

Sag C-708/22**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

16. november 2022

Den forelæggende ret:

Tribunal Supremo (Spanien)

Afgørelse af:

21. oktober 2022

Sagsøger:

Asociación Española de Productores de Vacuno de Carne (ASOPROVAC)

Sagsøgt:

Administración General del Estado

Hovedsagens genstand

Annulationssøgsmål – Real Decreto 41/2021 (kongeligt dekret nr. 41/2021) – første afsluttende bestemmelse, stk. 5 – Real Decreto 1075/2014 (kongeligt dekret nr. 1075/2021) – artikel 11, stk. 2 og 3 – landbrugsaktivitet – permanente græsarealer – græsning med dyr fra egen bedrift – bevarelse af landbrugsarealer

Den præjudicielle forelæggelses genstand og retsgrundlag

Anmodning om fortolkning ved præjudiciel afgørelse – artikel 267 TEUF – fælles landbrugspolitik – støtte – en national bestemmelses forenelighed med EU-retten – forordning (EU) nr. 1307/2013 – artikel 4 og artikel 32, stk. 2 – forordning (EU) nr. 1306/2013 – artikel 60 – kunstigt skabte betingelser for opnåelse af støtte – chartret om grundlæggende rettigheder – artikel 20 og 21 – tilsidesættelse af princippet om EU-rettens forrang, af princippet om den retlige trinfølge, af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og retssikkerhedsprincippet.

Præjudicielle spørgsmål

- 1) Skal artikel 4 og artikel 32, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1307/2013 af 17. december 2013 og artikel 60 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1306/2013 af 17. december 2013 fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for en national bestemmelse såsom Real Decreto 41/2021 (kongeligt dekret nr. 41/2021), som for at undgå kunstigt skabte betingelser for bevilling af offentligt ejede permanente græsarealer til fælles brug til modtagere, som ikke bruger dem, fastsætter, at græsningsaktiviteten kun er støtteberettiget, hvis den udføres med dyr fra egen bedrift?
- 2) Skal artikel 60 i den nævnte forordning (EU) nr. 1306/2013 med hensyn til kunstigt skabte betingelser for opnåelse af støtte fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for en national bestemmelse såsom kongeligt dekret nr. 41/2021, som fastsætter en formodning for kunstigt skabte betingelser i tilfælde, hvor landbrugsaktiviteten vedrørende græsning på offentligt ejede permanente græsarealer til fælles udnyttelse udføres med dyr, som ikke henhører under støttemodtagerens egen bedrift?
- 3) Skal artikel 4, stk. 1, litra c), i den nævnte forordning (EU) nr. 1307/2013 fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for en national bestemmelse såsom kongeligt dekret nr. 1075/2014 af 19. december, hvorefter græsning på landbrugsarealer ikke kan kvalificeres som en aktivitet med henblik på bevarelse af et landbrugsareal i en stand, der gør det egnet til græsning?
- 4) Skal artikel 4, stk. 1, litra c), i førnævnte forordning (EU) nr. 1307/2013 fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for en national bestemmelse såsom kongeligt dekret nr. 1075/2014 af 19. december, hvorefter personer, der er eneindehavere af en ikke-eksklusiv ret til græsning på landejendomme, som de ikke ejer, og overdrager denne ret til en tredjemand, for at denne kan udnytte græsarealerne til foder til sin besætning, ikke udøver en landbrugsaktivitet som omhandlet i artikel 4, stk. 1, litra c), nr. i)?
- 5) Skal artikel 4, stk. 1, litra b) og c), i den nævnte forordning (EU) nr. 1307/2013 fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for en national bestemmelse såsom kongeligt dekret nr. 1075/2014 af 19. december, hvorefter personer, der er eneindehavere af en ikke-eksklusiv ret til græsning på landejendomme, som de ikke ejer, ikke kan anses for at drive de græsarealer, som er genstanden for denne græsningsret, i forbindelse med udøvelsen af aktiviteter med henblik på bevarelse af landbrugsarealer i en stand, der gør dem egnet til græsning?

