Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

26. marts 2026*

»Præjudiciel forelæggelse – landbrug – den fælles landbrugspolitik – Den Europæiske Garantifond for Landbruget (EGFL) – generel arealbetalingsordning – forordning (EU) nr. 1307/2013 – artikel 32, stk. 2 og 4 – støtteberettiget hektar – artikel 36, stk. 5 – hektarer, der er til landbrugerens rådighed – national lovgivning, hvorefter forpagtningsaftalen vedrørende landbrugsarealet skal fremlægges – annullation med tilbagevirkende kraft af denne aftale som følge af en uregelmæssighed i tildelingsproceduren, som ikke kan tilregnes denne landbruger – forordning (EU) nr. 1306/2013 – artikel 63, stk. 1 – mulighed for at antage ansøgningen«

I sag C-434/24,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Curtea de Apel Cluj (appeldomstolen i Cluj, Rumænien) ved afgørelse af 13. maj 2024, indgået til Domstolen den 18. juni 2024, i sagen

JD

mod

Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale – Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul Județean Bistrița-Năsăud,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, F. Biltgen, og dommerne I. Ziemele, A. Kumin, S. Gervasoni (refererende dommer) og M. Bošnjak,

generaladvokat: T. Ćapeta,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

– den rumænske regering ved E. Gane, R. Antonie, B. Ciulacu og A. Wellman, som befuldmægtigede,

* Processprog: rumænsk.

– Europa-Kommissionen ved L. Radu Bouyon og M. Salyková, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 25. september 2025,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 63, stk. 1, i 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 (EUT 2013, L 347, s. 549), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2017/2393 af 13. december 2017 (EUT 2017, L 350, s. 15) (herefter »forordning nr. 1306/2013«), og proportionalitetsprincippet.

2 Denne anmodning er indgivet i forbindelse med en tvist mellem landbrugeren JD og Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale – Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul Județean Bistrița-Năsăud (ministeriet for landbrug og udvikling af landdistrikterne – styrelse for betalinger og foranstaltninger til fordel for landbruget – distriktscentret i Bistrița-Năsăud, Rumænien) (herefter »APIA«) vedrørende sidstnævntes tilbagetrækning af støtte, der navnlig under den generelle arealbetalingsordning var blevet udbetalt til denne landbruger, eftersom forpagtningsaftalen vedrørende det landbrugsareal, for hvilket støtten var blevet udbetalt, blev annulleret med tilbagevirkende kraft.

Retsforskrifter

EU-retten

Forordning nr. 1306/2013

3 Forordning nr. 1306/2013, som blev ophævet ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/2116 af 2. december 2021 om finansiering, forvaltning og overvågning af den fælles landbrugspolitik og om ophævelse af forordning (EU) nr. 1306/2013 (EUT 2021, L 435, s. 187), fandt anvendelse på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen.

4 Denne forordnings artikel 58 havde følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne vedtager inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik alle love og administrative bestemmelser og træffer alle andre foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre en effektiv beskyttelse af [Den Europæiske Unions] finansielle interesser, navnlig med henblik på at:

a) kontrollere lovligheden og den formelle rigtighed af de af fondene finansierede foranstaltninger

b) sikre en effektiv forebyggelse af svig, særlig med hensyn til områder med et højere risikoniveau, som har en afskrækkende virkning, under hensyntagen til omkostningerne og fordelene samt rimeligheden ved foranstaltningerne

c) forebygge, afsløre og korrigere uregelmæssigheder og svig

[...]

e) inddrive uberettigede betalinger med renter og om nødvendigt anlægge retssag.

[...]«

5 Nævnte forordnings artikel 60 bestemte:

»Medmindre der er fastsat særlige bestemmelser, indrømmes der ingen fordele i henhold til sektorlovgivningen for landbrug til fysiske eller juridiske personer, om hvem det kan fastslås, at betingelserne for at opnå sådanne fordele blev skabt på en kunstig måde og i strid med formålene med den pågældende lovgivning.«

6 Samme forordnings artikel 63, stk. 1, fastsatte:

»Konstateres det, at en støttemodtager ikke opfylder kriterierne for støtteberettigelse, forpligtelserne eller andre forpligtelser vedrørende betingelserne for tildeling af støtte som fastsat i sektorlovgivningen for landbrug, tilbagetrækkes støtten helt eller delvis, og i givet fald de tilsvarende betalingsrettigheder som omhandlet i artikel 21 i [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 (EUT 2013, L 347, s. 608)] tildeles ikke eller trækkes tilbage, når det er relevant.

Hvis det er nationale regler eller EU-regler om offentlige udbud, der er tilsidesat, fastsættes den del af støtten, der tilbagetrækkes eller ikke udbetales, i forhold til, hvor alvorlig tilsidesættelsen af reglerne er, og i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet. Transaktionens lovlighed og formelle rigtighed berøres kun for så vidt angår den del af støtten, der tilbagetrækkes eller ikke udbetales.«

7 Artikel 72, stk. 1, i forordning nr. 1306/2013 var affattet således:

»Hvert år indgiver en modtager af den i artikel 67, stk. 2, omhandlede støtte en ansøgning om direkte betalinger eller en betalingsanmodning for det relevante område og dyrerelaterede foranstaltninger til udvikling af landdistrikterne, hvor der i givet fald er angivet:

a) alle bedriftens landbrugsparceller samt ikke-landbrugsområdet, som der anmodes om støtte til i henhold til artikel 67, stk. 2

[...]

c) alle andre oplysninger, som er forudset i nærværende forordning eller kræves med henblik på gennemførelsen af den relevante sektorlovgivning for landbruget eller af den berørte medlemsstat.

