungligt dekret 41/2021, föreskrivs det i den bestämmelsen bland annat att det ska anges om det ska bedrivas en produktionsverksamhet på gräsmarken genom bete och att det, om det rör sig om offentligt ägd permanent gräsmark som används gemensamt, bara är tillåtet med produktion i form av bete med djur som tillhör stödsökandens eget jordbruksföretag och att det inte är tillåtet ett bedriva någon av de former av underhållsverksamhet som anges i bilaga IV till kungligt dekret 1075/2014.

Parternas huvudargument

- 4 Klaganden har gjort gällande att den omtvistade bestämmelsen är ogiltig av följande skäl:
 - Åsidosättande av artiklarna 4 och 32 i förordning nr 1307/2013 och av artikel 4 i delegerad förordning nr 639/2014 samt åsidosättande av EU-domstolens rättspraxis om huruvida permanent gräsmark berättigar till direktstöd: den spanska staten får inte föreskriva villkor för att gräsmark ska ge rätt till stöd som inte föreskrivs i unionsrätten och som strider mot den, så som det nya kravet att gräsmarken verkligen ska betas och att det dessutom ska ske med djur från stödsökandens eget jordbruksföretag (vilket innebär att sökanden ska bedriva djuruppfödning) om det rör sig om offentligt ägd gräsmark som

används gemensamt, som om det hade rört sig om ett stöd som var knutet till produktionen.

- Åsidosättande av artikel 60 i förordning nr 1306/2013 samt av EU-domstolens rättspraxis rörande konstlat skapande av förutsättningar för att få tillgång till stöd: genom den omtvistade bestämmelsen har det införts en presumtion om bedrägeri *iuris et de iure*, som syftar till att utesluta de som bedriver intensiv uppfödning av nötkreatur från stödsystemet. Bakom detta ligger tanken att dessa inte bör beviljas direkt arealstöd, trots att de erhållit det sedan år 2000 utan att det någonsin har krävts att de ska låta djur från det egna jordbruksföretaget beta på den permanenta gräsmarksarealen.
- Åsidosättande av artiklarna 20 och 21 i stadgan och av artikel 14 i den spanska konstitutionen, som garanterar likhet inför lagen och förbud mot diskriminering på områden som faller inom Europeiska unionens behörighet: det sker en diskriminering mellan spanska och europeiska uppfödare av nötkreatur för köttproduktion och även mellan spanska uppfödare, genom att det bara krävs att marken ska betas av djur från det egna jordbruksföretaget när det gäller offentligt ägd gräsmark som används gemensamt men inte när det gäller privatägd mark.
- Åsidosättande av principerna om berättigade förväntningar och om rättssäkerhet: den omtvistade bestämmelsen antogs efter att unionsrätten hade tillämpats i sex år, när Europeiska kommissionen hade ålagt medlemsstaterna att under åren 2021 och 2022 säkerställa ett fortsatt stöd till uppfödarna utan att ändra villkoren för berättigande till sådant stöd avseende perioden 2014-2020, eftersom reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken kommer att dröja och det i detta hänseende bara har gjorts budgetjusteringar, i enlighet med förordning 2020/127. Den spanska staten har åsidosatt dessa bestämmelser, utan rättslig grund och utan att det har varit brådskande eller nödvändigt.
- Åsidosättande av principerna om lagförbehåll, tilldelade befogenheter, normhierarki och unionsrättens företräde: den spanska staten – som bara har befogenheter att genomföra unionsrätten – har åsidosatt dessa principer genom att den med kungligt dekret 41/2021 har begränsat möjligheten att deklarerar betesmark beroende på ägandeform (offentligt eller privat ägande) och användning (enskild eller gemensam).

5 Administraci3n General del Estado, som 4r motpart, har i huvudsak gjort g4llande f3ljande:

- EU:s f3rordningar 4r direkt till4mpliga, men medlemsstaterna kan beh3va anta best4mmelser f3r att genomf3ra dem (se f3rordning nr 1307/2013 (artikel 4.1 c ii och iii, 4.1 h och 4.2) och f3rordning nr 1306/2013 (artiklarna 4.1, 5, 7.1 samt 58.1 och 58.2)). F3r att uppfylla denna skyldighet offentliggjorde de spanska myndigheterna bland annat kungligt dekret 1075/2014 och de har d4refter successivt inf3rt de 4ndringar som har kr4vts f3r att s4kerst4lla att den

gemensamma jordbrukspolitiken genomförs på ett korrekt sätt. Således är kungligt dekret 421/2021 en följd av antagandet av förordning 2020/2220.

