Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

7. april 2022 *

»Præjudiciel forelæggelse – landbrug – fælles landbrugspolitik – ordninger for direkte støtte – fælles regler – generel arealbetalingsordning – forordning (EF) nr. 73/2009 – artikel 2, litra c) – begrebet »landbrugsaktivitet« – artikel 35 – forordning (EF) nr. 1122/2009 – national lovgivning, som kræver, at der fremlægges dokumentation for retten til at anvende den landbrugsparcel, der stilles til rådighed for en landbruger i forbindelse med en koncessionsaftale, og som gør gyldigheden af en sådan aftale betinget af, at en fremtidig koncessionshaver er opdrætter eller ejer af dyr – koncessionshaver på et græsningsareal, der har indgået en samarbejdsaftale med dyreopdrættere – retskraft«

I sag C-116/20,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Curtea de Apel Timişoara (appeldomstolen i Timişoara, Rumænien) ved afgørelse af 6. februar 2020, indgået til Domstolen den 28. februar 2020, i sagen

SC Avio Lucos SRL

mod

Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul județean Dolj,

Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (APIA) – Aparat Central,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling),

sammensat af formanden for Første Afdeling, A. Arabadjiev, som fungerende formand for Anden Afdeling, og dommerne I. Ziemele (refererende dommer), T. von Danwitz, P.G. Xuereb og A. Kumin,

generaladvokat: A. Rantos,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

* Processprog: rumænsk.

efter at der er afgivet indlæg af:

– SC Avio Lucos SRL ved avocate M. Gornoviceanu,

– Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul județean Dolj ved N.S. Răducan, som befuldmægtiget,

– den rumænske regering ved E. Gane og A. Rotăreanu, som befuldmægtigede,

– den tyske regering ved J. Möller og S. Heimerl, som befuldmægtigede,

– den franske regering ved A.-L. Desjonquères, C. Mosser og W. Zemamta, som befuldmægtigede,

– den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocati dello Stato L. Vignato og R Guizzi,

– Europa-Kommissionen ved A. Sauka og A. Biolan, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 2. september 2021,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører for det første fortolkningen af 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), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1310/2013 af 17. december 2013 (EUT 2013, L 347, s. 865) (herefter »forordning nr. 73/2009«), for det andet fortolkningen af Kommissionens forordning (EF) nr. 1122/2009 af 30. november 2009 om gennemførelsesbestemmelser til forordning nr. 73/2009 for så vidt angår krydsoverensstemmelse, graduering og det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem inden for rammerne af de ordninger for direkte støtte til landbrugerne, som er omhandlet i nævnte forordning, og om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1234/2007 for så vidt angår krydsoverensstemmelse inden for rammerne af støtteordningen for vin (EUT 2009, L 316, s. 65), og for det tredje princippet om retskraft.

2 Denne anmodning er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem på den ene side SC Avio Lucos SRL og på den anden side Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul Județean Dolj (agenturet for betalinger og indgreb til fordel for landbruget – distriktscentret i Dolj, Rumænien) og Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (APIA) – Aparat Central (agenturet for betalinger og indgreb til fordel for landbruget – Central, Rumænien) (herefter samlet »APIA«) vedrørende et krav om tilbagebetaling af den økonomiske støtte, som APIA tildelte Avio Lucos i henhold til den generelle arealbetalingsordning for 2014.

Retsforskrifter

EU-retten

Forordning (EF) nr. 1254/1999

3 Artikel 12, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 1254/1999 af 17. maj 1999 om den fælles markedsordning for oksekød (EFT 1999, L 160, s. 21) bestemte følgende:

»Ved fastlæggelse af belægningsgraden på bedriften medregnes følgende:

[…]

b) foderarealet, som er det areal på bedriften, der i hele kalenderåret er til rådighed til kvæg-, fåre- og/eller gedehold. […]

[…]«

4 Denne artikel 12 udgik ved Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003 af 29. september 2003 om fastlæggelse af fælles regler for den fælles landbrugspolitiks ordninger for direkte støtte og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere og om ændring af forordning (EØF) nr. 2019/93, (EF) nr. 1452/2001, (EF) nr. 1453/2001, (EF) nr. 1454/2001, (EF) nr. 1868/94, (EF) nr. 1251/1999, (EF) nr. 1254/1999, (EF) nr. 1673/2000, (EØF) nr. 2358/71 og (EF) nr. 2529/2001 (EUT 2003, L 270, s. 1), inden forordning nr. 1254/1999 selv blev ophævet ved Rådets forordning (EF) nr. 1234/2007 af 22. oktober 2007 om en fælles markedsordning for landbrugsprodukter og om særlige bestemmelser for visse landbrugsprodukter (fusionsmarkedsordningen) (EUT 2007, L 299, s. 1).

Forordning nr. 1782/2003

5 Artikel 44 i forordning nr. 1782/2003, der havde overskriften »Anvendelse af betalingsrettigheder«, fastsatte i stk. 2 og 3 følgende:

»2. Ved »støtteberettiget hektar« forstås ethvert landbrugsareal på bedriften, der er udlagt som agerjord og permanente græsarealer, undtagen arealer med permanente afgrøder eller skov, eller som anvendes til ikke-landbrugsaktiviteter.