[...]«

Forordning nr. 1307/2013

8 Forordning nr. 1307/2013, som blev ophævet ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/2115 af 2. december 2021 om regler for støtte til strategiske planer, der udarbejdes af medlemsstaterne under den fælles landbrugspolitik og finansieres gennem Den Europæiske Garantifond for Landbruget (EGFL) og Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL), og om ophævelse af forordning (EU) nr. 1305/2013 og (EU) nr. 1307/2013 (EUT 2021, L 435, s. 1), fandt anvendelse på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen.

9 Artikel 32, stk. 2 og 4, i forordning nr. 1307/2013 bestemte:

»2. I dette afsnit forstås ved »støtteberettiget hektar«:

[...]

4. Arealer anses kun for at være støtteberettigede, hvis de er i overensstemmelse med definitionen af støtteberettiget hektar i hele kalenderåret, medmindre der er tale om force majeure eller særlige omstændigheder.«

10 Denne forordnings artikel 36 fastsatte:

»1. Medlemsstater, der i 2014 anvender den generelle arealbetalingsordning som fastsat i afsnit V, kapitel 2, i [Rådets forordning (EF) nr. 73/2009 af 19. januar 2009 om fælles regler for den fælles landbrugspolitiks ordninger for direkte støtte til landbrugere og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere, om ændring af forordning (EF) nr. 1290/2005, (EF) nr. 247/2006, (EF) nr. 378/2007 og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1782/2003 (EUT 2009, L 30, s. 16)], kan på betingelserne i denne forordning beslutte at fortsætte med at anvende ordningen indtil senest den 31. december 2020. De underretter senest den 1. august 2014 [Europa-]Kommissionen om deres beslutning og om slutdatoen for anvendelsen af denne ordning.

I den generelle arealbetalingsordnings anvendelsesperiode finder afdeling 1, 2 og 3 i dette kapitel ikke anvendelse på disse medlemsstater med undtagelse af artikel 23, stk. 1, andet afsnit, artikel 23, stk. [5], og artikel 32, stk. 2-6.

2. Den generelle arealbetaling bevilges på årsbasis for hver støtteberettiget hektar, som landbrugeren har anmeldt i overensstemmelse med artikel 72, stk. 1, første afsnit, litra a), i forordning (EU) nr. 1306/2013. [...]

5. Medmindre der er tale om force majeure eller særlige omstændigheder, skal de hektar, der er omtalt i stk. 2, være til landbrugerens rådighed på en dato, som medlemsstaten fastsætter, og som ikke må ligge senere end den dato, som medlemsstaten har fastsat for ændring af støtteansøgningen, jf. artikel 72, stk. 1, i forordning (EU) nr. 1306/2013.

[...]«

Gennemførelsesforordning (EU) nr. 809/2014

11 Artikel 14, stk. 1, litra f), i Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 809/2014 af 17. juli 2014 om gennemførelsesbestemmelser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1306/2013 for så vidt angår det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem, foranstaltninger til udvikling af landdistrikterne og krydsoverensstemmelse (EUT 2014, L 227, s. 69), som blev ophævet ved Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2022/1173 af 31. maj 2022 om regler for anvendelsen af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/2116 for så vidt angår det integrerede system for forvaltning og kontrol under den fælles landbrugspolitik (EUT 2022, L 183, s. 23), bestemte:

»Enkeltansøgningen eller betalingsanmodningen skal indeholde alle de oplysninger, der er nødvendige for at fastslå berettigelsen til støtten fra EGFL og/eller ELFUL, navnlig følgende:

[...]

f) eventuelle støttedokumenter, der kræves for at fastslå berettigelsen til den pågældende ordning og/eller foranstaltning.«

Rumænsk ret

12 Artikel 1254, stk. 1 og 2, i codul civil (den civile lovbog) bestemmer:

»1. En kontrakt, der bliver absolut ugyldig eller annulleres, anses for aldrig at være blevet indgået.

2. En annullation af en kontrakt indebærer på de i loven fastsatte betingelser, at de efterfølgende retshandlinger, der er foretaget på grundlag af denne kontrakt, annulleres.«

13 Artikel 6, stk. 1, i ordonanță de urgență a Guvernului nr. 66/2011 privind prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora (regeringens hastedekret nr. 66/2011 om forebyggelse, efterforskning og sanktionering af uregelmæssigheder opstået ved modtagelsen og anvendelsen af EU-midler og/eller nationale offentlige midler vedrørende disse) af 29. juni 2011 (*Monitorul Oficial al României*, del I, nr. 461 af 30.6.2011) har følgende ordlyd:

»Myndigheder med kompetence til forvaltning af EU-midler har pligt til helt eller delvist, fra godtgørelsen/betalingen af de af modtagerne afholdte og angivne udgifter at udelukke de udgifter, som ikke opfylder de betingelser om lovlighed, formel rigtighed eller overensstemmelse, der er fastsat i de gældende nationale og [EU-retlige] bestemmelser, når myndighederne i forbindelse med vurdering af betalingsansøgningerne fastlægger, om udgifterne er reelle.«

14 Artikel 8 i Ordonanța de urgență a guvernului nr. 3/2015 pentru aprobarea schemelor de plăți care se aplică în agricultură în perioada 2015-2020 și pentru modificarea art. 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asociere în agricultură (regeringens hastedekret nr. 3/2015 om godkendelse af støtteordningerne inden for landbruget i perioden 2015-2020 og

om ændring af artikel 2 i lov nr. 36/1991 om landbrugsselskaber og andre former for sammenslutninger på landbrugsområdet) af 18. marts 2015 (*Monitorul Oficial al României*, del I, nr. 191 af 23.3.2015) i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen, foreskriver:

»1. For at få tildelt direkte betalinger i henhold til artikel 1, stk. 2, skal landbrugerne:

n) ved indgivelsen af ansøgningen om generel betaling eller ændringer i denne fremlægge de nødvendige dokumenter, der godtgør, at landbrugsarealet, herunder miljømæssige fokusområder, er til deres rådighed, eller en kopi af bilag 24, som i givet fald udstedes af den regionale forvaltnings folkeregister. De dokumenter, der godtgør, at landbrugeren har rådighed over landbrugsarealerne, skal udarbejdes inden indgivelse af ansøgningen om generel betaling og skal være gyldige på tidspunktet for indgivelsen af ansøgningen.

[...]

6. Dokumentation for, at landbrugsarealerne er til rådighed for landbrugeren, og/eller at denne har kvæg, fastsættes ved dekret fra [ministrul agriculturii și dezvoltării rurale (ministeren for landbrug og udvikling af landdistrikterne)] og fremlægges ved indgivelsen af ansøgningen om generel betaling på baggrund af den ansøgte ordning/foranstaltning/betaling.«

15 Artikel 5, stk. 2, i Ordinul ministrului agriculturii și dezvoltării rurale nr. 619/2015 pentru aprobarea criteriilor de eligibilitate, condițiilor specifice și a modului de implementare a schemelor de plăți prevăzute la articolul 1 alineatele (2) și (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 3/2015 pentru aprobarea schemelor de plăți care se aplică în agricultură în perioada 2015-2020 și pentru modificarea articolului 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asociere în agricultură, precum și a condițiilor specifice de implementare pentru măsurile compensatorii de dezvoltare rurală aplicabile pe terenurile agricole, prevăzute în Programul Național de Dezvoltare Rurală 2014-2020 (dekret nr. 619/2015 fra landbrugsministeren og ministeren for udvikling af landdistrikterne om godkendelse af kriterierne for støtteberettigelse, de specifikke betingelser og de nærmere bestemmelser om implementeringen af de betalingsordninger, der er fastsat i artikel 1, stk. 2 og 3, i regeringens hastedekret nr. 3/2015 om godkendelse af støtteordningerne inden for landbruget i perioden 2015-2020 og om ændring af artikel 2 i lov nr. 36/1991 om landbrugsselskaber og andre former for sammenslutninger på landbrugsområdet, samt om de specifikke betingelser for gennemførelse af kompenserende foranstaltninger med henblik på udvikling af landdistrikterne, der finder anvendelse på landbrugsarealer, og som er fastsat i det nationale program for udvikling af landdistrikterne 2014-2020) *Monitorul Oficial al României*, del I, nr. 234 af 6. april 2015, bestemmer:

»Følgende udgør dokumentation for, at det anmeldte støtteberettigede areal er til landbrugerens rådighed i overensstemmelse med dekretets artikel 8, stk. 1, litra n):

a) en attest i overensstemmelse med landbrugsregistret udfyldt på grundlag af standardmodellen i bilag 1 og

b) en bekræftet genpart af den oprindelige forpagtnings-/koncessionsaftale for landbrugsarealet, der er indgået mellem landbrugeren og den territoriale administrative enhed, alt efter omstændighederne

c) en bekræftet genpart af den oprindelige forpagtnings-/koncessionsaftale for landbrugsarealet, der er indgået mellem landbrugeren og Agenția Domeniilor Statului [(agenturet for statsejendomme)], […] alt efter omstændighederne.«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

16 Den 19. april 2018 vedtog kommunalbestyrelsen i Chiochiș (Rumænien) en afgørelse om godkendelse af forpagtning af kommunale græsningsarealer efter udbud.

17 Den 24. maj 2018 indgik JD en forpagtningsaftale med denne kommune vedrørende et kommunalt græsningsareal.

18 Den 10. maj 2019 indgav JD en ansøgning om generel betaling for 2019 vedrørende dette areal. Den betaling, som JD modtog, var finansieret af Den Europæiske Garantifond for Landbruget (EGFL) og Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL), navnlig den generelle arealbetalingsordning, samt nationale midler.