- Den omständigheten att genomförandet av den nuvarande gemensamma jordbrukspolitiken har skjutits upp, begränsar inte regeringens möjligheter att göra de ändringar som krävs i kungligt dekret 1075/2014. I egenskap av medlemsstat i unionen är Konungariket Spanien dessutom skyldigt att införa dessa ändringar enligt artikel 58.1 i förordning nr 1306/2013.
- Efter den ändring som gjordes genom kungligt dekret 41/2021 överensstämmer artikel 11.2 i kungligt dekret 1075/2014 med unionsrätten, genom att det där bland annat föreskrivs att jordbruksverksamhet i form av produktion i den mening som avses i artikel 4.1 c i) i förordning nr 1307/2013, bara får bedrivas på skiften med offentligt ägd gräsmark som används gemensamt genom bete med djur som tillhör jordbrukarens jordbruksföretag.
- Vad beträffar konstlat skapande av förutsättningar för att få tillgång till stöd föreligger, enligt punkt 29 i EU-domstolens dom i mål C-434/12, i förevarande mål inte en presumtion *iuris et de iure* om att uppfödarna av nötkreatur för köttproduktion på konstlad väg skulle ha skapat förutsättningar för att erhålla stöd från den gemensamma jordbrukspolitiken, utan ett konstaterande av denna omständighet, vilket har medgetts i ansökan.
- Det finns inget som helst fog för klagandens påstående att motparten har gjort sig skyldig till maktmissbruk genom att anta kungligt dekret 41/2021. Enligt klaganden är motpartens syfte inte att genomföra unionsrätten på rätt sätt utan att tidigarelägga tillämpningen av den strategiska plan som de spanska myndigheterna ska ha utarbetat för att sätta i verket när den nya gemensamma jordbrukspolitiken antas, i syfte att undanta uppfödarna av nötboskap för köttproduktion från den gemensamma jordbrukspolitikens stödordning.
- Kungligt dekret 41/2021 ligger inte till grund för någon diskriminering som strider mot artiklarna 20 och 21 i stadgan och artikel 14 i den spanska konstitutionen, eftersom det bara föreskriver att offentligt ägd betesmark som används gemensamt ska betas av djur från det egna jordbruksföretaget, vilket inte gäller privatägd mark. Det bör här erinras om att bete inte under några omständigheter är tillåtet som jordbruksverksamhet för att hålla en jordbruksareal i ett skick som lämpar sig för bete, oberoende av om det rör sig om offentligt ägd betesmark eller mark som ägs privat av stödsökanden eller någon annan. Det föreligger således ingen diskriminering mellan uppfödare av nötkreatur för köttproduktion som har betesrätt på offentligt ägd betesmark som används gemensamt och uppfödare som har betesrätt på privat betesmark. Ingen av dem får deklarerat att de bedriver underhåll av denna betesmark genom att den betas. Det stämmer visserligen att det när det rör sig om privatägd betesmark, kräver inte kungligt dekret 41/2021 att jordbruksproduktionen nödvändigtvis bedrivs med djur från det egna jordbruksföretaget och det finns heller inget hinder för att på denna mark

bedriva sådant underhållsarbete som anges i bilaga IV till kungligt dekret 1075/2014, men det beror på att det är olika regelverk som är tillämpliga på respektive kategori av betesmark. Det föreligger ingen diskriminering, eftersom det under alla förhållanden krävs att stödsökanden bedriver faktisk och effektiv jordbruksverksamhet på den gräsmark som används gemensamt.