Anførte EU-retlige bestemmelser og retspraksis

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 og artikel 32, stk. 2

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1306/2013 af 17. december 2013 om finansiering, forvaltning og overvågning af den fælles landbrugspolitik og om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 352/78, (EF) nr. 165/94, (EF) nr. 2799/98, (EF) nr. 814/2000, (EF) nr. 1290/2005 og (EF) nr. 485/2008, artikel 60

Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 639/2014 af 11. marts 2014 om supplerende regler til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1307/2013 og om ændring af bilag X til nævnte forordning, artikel 4

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2020/127 af 29. januar 2020 om ændring af forordning (EU) nr. 1306/2013 for så vidt angår finansiell disciplin fra regnskabsåret 2021 og af forordning (EU) nr. 1307/2013 for så vidt angår fleksibilitet mellem søjlerne i kalenderåret 2020

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2020/2200 af 23. december 2020 om visse overgangsbestemmelser vedrørende støtte ydet fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) og fra Den Europæiske Garantifond for Landbruget (EGFL) i 2021 og 2022 og om ændring af forordning (EU) nr. 1305/2013, (EU) nr. 1306/2013 og (EU) nr. 1307/2013, for så vidt angår midler og anvendelse i 2021 og 2022, og forordning (EU) nr. 1308/2013, for så vidt angår midler og deres fordeling i 2021 og 2022

Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), artikel 20 (lighed for loven) og 21 (ikke-forskelsbehandling)

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

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

Kendelse af 26. november 2021, Agrárminiszter (C-273/21, ikke trykt i Sml., EU:C:2021:967)

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

Anførte nationale retsfor skrifter

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 (kongeligt dekret nr. 41/2021 af 26.1. om specifikke bestemmelser for årene 2021 og 2022 om gennemførelsen af kongeligt dekret nr. 1075/2014, 1076/2014, 1077/2014 og 1078/2014, alle af 19.12., vedtaget til gennemførelse af den fælles

landbrugspolitik i Spanien, herefter »RD 41/2021«), første afsluttende bestemmelse, stk. 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 (kongeligt dekret nr. 1075/2014 af 19.12. om gennemførelsen fra 2015 af direkte betalinger til landbrug og husdyrbrug og andre støtteordninger og om forvaltning af og kontrol med direkte betalinger og betalinger til udvikling af landdistrikterne, herefter »RD 1075/2014«), artikel 11, stk. 2 og 3

Den spanske forfatning, artikel 14 (lighed)

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 Den 1. marts 2021 anlagde Asociación Española de Productores de Vacuno de Carne (ASOPROVAC) sag til prøvelse af RD 41/2021 med påstand om ophævelse af dette dekrets sidste afsluttende bestemmelse, stk. 5 (herefter »den omtvistede bestemmelse«), som ændrer artikel 11, stk. 2 og 3, i RD 1075/2014.
- 2 I henhold til den oprindelige version af denne artikel skal støtteansøgeren for hver parcel angive, om denne skal anvendes til afgrøder eller skal være genstand for bevarelse. I tilfælde af bevarelse, og hvis der er tale om græsarealer, skal det angives præcist, om bevarelsen skal foretages ved græsning eller ved hjælp af andre teknikker. Listen over bevarelsesaktiviteter er opført i bilag IV til RD 1075/2014.
- 3 Efter ændringen af artikel 11, stk. 2 og 3, i RD 1075/2014 ved RD 41/2021 fastsætter denne bestemmelse bl.a., at det skal angives, om der skal udøves produktionsaktivitet ved hjælp af græsning, og at det for så vidt angår offentligt ejede græsarealer til fælles brug kun er produktion på grundlag af græsning med dyr fra støtteansøgerens egen bedrift, der er støtteberettiget, og at ingen af de bevarelsesaktiviteter, der er opregnet i bilag IV til RD 1075/2014, er støtteberettiget.

Hovedsagens parter væsentlige argumenter

- 4 Sagsøgeren har gjort gældende, at den omtvistede bestemmelse er ugyldig af følgende grunde:
 - Artikel 4 og 32 i forordning nr. 1307/2013 og artikel 4 i delegeret forordning nr. 639/2014 er overtrådt og Domstolens praksis vedrørende permanente græsarealers støtteberettigelse i forbindelse med modtagelse af direkte støtte er tilsidesat: Den spanske stat kan ikke skabe betingelser for, at græsarealer er støtteberettigede, hvis disse betingelser ikke kræves i henhold til EU-rettens

bestemmelser og er i strid hermed, såsom det nye krav om, at der faktisk skal ske græsning på græsarealerne, og at græsningen endvidere skal udføres med dyr fra støtteansøgerens egen bedrift (dvs. dyr, som henhører under ansøgerens eget husdyrbrug) i tilfælde af offentligt ejede græsarealer til fælles udnyttelse, som hvis der var tale om støtte i forbindelse med produktion.