19 Ved dom afsagt samme dag blev den procedure for tildeling af de kommunale græsningsarealer, som Chiochiș kommune havde iværksat, og de efterfølgende akter, herunder forpagtningsaftalen til fordel for JD, annulleret som følge af uregelmæssigheden ved denne procedure. Det blev fastslået, at bekendtgørelsen om direkte forhandling ikke var blevet offentliggjort inden for den frist på fem dage, som kommunalbestyrelsen havde fastsat, hvorfor bedømmelsesudvalget ikke havde tildelt JD græsningsarealerne på lovlig vis. Det fremgik i det væsentlige af denne dom, at annullationen af forpagtningsaftalen ikke skyldtes JD's forsømmelse, men denne kommunes tilsidesættelse af sine forpligtelser.

20 JD iværksatte appel af denne dom ved Curtea de Apel Cluj (appeldomstolen i Cluj, Rumænien). Denne domstol forkastede appellen den 5. marts 2020, idet den var iværksat for sent.

21 Den 24. november 2022 fastslog APIA ved en rapport, at JD ikke længere havde adkomst til de arealer, der var omfattet af den annullerede forpagtningsaftale. Denne myndighed krævede tilbagebetaling af den økonomiske støtte på 83 334,01 rumænske lei (RON) (ca. 16 743 EUR), som var blevet indrømmet efter ansøgningen af 10. maj 2019.

22 Efter at APIA afviste JD's klage over denne rapport, anlagde JD søgsmål ved Tribunalul Bistrița-Năsăud (retten i første instans i Bistrița-Năsăud, Rumænien).

23 Ved dom af 15. juni 2023 frifandt denne retsinstans APIA i det af JD anlagte søgsmål til prøvelse af rapporten af 24. november 2022. Denne retsinstans fastslog for det første, at den annullerede forpagtningsaftale i henhold til artikel 1254 i den civile lovbog aldrig havde eksisteret, for det andet, at legeringens hastedekret nr. 66/2011 pålagde landbrugerne at overholde generelle vilkår for at være berettigede til EU-støtte – herunder gyldige dokumenter, der beviser, at arealerne er til rådighed for den person, der indgiver støtteansøgningen – og for det tredje, at JD skulle tilbagebetale de uretmæssigt modtagne beløb, idet retsinstansen præciserede, at denne tilbagebetaling ikke udgjorde en administrativ sanktion, hvorfor det ikke var relevant, om der forelå en forsømmelse.

24 JD har iværksat appel til prøvelse af denne dom ved Curtea de Apel Cluj (appeldomstolen i Cluj), der er den forelæggende ret.

25 Den forelæggende ret ønsker oplyst, om begrebet »ikke opfylder kriterierne for støtteberettigelse«, der er fastsat i artikel 63, stk. 1, i forordning nr. 1306/2013, omfatter en situation, hvor den forpagtningsaftale, der var gyldig på tidspunktet for undersøgelsen af betingelserne for denne aftales støtteberettigelse, af grunde, der er uafhængige af støttemodtagerens skyld, er blevet annulleret med tilbagevirkende kraft. Det er den forelæggende rets opfattelse, at dette spørgsmål skal besvares benægtende, eftersom støttemodtageren konkret overholdt kriterierne for støtteberettigelse på tidspunktet for indgivelsen af denne ansøgning, indtil denne aftale blev annulleret, uden at den pågældende foreholdes nogen anden uregelmæssighed, bl.a. hvad angår arealanvendelsen. Annullationen af nævnte aftale skal dermed tages i betragtning ved vurderingen af, om der forelå en adkomst til de pågældende arealer efter tidspunktet for denne annullation.

26 Den forelæggende ret har tilføjet, at såfremt Domstolen måtte fastslå, at det forhold, at en forpagtningsaftale, der var gyldig på tidspunktet for undersøgelsen af betingelserne for berettigelse til EU-støtte, er blevet annulleret med tilbagevirkende kraft i overensstemmelse med national ret, udgør en situation, hvor modtageren ikke opfylder disse betingelser, uanset hvornår denne annullation er sket, nærer denne ret tvivl om muligheden for at anvende proportionalitetsprincippet på tilbagetrækningen af denne støtte.

27 På denne baggrund har Curtea de Apel Cluj (appeldomstolen i Cluj) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 63, stk. 1, i [forordning nr. 1306/2013] fortolkes således, at den situation, hvor en modtager ikke opfylder kriterierne for støtteberettigelse, omfatter [...] det tilfælde, hvor en aftale, der var gyldig på det tidspunkt, hvor betingelserne for støtteberettigelse blev vurderet, annulleres med tilbagevirkende kraft i overensstemmelse med den nationale lovgivning, uafhængigt af tidspunktet for denne annullation?

2) Hvis det første [præjudicielle] spørgsmål besvares bekræftende, kan proportionalitetsprincippet da anvendes i forbindelse med tilbagetrækning af betalingen i medfør af artikel 63, stk. 1, i [forordning nr. 1306/2013]?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

28 Indledningsvis bemærkes, at det som led i den samarbejdsprocedure mellem de nationale retter og Domstolen, som er indført ved artikel 267 TEUF, tilkommer Domstolen at give den forelæggende ret et hensigtsmæssigt svar, som sætter den i stand til at afgøre den tvist, der verserer for den. Ud fra dette synspunkt påhviler det Domstolen efter omstændighederne at omformulere de spørgsmål, den forelægges. Det påhviler nemlig Domstolen at fortolke alle de bestemmelser i EU-retten, som de nationale retsinstanser skal anvende for at træffe afgørelse i de for dem verserende tvister, også selv om disse bestemmelser ikke udtrykkeligt er omtalt i de præjudicielle spørgsmål, der forelægges Domstolen (jf. dom af 18.3.1993, Viessmann, C-280/91, EU:C:1993:103, præmis 17, og af 19.12.2019, Nederlands Uitgeversverbond og Groep Algemene Uitgevers, C-263/18, EU:C:2019:1111, præmis 31).