3. Landbrugeren afgiver en erklæring vedrørende de parceller, der svarer til den støtteberettigede hektar, som ledsager en betalingsrettighed. Medmindre der er tale om force majeure eller usædvanlige omstændigheder, skal disse parceller være til landbrugerens rådighed […]«

6 Forordning nr. 1782/2003 blev ophævet ved forordning nr. 73/2009.

Forordning nr. 73/2009

7 4., 7., 23. og 25. betragtning til forordning nr. 73/2009 havde følgende ordlyd:

»(4) For at undgå, at landbrugsjord opgives, og for at sikre, at de bevares i god landbrugs- og miljømæssig stand, blev der desuden ved [forordning nr. 1782/2003] fastsat fællesskabsrammebestemmelser, i henhold til hvilke medlemsstaterne vedtager normer under hensyn til de pågældende områders særlige karakteristika, herunder jordbunds- og klimaforhold, eksisterende landbrugssystemer, arealanvendelse, vekseldrift, landbrugspraksis og landbrugsstrukturer. Denne mulighed bør videreføres. […]

[…]

(7) [Forordning nr. 1782/2003] anerkendte, at permanente græsarealer har en positiv miljøvirkning. De foranstaltninger i den nævnte forordning, der har til formål at fremme bevarelsen af de eksisterende permanente græsarealer for at sikre, at der ikke sker en massiv omlægning til agerjord, bør bibeholdes.

[…]

(23) Erfaringen med anvendelsen af enkeltbetalingsordningen har vist, at der i en række tilfælde er blevet ydet afkoblet indkomststøtte til modtagere, hvis landbrugsaktiviteter kun udgjorde en ubetydelig del af deres samlede økonomiske aktiviteter, eller hvis forretningsformål slet ikke eller kun marginalt var at drive landbrug. For at forhindre, at der ydes landbrugsindkomststøtte til sådanne modtagere, og for at garantere, at fællesskabsstøtten udelukkende anvendes til at sikre landbrugsbefolkningen en rimelig levestandard, bør medlemsstaterne bemyndiges til i sådanne tilfælde at undlade at yde direkte betalinger til sådanne fysiske og juridiske personer i henhold til denne forordning.

[…]

(25) Den fælles landbrugspolitiks støtteordninger omfatter direkte indkomststøtte særlig med henblik på at sikre landbrugerne en rimelig levestandard. Dette mål hænger nøje sammen med, at landbrugsarealerne bevares. For at undgå enhver fejlfordeling af fællesskabsmidlerne bør der ikke foretages støtteudbetalinger til landbrugere, der kunstigt har skabt betingelser for at opnå sådanne betalinger.«

8 Denne forordnings artikel 2 med overskriften »Definitioner« bestemte følgende:

»I denne forordning forstås ved:

[…]

b) »bedrift«: alle de produktionsenheder, som landbrugeren driver, og som befinder sig på en og samme medlemsstats område

c) »landbrugsaktivitet«: produktion, avl eller dyrkning af landbrugsprodukter, herunder høst, malkning, opdræt af husdyr og hold af husdyr til landbrugsformål, eller bevarelse af jorden i god landbrugs- og miljømæssig stand, jf. artikel 6

[…]

h) »landbrugsareal«: areal, der er udlagt som agerjord, permanent græsareal eller areal med permanente afgrøder.«

9 Den nævnte forordnings artikel 6, der havde overskriften »Betingelser for god landbrugs- og miljømæssig stand«, fastsatte i stk. 1, første afsnit, følgende:

»Medlemsstaterne sikrer, at al landbrugsjord, især jord, der ikke længere anvendes til produktionsformål, holdes i god landbrugs- og miljømæssig stand. Medlemsstaterne fastlægger på nationalt eller regionalt plan minimumskrav for god landbrugs- og miljømæssig stand på grundlag af de rammer, der er opstillet i bilag III, idet der tages hensyn til de pågældende områders særlige karakteristika, herunder jordbunds- og klimaforhold, eksisterende landbrugssystemer, arealanvendelse, vekseldrift, landbrugspraksis og landbrugsstrukturer. Medlemsstaterne skal ikke […] fastsætte minimumskrav, der ikke er fastsat i disse rammer.«

10 Samme forordnings artikel 19 med overskriften »Støtteansøgninger« fastsatte i stk. 1 følgende:

»Landbrugeren skal hvert år indsende en ansøgning om direkte betalinger, der skal indeholde følgende oplysninger, for så vidt som de er relevante:

a) alle bedriftens landbrugsparceller […]

b) betalingsrettigheder, der er anmeldt med henblik på at blive aktiveret

c) andre oplysninger fastsat i denne forordning eller af den pågældende medlemsstat.«

11 Artikel 34 i forordning nr. 73/2009 med overskriften »Aktivering af betalingsrettigheder pr. støtteberettiget hektar« var affattet således:

»1. Der ydes støtte til landbrugerne i henhold til enkeltbetalingsordningen, når der er aktiveret en betalingsrettighed pr. støtteberettiget hektar. Aktiverede betalingsrettigheder giver ret til betaling af de beløb, der er fastsat […] deri.