- A artikel 60 i forordning nr. 1306/2013 er overtrådt og af Domstolens praksis vedrørende kunstigt skabte betingelser for adgang til støtte er tilsidesat: Ved den omtvistede bestemmelse er der blevet indført en uafkræftelig formodning for svig, hvorved det tilsigtes at udelukke kvægavlere med intensive bedrifter fra støtteordningen på grundlag af den tankegang, at de ikke er berettigede til at modtage direkte arealstøtte, selv om de har modtaget den siden år 2000, uden at det på noget tidspunkt er blevet krævet af dem, at de lader deres dyr græsse på de permanente græsarealer, der udgør deres bedrift.
- Chartrets artikel 20 og 21 og den spanske forfatnings artikel 14, som sikrer lighed for loven og fastsætter et forbud mod forskelsbehandling i spørgsmål, der henhører under Den Europæiske Unions kompetence er overtrådt: Der er blevet indført en forskelsbehandling mellem spanske og europæiske kødkvægavlere og mellem de spanske avlere indbyrdes, idet det kun på offentligt ejede græsarealer til fælles udnyttelse kræves, at græsningen udføres med dyr fra egen bedrift, og ikke på privat ejede græsarealer.
- Princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og retssikkerhedsprincippet er tilsidesat: Den omtvistede bestemmelse blev vedtaget efter seks års anvendelse af EU-retten, da Europa-Kommissionen pålagde medlemsstaterne at sikre, at den støtte, som avlerne havde modtaget, fortsatte i 2021 og 2022 uden at ændre betingelserne for at være berettiget til denne støtte med hensyn til perioden 2014-2020, idet reformen af den fælles landbrugspolitik er blevet forsinket, og der i denne henseende kun er blevet godkendt budgetjusteringsforanstaltninger i henhold til forordning 2020/127. Den spanske stat har overtrådt disse bestemmelser uden hjemmel, og uden at dette var begrundet i uopsættelighed eller nødvendighed.
- Princippet om lovhjemmel, princippet om kompetencefordeling, princippet om den retlige trinfølge og princippet om EU-rettens forrang er tilsidesat: Den spanske stat – som kun har kompetence til at gennemføre EU-retten – har tilsidesat disse principper, idet den ved RD 41/2021 har begrænset muligheden for at anmelde græsarealer afhængigt af deres ejerskab (offentligt eller privat) og udnyttelse (i privat regi eller fælles).

5 Administración del Estado, sagsøgte, har i det væsentlige fremsat følgende argumenter:

- EU-forordninger finder umiddelbar anvendelse, idet det dog kan være nødvendigt, at medlemsstaterne vedtager regler med henblik på gennemførelsen heraf [jf. forordning nr. 1307/2013 [artikel 4, stk. 1, litra c),

nr. ii) og iii), og litra h), og stk. 2] og forordning nr. 1306/2013 [artikel 4, stk. 1, artikel 5, artikel 7, stk. 1, og artikel 58, stk. 1 og 2]]. For at opfylde denne forpligtelse har den spanske stat bl.a. vedtaget RD 1075/2014 og indført de ændringer heraf, der er nødvendige for at sikre den korrekte gennemførelse af den fælles landbrugspolitik. Således er RD 41/2021 en konsekvens af vedtagelsen af forordning 2020/2220.

- Forlængelsen af anvendelsen af den nuværende fælles landbrugspolitik begrænser ikke regeringens beføjelse til at foretage de nødvendige ændringer af RD 1075/2014. Desuden er Kongeriget Spanien som EU-medlemsstat forpligtet til at indføre disse ændringer i henhold til artikel 58, stk. 1, i forordning nr. 1306/2013.
- Artikel 11, stk. 2, i RD 1075/2014 er efter ændringen ved RD 41/2021 i overensstemmelse med EU-retten, idet den bl.a. fastsætter, at landbrugsaktivitet med henblik på produktion som omhandlet i artikel 4, stk. 1, litra c), nr. i), i forordning nr. 1307/2013 kun kan udøves på parceller på offentligt ejede græsarealer til fælles brug ved græsning med dyr fra landbrugerens bedrift.
- Med hensyn til kunstigt skabte betingelser for adgang til støtte som omhandlet i præmis 29 i Domstolens dom i sag C-434/12 er der i den foreliggende sag ikke tale om en uafkræftelig formodning for, at kødkvægavlerne kunstigt skaber betingelser for at modtage støtte fra den fælles landbrugspolitik, men derimod om en konstatering heraf, som det fremgår af selve stævningen.
- Der er intet grundlag for sagsøgerens anbringende om, at sagsøgte har misbrugt sine beføjelser ved vedtagelsen af RD 41/2021, hvorved sagsøgte, efter hvad sagsøgeren har gjort gældende, ikke tilsigter at sikre den korrekte anvendelse af EU-retten, men at foregribe anvendelsen af den strategiske plan, som den spanske stat angiveligt har forberedt til tidspunktet for vedtagelsen af den nye fælles landbrugspolitik, med henblik på at udelukke kødkvægssektoren fra støtteordningen under den fælles landbrugspolitik.
- RD 41/2021 fastsætter ikke en forskelsbehandling i strid med chartrets artikel 20 og 21 og den spanske forfatnings artikel 14 ved kun at kræve græsning med dyr fra egen bedrift på offentligt ejede græsarealer til fælles brug og ikke på privatejede græsarealer. I denne henseende skal det erindres, at græsning ikke i nogen tilfælde er godkendt som en landbrugsaktivitet vedrørende bevarelse af landbrugsarealer i en stand, der gør dem egnede til græsning, uanset om der er tale om offentlige eller private græsarealer, og uanset om de ejes af støtteansøgeren eller en tredjemand. Følgelig foreligger der ikke forskelsbehandling mellem kødkvægavlere, som er indehavere af en ret til græsning på offentlige græsarealer til fælles brug, og indehaverne af rettigheder til græsning på private græsarealer: Ingen af dem kan angive, at de udøver en bevarelsesaktivitet på disse græsarealer i form af græsning på arealerne. Bestemmelsen kræver ganske vist, såfremt der er tale om privatejede græsarealer, ikke, at landbrugsaktiviteten med henblik på produktion