29 I den foreliggende sag fremgår det af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at den forelæggende ret med det første spørgsmål ønsker at afgøre, i hvilket omfang den kompetente nationale myndighed kan fastslå, at den støtte, der er ydet en landbruger, ikke opfylder kriterierne for støtteberettigelse i en situation, hvor en forpagtningsaftale, som er fremlagt til støtte for støtteansøgningen med henblik på i overensstemmelse med national lovgivning at bevise, at landbrugsarealet er til rådighed for denne landbruger, og som er gyldig på tidspunktet for undersøgelsen af denne ansøgning, efterfølgende annulleres med tilbagevirkende kraft som følge af en uregelmæssighed i proceduren for tildeling af denne aftale, som ikke kan tilregnes nævnte landbruger. Det fremgår nærmere bestemt af denne anmodning, at den forelæggende ret ønsker oplyst, om den kompetente nationale myndighed i en sådan situation kan fastslå, at landbrugeren ikke opfylder kriterierne for støtteberettigelse, uanset hvornår denne aftale er blevet annulleret.

30 For så vidt som det første spørgsmål vedrører artikel 63, stk. 1, i forordning nr. 1306/2013, skal det bemærkes, at det følger af denne bestemmelses første afsnit, at når det konstateres, at en støttemodtager ikke opfylder kriterierne for støtteberettigelse, forpligtelserne eller andre forpligtelser vedrørende betingelserne for tildeling af støtte som fastsat i sektorlovgivningen for landbrug, udbetales støtten ikke eller tilbagetrækkes helt eller delvist.

31 Denne artikel 63, stk. 1, første afsnit, vedrører retsvirkningerne af den manglende overholdelse af kriterierne for støtteberettigelse, forpligtelserne og andre forpligtelser (jf. i denne retning dom af 11.4.2024, Baramlay, C-6/23, EU:C:2024:294, præmis 67). Denne bestemmelse definerer derimod ikke disse kriterier, som varierer alt efter den pågældende støtteordning.

32 Eftersom det fremgår af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at den i hovedsagen omhandlede støtteansøgning navnlig vedrører den generelle arealbetalingsordning, skal det fastslås, at med henblik på at vurdere, om modtageren af en støtte i medfør af denne ordning opfylder kriterierne for støtteberettigelse, er ikke alene bestemmelserne i forordning nr. 1306/2013 om finansiering, forvaltning og overvågning af den fælles landbrugspolitik relevante, men ligeledes bestemmelserne i forordning nr. 1307/2013 om direkte betalinger til landbrugere i medfør af støtteordninger under den fælles landbrugspolitik.

33 På denne baggrund skal det fastslås, at den forelæggende ret med det første spørgsmål nærmere bestemt ønsker oplyst, om forordning nr. 1306/2013 og nr. 1307/2013 skal fortolkes således, at disse forordninger er til hinder for, at den kompetente nationale myndighed anser en ansøgning om generel arealbetaling for ikke længere at kunne antages, alene fordi den forpagtningsaftale vedrørende det i ansøgningen omhandlede landbrugsareal, som er fremlagt til støtte herfor for i overensstemmelse med national lovgivning at bevise, at landbrugeren råder over landbrugsarealet, og som var gyldig på tidspunktet for undersøgelsen af nævnte ansøgning, senere er blevet annulleret med tilbagevirkende kraft som følge af en uregelmæssighed i proceduren for tildeling af aftalen, hvilken uregelmæssighed ikke kan tilregnes denne landbruger, uanset hvornår nævnte aftale blev annulleret.

34 I medfør af artikel 36, stk. 1, i forordning nr. 1307/2013 kunne medlemsstater, der i 2014 anvendte den generelle arealbetalingsordning som fastsat i afsnit V, kapitel 2, i forordning nr. 73/2009, på betingelserne i førstnævnte forordning beslutte at fortsætte med at anvende ordningen indtil senest den 31. december 2020.

35 Den generelle arealbetalingsordning er en ordning for afkoblet støtte, dvs. uafhængig af landbrugsproduktionen. Denne ordning giver direkte indkomststøtte og har til formål at sikre en rimelig levestandard for de landbrugere, der reelt driver landbrugsvirksomhed og følgelig faktisk råder over et landbrugsareal, hvorpå denne aktivitet udøves (jf. i denne retning dom af 7.4.2022, Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, præmis 52).

36 I henhold til artikel 36, stk. 2, i forordning nr. 1307/2013 bevilges den generelle arealbetaling på årsbasis for hver støtteberettiget hektar, som landbrugeren har anmeldt i overensstemmelse med artikel 72, stk. 1, første afsnit, litra a), i forordning nr. 1306/2013.