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

a) ethvert af bedriftens landbrugsarealer, og ethvert areal, der er tilplantet med lavskov med kort omdriftstid (KN-kode ex 0602 90 41), og som anvendes til landbrugsaktivitet […]

[…]

Medmindre der er tale om force majeure eller usædvanlige omstændigheder, skal hektar opfylde støtteberettigelseskriterierne i hele kalenderåret.«

12 Denne forordnings artikel 35, der havde overskriften »Anmeldelse af støtteberettigede hektar«, fastsatte i stk. 1 følgende:

»Landbrugeren anmelder de parceller, der svarer til de støtteberettigede hektar, som ledsager en betalingsrettighed. Medmindre der er tale om force majeure eller usædvanlige omstændigheder, skal disse parceller være til landbrugerens rådighed på en dato, som medlemsstaten fastsætter, og som ikke må ligge efter den dato, som medlemsstaten har fastsat for ændring af støtteansøgningen.«

13 Den nævnte forordnings artikel 124, der havde overskriften »Område omfattet af den generelle arealbetalingsordning«, bestemte i stk. 2 følgende:

»Med henblik på betalinger efter den generelle arealbetalingsordning er alle landbrugsparceller svarende til kriterierne i stk. 1 […] støtteberettigede.

Medmindre der er tale om force majeure eller usædvanlige omstændigheder, skal de parceller, der er omhandlet i første afsnit, være til landbrugerens rådighed på den dato, som medlemsstaten har fastsat, og som ikke må ligge efter den dato, som medlemsstaten har fastsat for ændring af støtteansøgningen.

Minimumsarealet pr. bedrift, for hvilket der kan ansøges om betalinger, er 0,3 ha. Imidlertid kan en ny medlemsstat på grundlag af objektive kriterier og med Kommissionens samtykke beslutte, at minimumsarealet skal være større, dog højst 1 ha.«

14 I bilag III til samme forordning med overskriften »Betingelser for god landbrugs- og miljømæssig stand omhandlet i artikel 6« nævntes, for så vidt angik minimumsniveauet for vedligeholdelse, bl.a. følgende fakultative standard: »Minimumsbelægningsgrader for dyr og/eller passende systemer«.

15 Forordning nr. 73/2009 blev ophævet ved 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 forordning nr. 73/2009 (EUT 2013, L 347, s. 608).

Forordning nr. 1122/2009

16 8. og 28. betragtning til forordning nr. 1122/2009 havde følgende ordlyd:

»(8) For at sikre, at enkeltbetalingsordningen, der er omhandlet i afsnit III i [forordning nr. 73/2009], gennemføres korrekt, bør medlemsstaterne oprette et identifikations- og registreringssystem, der kan bruges til sporing af betalingsrettigheder […]

[…]

(28) Det er absolut nødvendigt, at fristerne for indsendelse af støtteansøgninger, for ændring af arealstøtteansøgninger og for fremlæggelse af bilag, kontrakter og erklæringer overholdes, for at de nationale myndigheder kan planlægge og efterfølgende føre effektiv kontrol med, at støtteansøgningerne er korrekte. […]«

17 Denne forordnings artikel 12, der havde overskriften »Enkeltansøgningens indhold«, bestemte i stk. 1 følgende:

»Enkeltansøgningen skal indeholde alle de oplysninger, der er nødvendige for at fastslå støtteberettigelsen, navnlig følgende:

[…]

d) oplysninger til identifikation af alle bedriftens landbrugsparceller, oplysninger om parcellernes størrelse, udtrykt i ha med to decimaler, deres beliggenhed og eventuelt anvendelse […]«

18 Forordning nr. 1122/2009 blev ophævet ved Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 640/2014 af 11. marts 2014 om supplerende regler til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1306/2013 for så vidt angår det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem, betingelserne for afslag eller tilbagetrækning af betalinger og administrative sanktioner vedrørende direkte betalinger, støtte til udvikling af landdistrikterne og krydsoverensstemmelse (EUT 2014, L 181, s. 48).

Rumænsk ret

Lov nr. 72/2002 om husdyrbrug

19 Artikel 4 i legea zootehniei nr. 72/2002 (lovbekendtgørelse nr. 72/2002 om husdyrbrug, *Monitorul Oficial al României*, del I, nr. 235 af 2.4.2014) bestemte følgende:

»I denne lov forstås ved »opdrætter« en fysisk eller juridisk person, som ejer de i artikel 2 nævnte arter af dyr, der er registreret i landbrugsregistret.«

20 Denne lovs artikel 5, stk. 1, fastsatte følgende:

»Opdræt og udnyttelse af dyr er den aktivitet, der udøves af opdrættere, uanset deres retlige status, med henblik på at frembringe produkter og animalske produkter.«

OUG nr. 125/2006

21 Artikel 7, stk. 1, litra f), i Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 125/2006 pentru aprobarea schemelor de plăți directe și plăți naționale directe complementare, care se acordă în agricultură începând cu anul 2007, și pentru modificarea articolului 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asociere în agricultură (regeringens hastebekendtgørelse nr. 125/2006 om godkendelse af ordningerne for direkte betalinger og direkte supplerende nationale betalinger, som ydes til landbruget fra 2007, og om ændring af artikel 2 i lov nr. 36/1991 om landbrugsselskaber og andre former for sammenslutninger på landbrugsområdet) af 21. december 2006 (*Monitorul Oficial al României*, del I, nr. 1043 af 29.12.2006) i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen (herefter »OUG nr. 125/2006«), bestemte følgende:

»For at få tildelt betalinger inden for de generelle arealbetalingsordninger skal ansøgerne være registreret i Registrul fermierilor [(registret over landbrugere)], der forvaltes af Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură [(agenturet for betalinger og indgreb til fordel for landbruget, Rumænien)], indgive en betalingsansøgning inden for fristen og opfylde følgende almindelige betingelser:

[…]

f) fremlægge de nødvendige dokumenter, som godtgør den retmæssige anvendelse af det areal, for hvilket ansøgningen er indgivet

[…]«

Anordning nr. 246/2008 fra ministeren for landbrug og landdistriktsudvikling

22 Artikel 5, stk. 1, i Ordinul ministrului agriculturii si dezvoltării rurale nr. 246/2008 privind stabilirea modului de implementare, a condițiilor specifice și a criteriilor de eligibilitate pentru aplicarea schemelor de plăți directe și plăți naționale directe complementare în sectorul vegetal, pentru acordarea sprijinului aferent măsurilor de agromediu și zone defavorizate (anordning nr. 246/2008 fra ministeren for landbrug og landdistriktsudvikling om fastsættelse af gennemførelsesbestemmelser, specifikke betingelser og støttekriterier vedrørende anvendelsen af ordningerne for supplerende nationale direkte betalinger i plantesektoren, tildeling af støtte til foranstaltninger til fremme af miljøvenligt landbrug og ugunstigt stillede områder) af 23. april 2008 (*Monitorul Oficial al României*, del I, nr. 332 af 25.4.2008) i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen, havde følgende ordlyd:

»De dokumenter, der godtgør den retmæssige anvendelse af permanente kommunale græsningsarealer i overensstemmelse med artikel 7, stk. 1, litra f), i [OUG nr. 125/2006], består af skøder, koncessions- eller lejeaftaler mellem lokale myndigheder og opdrættere, hvori det anvendte areal er angivet, og attester udstedt af rådhuset på grundlag af oplysningerne i landbrugsregistret. Enhver aftale, som er indgået inden denne anordnings ikrafttrædelse, og som vedrører anvendelsen af kommunale græsningsarealer, gælder fortsat, indtil rettigheden bortfalder.«

Regeringens hastebekendtgørelse nr. 34/2013

23 Artikel 2 i Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2013 privind organizarea, administrarea și exploatarea pajiștilor permanente și pentru modificarea și completarea Legii fondului funciar nr. 18/1991 af 23. april 2013 (regeringens hastebekendtgørelse nr. 34/2013 om organisering, forvaltning og udnyttelse af permanente græsningsarealer og om ændring og supplering af lov nr. 18/1991 om jordbesiddelse, *Monitorul Oficial al României*, del I, nr. 267 af 13.5.2013) i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen, bestemte følgende:

»I denne hastebekendtgørelse forstås ved følgende begreber og udtryk:

[…]

b) græsningsarealer og høslætenge – landbrugsarealer, der er opført i skødet under denne anvendelseskategori med henblik på fremstilling af foderplanter, græs og andre urteagtige planter til dyr, som høstes ved slæt eller udnyttes ved græsning

c) storkreatur (SK) – en standardmåleenhed fastsat med udgangspunkt i enhver dyrearts foderbehov, som muliggør omregning til andre dyrekategorier

d) bruger af græsningsarealer og høslætenge – opdrætter, såvel fysisk som juridisk person, der er opført i Registrul național al exploatațiilor [det nationale virksomhedsregister], udfører specifikke landbrugsaktiviteter i kategorien brug af græsningsarealer og høslætenge i overensstemmelse med den statistiske nomenklatur for økonomiske aktiviteter i Den Europæiske Union for planteavl og animalsk produktion, er retmæssig indehaver af retten til anvendelse af landbrugsarealet og udnytter græsningsarealet ved enten at lade egne dyreflokke græsse eller ved at slå det mindst en gang om året

e) nationalt register over landbrugsbedrifter (RNE) – indsamling af data i elektronisk format, herunder oplysninger, der identificerer hver enkelt bedrift i Rumænien […]

f) indehavere af enge – indehavere af ejendomsretten eller af andre rettigheder over fast ejendom eller personer, der i henhold til de civile love har status af ejere eller faktiske indehavere af enge.«

Anordning nr. 226/235/2003 fra ministeren for landbrug, fødevarer og skovbrug og ministeren for offentlig forvaltning

24 Ordinul ministrului agriculturii, alimentației şi pădurilor şi al ministrului administrației publice nr. 226/235/2003 pentru aprobarea Strategiei privind organizarea activității de imbunatatire și exploatare a pajiștilor la nivel național, pe termen mediu și lung (anordning nr. 226/235/2003 fra ministeren for landbrug, fødevarer og skovbrug og ministeren for offentlig forvaltning om godkendelse af strategien for tilrettelæggelse af aktiviteter til forbedring og udnyttelse af enge på nationalt niveau på mellemlang og lang sigt) (*Monitorul Oficial al României*, del I, nr. 423 af 17.6.2003) i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen, indeholdt et bilag I, hvis kapitel VI, punkt 1, var affattet således:

»Forpligtelser for brugere af enge

a) For at bruge enge, der forvaltes af kommunalbestyrelser, byer eller kommuner,

skal sammenslutninger af opdrættere og opdrættere, der er fysiske eller juridiske personer, indgive en ansøgning til byrådet […]

b) Brugere af enge, der indgår koncessionsaftaler, skal som minimum opfylde følgende betingelser:

– være registreret i [RNE]

– garantere et minimumsgræsningstryk på 0,3 SK pr. hektar for det ønskede areal

– fremlægge en græsningsplan i overensstemmelse med bestemmelserne i kapitel IV, punkt 8, for den periode, hvor anvendelsen af det ønskede engareal overtages.«

Den civile retsplejelov

25 Artikel 431 i Cod procedură civilă (den civile retsplejelov) bestemmer i stk. 2 følgende:

»Parterne kan påberåbe sig retskraften af en afgørelse i en tidligere tvist, hvis der foreligger en tilknytning til løsningen af denne tvist.«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

26 Avio Lucos indgav en ansøgning til APIA om økonomisk støtte i henhold til den generelle arealbetalingsordning for 2014 for et areal på 341,70 ha græsningsareal. For at bevise sin brugsret til arealet fremlagde dette selskab en koncessionsaftale indgået den 28. januar 2013 med Consiliul Local al Comunei Podari (byrådet i Podari kommune, Rumænien) vedrørende et græsningsareal

beliggende i denne kommune. I henhold til denne aftale havde Avio Lucos som koncessionshaver ret til direkte at udnytte de aktiver, der var givet i koncession, for egen regning og risiko. Selskabet var i øvrigt forpligtet til at udnytte det areal, der var givet i koncession, ved græsning, og det var forbudt selskabet at udleje denne ejendom eller give den i underkoncession.

27 Avio Lucos indgik derefter den 30. januar 2013 en samarbejds- og deltagelsesaftale med fire fysiske personer. I henhold til denne aftale skulle Avio Lucos stille det koncessionerede kommunale græsningsareal til rådighed for disse fysiske personer og årligt for egen regning udføre det påkrævede vedligeholdelsesarbejde, idet de nævnte fysiske personer til gengæld forpligtede sig til at stille deres dyr – som især var får, geder, køer og heste – til rådighed for Avio Lucos, således at græsningen på den koncessionerede ejendom skulle ske kontinuerligt og permanent.

28 Efter at der var indgivet en ansøgning herom, ydede APIA Avio Lucos et forskud på en betaling efter arealstøtteordningerne for produktionsåret 2014 for et samlet beløb på 529 340,24 rumænske lei (RON) (ca. 107 000 EUR).

29 Efter en fornyet behandling af denne ansøgning konstaterede APIA imidlertid, at Avio Lucos på tidspunktet for indgåelsen af koncessionsaftalen ikke havde ret til at få koncession på græsningsarealer, der udgjorde offentlig eller privat kommunal ejendom, eftersom selskabet ikke var opdrætter eller ejer af dyr, hvilket var i strid med gældende national ret.

30 Henset til denne konstatering vedtog APIA for det første en afgørelse, hvorved Avio Lucos i henhold til artikel 58, stk. 3, i forordning nr. 1122/2009 blev pålagt flerårige sanktioner for et samlet beløb på 555 729,59 RON (ca. 112 000 EUR). Denne afgørelse blev flere gange genstand for administrativ og retslig prøvelse, uden at Avio Lucos fik medhold.

31 For det andet fastsatte APIA et budgetmæssigt tilgodehavende hos Avio Lucos på i alt 529 340,24 RON (ca. 107 000 EUR), hvilket svarede til det beløb, som selskabet allerede havde fået udbetalt i henhold til den generelle arealbetalingsordning for 2014.

32 Avio Lucos indbragte denne afgørelse til prøvelse for Tribunalul Dolj (retten i første instans i Dolj, Rumænien), som frifandt APIA i søgsmålet. Avio Lucos appellerede denne dom til Curtea de Apel Craiova (appeldomstolen i Craiova, Rumænien), der omgjorde dommen og hjemviste sagen til Tribunalul Dolj (retten i første instans i Dolj). Ved dom af 25. februar 2018 frifandt denne ret APIA i søgsmålet. Avio Lucos har iværksat appel til prøvelse af denne dom, og sagen verserer nu for den forelæggende ret, Curtea de Apel Timişoara (appeldomstolen i Timişoara, Rumænien).

33 Den forelæggende ret har fremhævet, at spørgsmålet, om EU-retten er til hinder for en national lovgivning, hvorefter det kræves, at der føres bevis for retten til at anvende eller udnytte et areal eller for at være opdrætter eller ejer af dyr for at få koncession på græsningsarealer med henblik på at opnå økonomisk støtte i henhold til arealbetalingsordningerne, ikke er frit for at være behæftet med usikkerhed. Denne ret ønsker desuden oplyst, om den af Avio Lucos konkret udførte aktivitet er omfattet af artikel 2 i forordning nr. 73/2009. Slutteligt har den forelæggende ret henvist til to endelige retsafgørelser, hvorved der blev givet afslag på ansøgninger om betaling efter den generelle arealbetalingsordning for 2014, fordi de ikke opfyldte det i den nationale lovgivning opstillede krav om gyldigheden af hjemlen til udnyttelse eller anvendelse af arealet, og denne ret har spurgt, om EU-retten er til hinder for en anvendelse af princippet om retskraft, som forhindrer den kompetente nationale ret i at undersøge, hvorvidt krav opstillet i national ret er forenelige med EU-retten, under en ny tvist om lovligheden af det tilgodehavende, på grundlag af hvilket de beløb, som uretmæssigt er blevet udbetalt til Avio Lucos, tilbagesøges.