- Det åsidosättande av principerna om normhierarki och unionsrättens företräde som har gjorts gällande i ansökan, bygger på en felaktig utgångspunkt, eftersom utgångspunkten är att de spanska bestämmelserna strider mot unionsrätten. Eftersom det inte finns någon sådan motsättning föreligger det inte något åsidosättande av principen om normhierarki och inte heller av principen om unionsrättens företräde.
- Vad beträffar åsidosättandet av principerna om rättssäkerhet och berättigade förväntningar, bygger klagandens resonemang även här på en felaktig utgångspunkt, eftersom det presumeras att kungligt dekret 41/2021 föreskriver ytterligare krav för att erhålla stöd från den gemensamma jordbrukspolitiken utöver de som föreskrivs i unionsrätten. I själva verket syftar de ändringar som infördes i kungligt dekret 1075/2014 genom kungligt dekret 41/2021 enbart till att tolka eller klargöra förordning nr 1307/2013. Det har uttryckligen påpekats att en korrekt tolkning av EU-förordningen inte gör det möjligt för den som innebar betesrätt på offentligt ägd betesmark som används gemensamt att deklarerar någon annan produktionsverksamhet än bete med egna djur och de får inte deklarerar underhållsverksamhet på sådana arealer.
- Det kan inte godtas att en person (oavsett om denne är boskapsuppfödare eller uppfödare av nötboskap för köttproduktion eller inte) som har tilldelats betesrättigheter på offentligt ägd betesmark som används gemensamt och som enbart överlåter dessa betesrättigheter till en annan person för att denne ska använda betesmarken för att utfodra sin boskap, ska kunna förvänta sig att han eller hon därmed anses bedriva en jordbruksverksamhet som ger honom eller henne rätt att erhålla stöd från den gemensamma jordbrukspolitiken. Det sätt som uppfödarna av nötboskap för köttproduktion förfar på enligt ansökan har alltid varit oförenligt med unionsrätten. Om det verkligen har gått till på det viset måste de behöriga myndigheterna inleda förfaranden för att utreda oegentligheterna.
- Tvisten i förevarande mål handlar om huruvida artikel 11.2 och 11.3 i kungligt dekret 1075/2014, i dess ändrade lydelse, är förenlig med unionsrätten. För detta ändamål är det nödvändigt att tolka begreppen stödberättigande hektar, jordbruksareal, permanent gräsmark och jordbruksverksamhet för att beviljas direkt arealstöd, i enlighet med artiklarna 4 och 32 i förordning nr 1307/2013, liksom hänvisningen till förbudet mot att på ett konstlat sätt skapa förutsättningar för att få tillgång till stöd enligt artikel 60 i förordning nr 1306/2013.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 6 Tribunal Supremo anser att det är nödvändigt att begära ett förhandsavgörande, eftersom den praxis från EU-domstolen som beskrivs nedan inte ger svar på de frågor som ställts för att det nationella målet ska kunna avgöras.
- 7 Även om syftet med det beslut som meddelades i mål C-273/21 var att tolka artikel 32.2 a och b i förordning (EU) nr 1307/2013, skiljer sig problematiken i det målet från den som är aktuell i förevarande mål. I mål C-273/21 rörde det sig om ett område som enligt ungersk rätt hade betecknats som flygplats, men där det inte bedrevs någon verksamhet som hade anknytning till en flygplats. EU-domstolen fann att den skulle betecknas som jordbruksområde som användes för jordbruksändamål eftersom den faktiskt användes som permanent gräsmark för djuruppfödning.
- 8 I den dom som meddelades i mål C-116/20 uppvisade de faktiska omständigheterna (se bland annat punkterna 26–31 i domen) en viss likhet med omständigheterna i förevarande mål. Mål C-116/20 handlade emellertid om en stödsökande som nekats stöd på grund av att han inte uppfyllde vissa villkor i den rumänska lagstiftningen, medan talan i förevarande mål riktar sig direkt mot en viss bestämmelse i ett kungligt dekret och inte mot ett beslut som fattats med stöd av en bestämmelse. De frågor som EU-domstolen besvarade i det målet rörde dessutom tolkningen av förordning (EU) nr 73/2009, vilken upphävts genom förordning nr 1307/2013, som är tillämplig i förevarande mål. Därför ger resonemanget i den domen (i synnerhet i punkterna 75, 76, 85, 86 och 87) inte något slutgiltigt svar på Tribunal Supremos frågor om hur artiklarna 4 och 32 i förordning nr 1307/2013 och artikel 60 i förordning nr 1306/2013 ska tolkas.
- 9 Målet C-176/20 handlade liksom förevarande mål om tolkningen av artiklarna 4 och 32 i förordning nr 1307/2013 och av artikel 60 i förordning nr 1306/2013 (jämförd med skäl 4 och 16 i delegerad förordning nr 639/2014). Tolkningen av de bestämmelserna i mål C-176/20 byggde emellertid på faktiska omständigheter som inte var helt identiska med de här aktuella omständigheterna. I mål C-176/20 (se punkt 49 i domen) handlade det om att avgöra huruvida begreppet ”aktiv jordbrukare” omfattade en juridisk person som hade ingått ett koncessionsavtal avseende betesmark som ägdes av en kommun och på denna mark lät djur beta, vilka kostnadsfritt lånats ut till vederbörande av fysiska personer som ägde dem. I förevarande mål handlar det om att få klarlagt huruvida personer som bara har en icke-exklusiv betesrätt på mark som används gemensamt och som de inte äger, kan anses vara ”förvaltare” av den betesmark som betesrätten gäller, när det gäller att hålla jordbruksarealen i ett skick som gör den lämplig för bete, samt huruvida de personerna, om de överlåter betesrätten till någon annan för att denne ska använda betesmarken för att utfodra sin boskap, bedriver en sådan jordbruksverksamhet som avses i artikel 4.1 c i) i förordning nr 1307/2013. Vad beträffar tolkningen av artikel 60 i förordning (EU) nr 1306/2013 finns det också betydande skillnader mellan det målet och förevarande mål. Till skillnad från i förevarande mål angavs det i det målet att det skulle beaktas att koncessionsavtalet

hade ingåtts i strid med tillämplig nationell rätt och det hänvisades till innehållet i de avtal om saklån som var i fråga i det nationella målet, i synnerhet om det av dessa framgick att det inte var Avio Lucos som släppte ut de lånade djuren på bete, utan ägarna till dessa djur.

ARBETSDOKUMENT