37 For det første er indrømmelsen af generel arealbetaling betinget af, at det areal, som landbrugeren har anmeldt, opfylder definitionen af begrebet »støtteberettiget hektar« som omhandlet i artikel 32, stk. 2, i forordning nr. 1307/2013, idet dette begreb dækker ethvert landbrugsareal, hvorpå der udøves en landbrugsaktivitet, som er knyttet til en bedrift (dom af 4.7.2024, Asoprovac, C-708/22, EU:C:2024:573, præmis 18). I henhold til denne forordnings artikel 32, stk. 4, anses et areal kun for at være en støtteberettiget hektar, hvis det er i overensstemmelse med denne definition i hele det pågældende kalenderår, medmindre der er tale om force majeure eller særlige omstændigheder.

38 For det andet er indrømmelsen af generel arealbetaling ligeledes undergivet betingelsen fastsat i artikel 36, stk. 5, i forordning nr. 1307/2013, hvoraf følger, at medmindre der er tale om force majeure eller særlige omstændigheder, skal de støtteberettigede hektarer, som landbrugeren har anmeldt, være til dennes rådighed på en dato, som medlemsstaten fastsætter, og som ikke må ligge senere end den dato, som medlemsstaten har fastsat for ændring af støtteansøgningen omhandlet i artikel 72, stk. 1, i forordning nr. 1306/2013.

39 I medfør af retspraksis kræves det med henblik på at afgøre, om et areal er til landbrugerens »rådighed« som omhandlet i artikel 36, stk. 5, i forordning nr. 1307/2013, ikke efter denne forordning, at denne landbruger skal fremlægge en formel retlig hjemmel for sin »brugsret« til det pågældende areal, da det i denne henseende er tilstrækkeligt, at det godtgøres, at landbrugeren rent faktisk bruger dette areal og har en tilstrækkelig autonomi med henblik på udøvelsen af sin landbrugsaktivitet på nævnte areal (jf. i denne retning dom af 7.4.2022, Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, præmis 53).

40 For det tredje skal det bemærkes, at det fremgår af artikel 60 i forordning nr. 1306/2013, at medmindre der er fastsat særlige bestemmelser, indrømmes der ingen fordele i henhold til sektorlovgivningen for landbrug til fysiske eller juridiske personer, om hvem det kan fastslås, at betingelserne for at opnå sådanne fordele blev skabt på en kunstig måde og i strid med formålene med den pågældende lovgivning.

41 Domstolen har allerede fastslået, at bevis for, at der er tale om misbrug hos en potentiel støttemodtager, nødvendiggør dels et sammenfald af objektive omstændigheder, hvoraf det fremgår, at det formål, som den relevante lovgivning forfølger, ikke er opnået, selv om betingelserne i disse bestemmelser formelt er overholdt, dels et subjektivt element, der består i ønsket om at drage fordel af EU-lovgivningen ved kunstigt at skabe de betingelser, der kræves for at opnå denne fordel (dom af 7.4.2022, Avio Lucos, C-176/20, EU:C:2022:274, præmis 70 og den deri nævnte retspraksis).

42 I en situation, hvor forpagtningsaftalen vedrørende et landbrugsareal, som landbrugeren har anmeldt i forbindelse med en ansøgning om generel arealbetaling – hvilken aftale var gyldig på tidspunktet for denne ansøgning – senere er blevet annulleret med tilbagevirkende kraft som følge af en uregelmæssighed i proceduren for tildeling af denne aftale, hvilken uregelmæssighed ikke kan tilregnes denne landbruger, kan den kompetente nationale myndighed ikke af denne omstændighed alene fastslå, at kriterierne i artikel 32, stk. 2 og 4, og artikel 36, stk. 5, i forordning nr. 1307/2013 ikke er opfyldt, uanset hvornår nævnte aftale blev annulleret.

43 Såfremt forpagtningsaftalen annulleres efter udgangen af det kalenderår, for hvilket der er ansøgt om generel betaling, er disse kriterier nemlig principielt opfyldt. Annullationen af forpagtningsaftalen vedrørende landbrugsarealet gør det, selv om denne annullation har tilbagevirkende kraft, hverken muligt at finde, at de anmeldte hektarer ikke var i overensstemmelse med definitionen af »støtteberettiget hektar« i hele det pågældende kalenderår i henhold til artikel 32, stk. 2 og 4, i forordning nr. 1307/2013, eller at fastslå, at landbrugsarealet ikke var faktisk til landbrugerens rådighed på den dato, som medlemsstaten har fastsat i medfør af denne forordnings artikel 36, stk. 5. Nævnte annullation kan navnlig ikke i sig selv rejse tvivl om den forelæggende rets konstatering om, at landbrugeren faktisk brugte dette landbrugsareal og havde en tilstrækkelig autonomi med henblik på udøvelsen af sin landbrugsaktivitet på nævnte dato i overensstemmelse med den retspraksis, der er omtalt i nærværende doms præmis 39.