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

»1) Er den [EU]-lovgivning, som finder anvendelse på økonomisk støtte for landbrugsåret 2014 – navnlig forordning (EF) nr. 73/2009 og forordning nr. 1122/2009 – til hinder for, at den nationale lovgivning opstiller et krav om fremlæggelse af bevis for retten til anvendelse af et areal med henblik på at opnå økonomisk støtte inden for arealordningerne?

2) For så vidt som den ovenfor anførte [EU]-lovgivning ikke er til hinder for den i det første spørgsmål omhandlede nationale lovgivning, er [EU]-retten (herunder proportionalitetsprincippet) – især hvis modtageren for at godtgøre retten til udnyttelse af landbrugsarealet har fremlagt en koncessionsaftale vedrørende et græsningsareal (ifølge hvilken ansøgeren har erhvervet retten til udnyttelse af græsningsarealet på egen risiko og til egen gunst mod betaling af leje) – da til hinder for en national lovgivning, hvorefter indgåelsen af en sådan koncessionsaftale kun er gyldig, hvis den fremtidige koncessionshaver udelukkende er opdrætter eller ejer af dyr?

3) Omfatter definitionen af landbrugsaktivitet i artikel 2 i forordning (EF) nr. 73/2009 aktiviteten udført af en modtager under en arealordning, der – efter at have indgået en koncessionsaftale vedrørende et græsningsareal med henblik på at erhverve retten til udnyttelse af dette areal og betalingsrettigheder i landbrugsåret 2014 – indgår en samarbejdsaftale med opdrættere, ifølge hvilken modtageren tillader omkostningsfri græsning af dyr på arealet, men bevarer retten til anvendelse heraf, idet han forpligter sig til ikke at forhindre græsningsaktiviteten og til at gennemføre rydningen af græsningsarealet?

4) Er [EU]-retten til hinder for, at en national bestemmelse såsom retsplejelovens artikel 431, stk. 2, om retskraften af en endelig retsafgørelse – med hensyn til en sådan afgørelse, hvormed der blev givet afslag på en ansøgning om betaling, fordi den ikke opfyldte det i den nationale lovgivning opstillede krav om gyldigheden af hjemlen til udnyttelse/anvendelse af det areal, for hvilket ansøgningen var indgivet inden for arealordningen i landbrugsåret 2014 (inden for rammerne af en tvist, hvori der blev nedlagt påstand om annullation af afgørelsen om anvendelse af flerårige sanktioner) – fortolkes således, at spørgsmålet om, hvorvidt dette nationale krav er foreneligt med den [EU]-lovgivning, som finder anvendelse på landbrugsåret 2014, ikke kan efterprøves i en ny tvist, som vedrører lovligheden af foranstaltningen om tilbagebetaling af beløb, som uretmæssigt blev udbetalt til ansøgeren for det samme landbrugsår 2014, hvilken foranstaltning er baseret på de samme faktiske omstændigheder og de samme nationale bestemmelser, som var genstand for prøvelse i den tidligere endelige retsafgørelse?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Formaliteten

35 Den rumænske regering har i sit skriftlige indlæg gjort gældende, at anmodningen om præjudiciel afgørelse skal afvises fra realitetsbehandling i sin helhed, eftersom den forelæggende ret råder over oplysninger, der gør det muligt for den at afgøre den tvist, der er indbragt for den. Ifølge denne regering burde den forelæggende ret navnlig og først og fremmest have analyseret de regler om »den endelige retskrafts sandhed«, der er omhandlet i artikel 431, stk. 2, i den civile retsplejelov,

og have frifundet APIA i Avio Lucos' søgsmål. Denne regering har i denne forbindelse tilføjet, at eftersom denne bestemmelse finder anvendelse på tvisten i hovedsagen, er de tre første spørgsmål uden genstand.

36 Avio Lucos har for sin del gjort gældende, at det første og det andet spørgsmål ikke er relevante for løsningen af tvisten i hovedsagen, idet disse spørgsmål ikke går på, om ansøgeren er berettiget til at modtage den generelle arealbetaling, men på spørgsmålet om gyldigheden af den i hovedsagen omhandlede koncessionsaftale.

37 Det skal bemærkes, at det ifølge fast retspraksis udelukkende tilkommer den nationale ret, for hvilken tvisten er indbragt, og som har ansvaret for den retsafgørelse, der skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, både om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, og relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen. Når de stillede spørgsmål vedrører fortolkningen af EU-retten, er Domstolen derfor principielt forpligtet til at træffe afgørelse (dom af 15.7.2021, The Department for Communities in Northern Ireland, C-709/20, EU:C:2021:602, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis).

38 Heraf følger, at der foreligger en formodning for, at spørgsmål om EU-retten er relevante. Domstolen kan kun afvise at træffe afgørelse om et præjudicielt spørgsmål forelagt af en national ret, hvis det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, såfremt problemet er af hypotetisk karakter, eller såfremt Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan give en hensigtsmæssig besvarelse af de forelagte spørgsmål (dom af 15.7.2021, The Department for Communities in Northern Ireland, C-709/20, EU:C:2021:602, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis).