nødvendigvis udføres med dyr fra egen bedrift, og udelukker heller ikke muligheden for, at der på disse græsarealer kan udføres de bevarelsesarbejder, som er opregnet i bilag IV til RD 1075/2014, men dette skyldes den forskellige retlige regulering, der finder anvendelse på de forskellige græsarealer. Der foreligger ikke nogen forskelsbehandling, fordi det i alle tilfælde kræves af støttemodtageren, at denne faktisk og reelt udøver en landbrugsaktivitet på græsarealerne til fælles brug.

- Påberåbelsen i stævningen af en overtrædelse af princippet om den retlige trinfølge og princippet om EU-rettens forrang hviler på en forkert præmis, idet det lægges til grund, at den spanske lovgivning er i strid med den EU-retlige. Eftersom der ikke foreligger en sådan modstrid, er princippet om den retlige trinfølge eller princippet om EU-rettens forrang ikke blevet tilsidesat.
- Hvad angår tilsidesættelsen af princippet om retssikkerhed og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning hviler sagsøgerens argumentation igen på en forkert præmis, idet det lægges til grund, at RD 41/2021 fastsætter særskilte og yderligere betingelser for at opnå støtte fra den fælles landbrugspolitik i forhold til det, der kræves i henhold til EU-retten. Imidlertid har de ændringer af RD 1075/2014, der er indført ved RD 41/2021, faktisk kun til formål at fortolke og klargøre forordning nr. 1307/2013; det er udtrykkeligt fastsat, at en korrekt fortolkning af de EU-retlige forskrifter ikke tillader indehaverne af rettigheder til græsning på offentligt ejede græsarealer til fælles brug at anmelde nogen anden produktionsaktivitet end græsning med deres egne dyr, og at de ikke kan anmelde landbrugsaktiviteter vedrørende bevarelse på sådanne arealer.
- Det er uacceptabelt, at en person (hvad enten vedkommende er husdyravler eller kødkvægavler), som ansøger om rettigheder til græsning på offentligt ejede græsarealer til fælles brug og begrænser sig til at overdrage disse græsningsrettigheder til en tredjemand, for at denne kan udnytte græsarealerne til foder til sin besætning, kan have en berettiget forventning om, at der herved udøves en landbrugsaktivitet, som giver vedkommende ret til at modtage støtte fra den fælles landbrugspolitik. Det er åbenbart, at den fremgangsmåde fra kødkvægavlernes side, som beskrives i stævningen, altid har været i strid med EU-rettens bestemmelser. Og hvis den faktisk er blevet udøvet i praksis, bør dette medføre, at de kompetente offentlige myndigheder indleder de relevante procedurer for at undersøge de uregelmæssigheder, der er begået.
- Tvisten i den foreliggende sag vedrører afklaringen af, om artikel 11, stk. 2 og 3, i RD 1075/2014, som ændret, er i overensstemmelse med EU-retten eller ej. Med henblik herpå skal der foretages en præcis fortolkning af begreberne støtteberettiget hektar, landbrugsareal, permanente græsarealer og landbrugsaktivitet med henblik på at opnå direkte arealstøtte som omhandlet i artikel 4 og 32 i forordning nr. 1307/2013 og henvisningen til forbuddet mod kunstigt skabte betingelser for adgang til støtte, som fremgår af artikel 60 i forordning nr. 1306/2013.