44 Eftersom annullationen af en forpagtningsaftale i den situation, der er nævnt i nærværende doms præmis 42, skyldes en uregelmæssighed i proceduren for tildeling af denne aftale, hvilken uregelmæssighed ikke kan tilregnes denne landbruger, skal denne annullation endvidere ikke i sig selv – uden at der påvises et subjektivt element som fastlagt i den retspraksis, der er omtalt i nærværende doms præmis 41 – foranledige den forelæggende ret til at fastslå, at landbrugeren kunstigt har skabt de betingelser, der kræves for at opnå generel arealbetaling, i strid med lovgivningens formål eller har forsøgt svigagtigt at drage fordel af andres arealer med henblik på at omgå EU-lovgivningen om den generelle betalingsordning som omhandlet i Domstolens praksis (jf. i denne retning dom af 7.4.2022, Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, præmis 65 og den deri nævnte retspraksis).

45 Det skal præciseres, at den omstændighed, at annullationen af forpagtningsaftalen vedrørende det areal, der er anmeldt med henblik på den generelle arealbetaling, skyldes en kommunes manglende overholdelse af reglerne for indgåelse af offentlige kontrakter, ikke i sig selv indebærer, at den ansøgning om støtte, som er indgivet til den kompetente nationale myndighed, skal afvises. Til forskel fra andre støtteordninger under den fælles landbrugspolitik, gør ingen EU-retlig bestemmelse nemlig indrømmelsen af den generelle arealbetaling betinget af gennemførelsen af disse regler. Selv om artikel 63, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 1306/2013 ligesom denne bestemmelses første afsnit præciserer konsekvenserne af den manglende overholdelse af kriterierne for støtteberettigelse, forpligtelserne eller andre forpligtelser vedrørende betingelserne for tildeling af støtte, har denne bestemmelse, når denne manglende overholdelse vedrører den nationale lovgivning eller EU-lovgivningen om offentlige kontrakter, hverken til formål eller følge at fastsætte en betingelse, der generelt gør støtte efter den generelle arealbetalingsordning betinget af overholdelsen af denne lovgivning.

46 Når dette er sagt, følger det af artikel 72, stk. 1, første afsnit, litra c), i forordning nr. 1306/2013, og artikel 14, stk. 1, i gennemførelsesforordning nr. 809/2014, at medlemsstaterne har en skønsmargen hvad angår den dokumentation og de beviser, som en støtteansøger skal afkræves vedrørende de arealer, der er genstand for vedkommendes ansøgning (jf. analogt dom af 7.4.2022, Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, præmis 60).

47 Det følger endvidere af artikel 58, stk. 1, litra c), i forordning nr. 1306/2013, at medlemsstaterne også har en skønsmargen ved valget af nationale foranstaltninger, som de finder nødvendige, for effektivt at forebygge og sanktionere uregelmæssigheder og svig (jf. i denne retning dom af 7.4.2022, Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, præmis 62).

48 Medlemsstaternes udøvelse af deres skøn vedrørende de beviser, der skal fremlægges til støtte for en støtteansøgning, er underlagt visse begrænsninger, bl.a. hvad angår muligheden for at forpligte en støtteansøger til at fremlægge gyldig dokumentation for vedkommendes ret til at anvende de arealer, der er genstand for den pågældendes ansøgning. Det gælder i denne sammenhæng, at den nationale lovgivning, hvorved denne skønsmargen anvendes, skal overholde de formål, der forfølges med EU-retten på området for direkte økonomisk støtte til landbrugerne, og de almindelige EU-retlige principper, særligt proportionalitetsprincippet, hvorefter de foranstaltninger, der gennemføres ved en bestemmelse, skal være egnede til at gennemføre det tilsigtede formål og ikke må gå videre, end hvad der er nødvendigt for at opnå dette (jf. i denne retning analogt dom af 7.4.2022, Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, præmis 63).

49 Forordning nr. 1307/2013 er således ikke til hinder for en national lovgivning, der gør opnåelsen af støtte i henhold til den generelle arealbetalingsordning betinget af en forpligtelse for ansøgeren til at godtgøre, at vedkommende har en »brugsret« til det landbrugsareal, der er genstand for denne ansøgning, forudsat at de formål, der forfølges med den pågældende EU-lovgivning, og de almindelige EU-retlige principper, navnlig proportionalitetsprincippet, overholdes (jf. i denne retning analogt dom af 7.4.2022, Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, præmis 68).

50 Det fremgår af den rumænske regerings skriftlige indlæg, at med forbehold for den forelæggende rets efterprøvelse fastsætter rumænsk lovgivning i medfør af artikel 8, stk. 1, litra n), i regeringens hastedekret nr. 3/2015 i den version, der fandt anvendelse på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen, en forpligtelse for den landbruger, der ansøger om støtte efter den generelle arealbetalingsordning, til at fremlægge bevis for, at landbrugsarealet er til vedkommendes rådighed. Det fremgår ligeledes af disse indlæg, at ifølge dekret nr. 619/2015 omfatter dokumentationen for, at de anmeldte, støtteberettigede arealer er til landsbrugerens rådighed, bl.a. en bekræftet genpart af den oprindelige forpagtningsaftale for landbrugsarealet indgået mellem en landbruger og en kommune.

51 Den i rumænsk ret fastsatte fremlæggelse af beviset for, at landbrugsarealet er til landbrugerens rådighed, udgør med forbehold for den forelæggende rets efterprøvelse et kriterium for støtteberettigelse som omhandlet i artikel 63, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 1306/2013, eftersom denne fremlæggelse er et nødvendigt forudgående krav for en støtteansøgnings gyldighed (jf. i denne retning dom af 11.4.2024, Baramlay, C-6/23, EU:C:2024:294, præmis 66).