39 I det foreliggende tilfælde gør betragtningen om, at artikel 431, stk. 2, i den civile retsplejelov skal føre den forelæggende ret til at frifinde sagsøgte i den sag, der verserer for den, det for det første ikke muligt at fastslå, at den fortolkning af de EU-retlige regler, som den forelæggende ret har anmodet om en fortolkning af, åbenbart savner enhver forbindelse med tvisten i hovedsagen. Inden for rammerne af den procedure, som er fastsat i artikel 267 TEUF, er Domstolens opgaver og den forelæggende rets opgaver således klart forskellige, og det tilkommer udelukkende sidstnævnte at fortolke den nationale lovgivning (dom af 15.1.2013, Križan m.fl., C-416/10, EU:C:2013:8, præmis 58 og den deri nævnte retspraksis).

40 Hvad for det andet angår den påståede manglende relevans af det første og det andet spørgsmål skal det bemærkes, at artikel 267 TEUF altid tillader en national ret at forelægge Domstolen fortolkningsspørgsmål, hvis den finder det hensigtsmæssigt (dom af 15.1.2013, Križan m.fl., C-416/10, EU:C:2013:8, præmis 56 og den deri nævnte retspraksis). Som det fremgår af denne doms præmis 33, er den forelæggende ret af den opfattelse, at det til afgørelse af den tvist, der er indbragt for den, er nødvendigt at få besvaret spørgsmålet om, hvorvidt EU-retten er til hinder for en national lovgivning, hvorefter det kræves, at der føres bevis for retten til at anvende eller udnytte et areal eller for at være opdrætter eller ejer af dyr for at få koncession på græsningsarealer og eventuelt opnå økonomisk støtte i henhold til en arealbetalingsordning.

41 Det følger heraf, at den forelæggende rets spørgsmål kan antages til realitetsbehandling.

Det første spørgsmål

42 Med sit første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om forordning nr. 73/2009 og nr. 1122/2009 skal fortolkes således, at de er 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.

43 Det skal bemærkes, at det fremgår af artikel 34, stk. 1, i forordning nr. 73/2009, at der ydes støtte til landbrugerne i henhold til enkeltbetalingsordningen, når der er aktiveret en betalingsrettighed pr. støtteberettiget hektar.

44 I henhold til denne forordnings artikel 35, stk. 1, påhviler det landbrugeren at anmelde de parceller, der svarer til de støtteberettigede hektar, som ledsager en betalingsrettighed, og medmindre der er tale om force majeure eller usædvanlige omstændigheder, skal disse parceller »være til landbrugerens rådighed« på en dato, som fastsættes af den pågældende medlemsstat. Det fremgår ligeledes af den nævnte forordnings artikel 124, stk. 2, at med henblik på betalinger efter den generelle arealbetalingsordning er alle landbrugsparceller svarende til kriterierne i denne artikels stk. 1 støtteberettigede, og at disse landbrugsparceller, medmindre der er tale om force majeure eller usædvanlige omstændigheder, skal »være til landbrugerens rådighed« på den dato, som denne medlemsstat har fastsat.

45 Eftersom det ikke er præciseret i forordning 73/2009, på hvilken måde de omhandlede arealer skal være »være til landbrugerens rådighed«, skal der ved fortolkningen af denne bestemmelse ifølge Domstolens faste praksis ikke blot tages hensyn til dennes ordlyd efter ordlydens sædvanlige betydning i almindelig sprogbrug, men også til den sammenhæng, hvori bestemmelsen indgår, og til de mål, der forfølges med den lovgivning, som den udgør en del af (jf. i denne retning dom af 24.6.2010, Pontini m.fl., C-375/08, EU:C:2010:365, præmis 58, og af 29.7.2019, Pelham m.fl., C-476/17, EU:C:2019:624, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis).

46 Hvad for det første angår ordlyden af denne forordnings artikel 35, stk. 1, skal det bemærkes, at den omstændighed, at et areal er til rådighed for landbrugeren, i daglig sprogbrug som udgangspunkt indebærer, at landbrugeren er i stand til at anvende arealet, når det passer ham, således at han reelt kan udøve en landbrugsaktivitet dér.

47 Hvad for det andet angår den sammenhæng, hvori denne bestemmelse indgår, fremgår det af denne doms præmis 43, at der ydes støtte til landbrugerne i henhold til enkeltbetalingsordningen, når der er aktiveret en betalingsrettighed pr. »støtteberettiget hektar«, idet et sådant begreb i henhold til artikel 34, stk. 2, i forordning nr. 73/2009 betegner ethvert af bedriftens landbrugsarealer, som anvendes til landbrugsaktivitet.

48 Disse udtryk er selv defineret i denne forordning. I den nævnte forordnings artikel 2, litra b), c) og h), defineres begrebet »bedrift« således som »alle de produktionsenheder, som landbrugeren driver, og som befinder sig på en og samme medlemsstats område«, begrebet »landbrugsaktivitet« som »produktion, avl eller dyrkning af landbrugsprodukter […] eller bevarelse af jorden i god landbrugs- og miljømæssig stand […]«, og endelig begrebet »landbrugsareal« som »areal, der er udlagt som agerjord, permanent græsareal eller areal med permanente afgrøder«.