Kort fremstilling af begrundelsen for anmodningen om præjudiciel afgørelse

- 6 Tribunal Supremo (øverste domstol) er af den opfattelse, at forelæggelsen af de præjudicielle spørgsmål er nødvendig, eftersom der af Domstolens praksis, som beskrevet nedenfor, ikke fremgår en besvarelse af de tvivlsspørgsmål, der er opstået i hovedsagen.
- 7 Selv om den kendelse, der blev afsagt i sag C-273/21, vedrørte fortolkningen af artikel 32, stk. 2, litra a) og b), i forordning (EU) nr. 1307/2013, adskilte problemstillingen sig fra den foreliggende sag. Den pågældende sag vedrørte en zone, der i henhold til ungarsk lovgivning var klassificeret som flyveplads, men hvori der ikke blev udøvet nogen aktivitet med relation til denne flyveplads. Domstolen fastslog, at den skulle kvalificeres som landbrugszone anvendt til landbrugsmæssige formål, når den reelt blev anvendt som permanent græsareal for husdyrbesætningen.
- 8 I den dom, der blev afsagt i sag C-116/20, havde de faktiske omstændigheder (jf. navnlig dommens præmis 26-31) ganske vist ligheder med omstændighederne i den foreliggende sag. Imidlertid vedrørte denne sag et særligt tilfælde, hvor en støtteansøger fik afslag på denne støtte, fordi vedkommende ikke havde opfyldt betingelserne i den nationale rumænske lovgivning, mens den foreliggende sag er anlagt til prøvelse af en bestemt regel, og ikke til prøvelse af en afgørelse truffet ved anvendelse af en bestemmelse. Desuden vedrørte de spørgsmål, som Domstolen besvarede i den pågældende sag, fortolkningen af forordning (EU) nr. 73/2009, der blev ophævet ved forordning nr. 1307/2013, som finder anvendelse på den foreliggende sag. Derfor kan betragtningerne i den pågældende dom (navnlig i præmis 75, 76 og 85-87) ikke endeligt fjerne Tribunal Supremos tvivl om den korrekte fortolkning af artikel 4 og 32 i forordning nr. 1307/2013 og artikel 60 i forordning nr. 1306/2013.
- 9 Den præjudicielle sag C-176/20 vedrørte ligesom den foreliggende sag fortolkningen af artikel 4 og 32 i forordning nr. 1307/2013 og artikel 60 i forordning nr. 1306/2013 (sammenholdt med 4. og 16. betragtning til delegeret forordning nr. 639/2014). Dog blev disse bestemmelser i sag C-176/20 fortolket i forbindelse med faktiske omstændigheder, der ikke stemmer fuldstændig overens med omstændighederne i den foreliggende sag. Den pågældende sag (jf. dommens præmis 49) vedrørte spørgsmålet om, hvorvidt en juridisk person, som har indgået en koncessionsaftale om et græsningsareal, der tilhører en kommune, og som lader dyr, der omkostningsfrit er udlånt til vedkommende af fysiske personer, som ejer disse dyr, græsse på dette areal, henhører under begrebet »aktiv landbruger«. I den foreliggende sag skal det derimod afklares, om personer, som er eneindehavere af en ikke-eksklusiv ret til græsning på landejendomme til fælles brug, som de ikke ejer, kan eller ikke kan anses for at »drive« de græsarealer, som er genstanden for denne græsningsret, i forbindelse med udøvelsen af aktiviteter med henblik på bevarelse af landbrugsarealer i en stand, der gør dem egnede til græsning, og endvidere om disse personer, hvis de overdrager denne ret til en tredjemand, for at denne kan udnytte græsarealerne til foder til sin besætning, udøver en

landbrugsaktivitet som omhandlet i artikel 4, stk. 1, litra c), nr. i), eller ej. Desuden er der med hensyn til fortolkningen af artikel 60 i forordning nr. 1306/2013 væsentlige forskelle mellem den foreliggende sag og den førnævnte sag, idet der i sidstnævnte – til forskel fra den foreliggende sag – blev henvist til, at et af de elementer, der kan tages i betragtning, er indgåelsen, i strid med gældende national ret, af en koncessionsaftale eller indholdet af de i hovedsagen omhandlede låneaftaler, bl.a. hvis det fremgår heraf, at græsningen af de lånte dyr ikke foretages af Avio Lucos, men af ejerne af disse dyr.

ARBEJDSDOKUMENT