52 Selv om det tilkommer den forelæggende ret at undersøge, om den i hovedsagen omhandlede administrative praksis overholder de formål, der forfølges med EU-retten på området for direkte økonomisk støtte til landbrugerne, og de almindelige EU-retlige principper, særligt proportionalitetsprincippet, kan Domstolen i overensstemmelse med sin faste praksis forsyne den forelæggende ret med alle de under EU-retten henhørende fortolkningsbidrag, som gør det

muligt for den forelæggende ret at vurdere dette spørgsmål om foreneligheden med henblik på bedømmelsen af den sag, der er indbragt for den (jf. i denne retning dom af 7.4.2022, Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, præmis 64 og den deri nævnte retspraksis).

53 Det skal fastslås, at den kompetente myndigheds praksis, hvorefter ansøgningen om generel arealbetaling under omstændigheder som de i tvisten i hovedsagen omhandlede anses for ikke at være støtteberettiget, hvis forpagtningsaftalen vedrørende landbrugsarealet annulleres, uanset hvornår denne annullation sker, ikke er egnet til at sikre virkeliggørelsen af lovgivningens formål, som er omtalt i nærværende doms præmis 35, og som er at sikre en rimelig levestandard for de landbrugere, der reelt driver landbrugsvirksomhed og følgelig faktisk råder over et landbrugsareal, hvorpå denne aktivitet udøves.

54 Såfremt forpagtningsaftalen annulleres efter udgangen af det kalenderår, for hvilket der er ansøgt om generel betaling, skal det, som det fremgår af nærværende doms præmis 43, nemlig fastslås, at de kriterier for støtteberettigelse, som er fastsat i EU-retten, principielt er opfyldt. Til forskel fra den situation, hvor landbrugeren ikke kan fremlægge dokumentation for, at vedkommende har en »brugsret« til landbrugsarealet, som var gyldig på tidspunktet for den pågældendes ansøgning om generel arealbetaling, kan det tilfælde, hvor den forpagtningsaftale, der skal bevise denne »brugsret«, annulleres efter udgangen af det pågældende kalenderår som følge af en uregelmæssighed i proceduren for tildeling af denne aftale, hvilken uregelmæssighed ikke kan tilregnes denne landbruger, henset til begrundelsen for denne annullation, ikke afsløre en situation, hvor landbrugeren har forsøgt svigagtigt at drage fordel af andres arealer med henblik på at omgå EU-lovgivningen som omhandlet i Domstolens praksis (jf. dom af 7.4.2022, Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, præmis 65 og den deri nævnte retspraksis).

55 Hvis det i et sådant tilfælde fastslås, at ansøgningen om generel arealbetaling ikke opfylder det kriterium for støtteberettigelse, som er fastsat i national ret, fratages denne landbruger under tilsidesættelse af formålet med lovgivningen en direkte indkomststøtte, selv om den pågældende ifølge den forelæggende rets præciseringer reelt har udøvet landbrugsaktivitet og følgelig faktisk rådet over et landbrugsareal, hvorpå denne aktivitet blev udøvet.

56 Henset til det ovenstående skal det første spørgsmål besvares med, at forordning nr. 1306/2013 og nr. 1307/2013 skal fortolkes således, at disse forordninger er til hinder for, at den kompetente nationale myndighed anser en ansøgning om generel arealbetaling for ikke længere at kunne antages, alene fordi den forpagtningsaftale vedrørende det i ansøgningen omhandlede landbrugsareal, som er fremlagt til støtte herfor for i overensstemmelse med national lovgivning at bevise, at landbrugeren råder over landbrugsarealet, og som var gyldig på tidspunktet for undersøgelsen af nævnte ansøgning, senere er blevet annulleret med tilbagevirkende kraft som følge af en uregelmæssighed i proceduren for tildeling af aftalen, hvilken uregelmæssighed ikke kan tilregnes denne landbruger, uanset hvornår nævnte aftale blev annulleret.

Det andet spørgsmål

57 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at det andet spørgsmål kun er forelagt, såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende. Henset til besvarelsen af det første spørgsmål, er det ufornødent at besvare det andet spørgsmål.

Sagsomkostninger

58 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Første Afdeling) for ret:

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, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2017/2393 af 13. december 2017, samt 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

skal fortolkes således, at

disse forordninger er til hinder for, at den kompetente nationale myndighed anser en ansøgning om generel arealbetaling for ikke længere at kunne antages, alene fordi den forpagtningsaftale vedrørende det i ansøgningen omhandlede landbrugsareal, som er fremlagt til støtte herfor for i overensstemmelse med national lovgivning at bevise, at landbrugeren råder over landbrugsarealet, og som var gyldig på tidspunktet for undersøgelsen af nævnte ansøgning, senere er blevet annulleret med tilbagevirkende kraft som følge af en uregelmæssighed i proceduren for tildeling af aftalen, hvilken uregelmæssighed ikke kan tilregnes denne landbruger, uanset hvornår nævnte aftale blev annulleret.

Underskrifter