49 Med hensyn til kravet i artikel 2, litra b), i forordning nr. 73/2009 om, at en produktionsenhed skal »drives« af en landbruger, har Domstolen i denne henseende allerede fastslået, at begrebet »drift« ikke indebærer, at landbrugeren har en ubegrænset råderet over det pågældende areal inden for rammerne af anvendelsen heraf til landbrugsmæssige formål. Derimod skal landbrugeren i forhold til dette areal have en tilstrækkelig autonomi med henblik på udøvelsen af sin landbrugsaktivitet, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at vurdere, henset til alle sagens faktiske omstændigheder (jf. i denne retning dom af 14.10.2010, Landkreis Bad Dürkheim, C-61/09, EU:C:2010:606, præmis 61 og 62, og af 2.7.2015, Demmer, C-684/13, EU:C:2015:439, præmis 58).

50 Landbrugeren skal således være i stand til at udøve en vis beslutningskompetence i forbindelse med driften af det pågældende areal (dom af 14.10.2010, Landkreis Bad Dürkheim, C-61/09, EU:C:2010:606, præmis 63) med henblik på sin udøvelse af sin landbrugsaktivitet på dette areal.

51 Hvad for det tredje angår de formål, der forfølges med den pågældende lovgivning, fremgår det af 23. betragtning til forordning nr. 73/2009, at denne har til formål at undgå, at der ydes direkte støtte til modtagere, hvis landbrugsaktiviteter kun udgør en ubetydelig del af deres samlede økonomiske aktiviteter, eller hvis forretningsformål slet ikke eller kun marginalt er at drive landbrug. Det fremgår desuden af artikel 39, stk. 1, litra b), TEUF, hvis indhold i det væsentlige er gengivet i 25. betragtning til denne forordning, at den fælles landbrugspolitiks støtteordninger omfatter direkte indkomststøtte, som har til formål at sikre landbrugsbefolkningen en rimelig levestandard, især ved en forhøjelse af de individuelle indkomster for de i landbruget beskæftigede personer.

52 Det skal således i lighed med, hvad generaladvokaten har anført i punkt 50 i forslaget til afgørelse, fastslås, at støtten i henhold til den generelle arealbetalingsordning 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.

53 Henset til ordlyden af artikel 35, stk. 1, i forordning nr. 73/2009, til den sammenhæng, hvori denne bestemmelse indgår, og til formålet med den lovgivning, som den er en del af, skal det fastslås, at det med henblik på at afgøre, om en parcel er »til rådighed« for en landbruger som omhandlet i nævnte bestemmelse, ikke efter denne forordning kræves, 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 dette areal.

54 En sådan fortolkning understøttes for det første af Domstolens praksis vedrørende begrebet »landbrugsareal på bedriften« som nævnt i artikel 44, stk. 2 og 3, i forordning nr. 1782/2003. I denne henseende har Domstolen således fastslået, at eftersom disse bestemmelser ikke præciserer arten af den retlige relation, som ligger til grund for landbrugerens anvendelse af det pågældende areal, kan det ikke udledes af disse bestemmelser, at de omhandlede parceller skal være til rådighed for landbrugeren i henhold til en forpagtningskontrakt eller en tilsvarende overdragelse (dom af 14.10.2010, Landkreis Bad Dürkheim, C-61/09, EU:C:2010:606, præmis 54).

55 For det andet støttes denne fortolkning af Domstolens praksis vedrørende begrebet »det foderareal på bedriften, der er til rådighed«, som fremgik af artikel 12, stk. 2, litra b), i forordning nr. 1254/1999, idet Domstolen har fastslået, at denne bestemmelse ikke gør imødekommelse af en støtteansøgning betinget af, at der fremlægges gyldig dokumentation, der godtgør ansøgerens ret

til at anvende de foderarealer, der er genstand for denne ansøgning. Derimod er det den faktiske udnyttelse af foderarealet, som udgør en af betingelserne for tildeling af de omhandlede præmier (jf. i denne retning dom af 24.6.2010, Pontini m.fl., C-375/08, EU:C:2010:365, præmis 62 og 70).

56 Selv om EU-retten ikke opstiller en forpligtelse til at bevise en »brugsret« til et landbrugsareal, skal det dog ydermere undersøges, om denne ret er til hinder for, at medlemsstaterne fastsætter en sådan forpligtelse i deres nationale lovgivning.

57 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at det fremgår af artikel 19, stk. 1, i forordning nr. 73/2009, at landbrugeren hvert år skal indsende en ansøgning om direkte betalinger, der – for så vidt som det er relevant – skal indeholde oplysninger om alle bedriftens landbrugsparceller, betalingsrettigheder, der er anmeldt med henblik på at blive aktiveret, samt andre oplysninger fastsat i denne forordning eller af den pågældende medlemsstat.

58 Endvidere bestemmer artikel 12, stk. 1, litra d), i forordning nr. 1122/2009 – som fastsætter gennemførelsesbestemmelser til forordning nr. 73/2009, navnlig for så vidt angår krydsoverensstemmelse, graduering og det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem inden for rammerne af de ordninger for direkte støtte til landbrugerne, som er omhandlet i sidstnævnte forordning – at enkeltansøgningen skal indeholde alle de oplysninger, der er nødvendige for at fastslå støtteberettigelsen, navnlig oplysninger til identifikation af alle bedriftens landbrugsparceller, oplysninger om parcellernes størrelse, deres beliggenhed og eventuelt deres anvendelse.

59 Det præciseres endvidere i 8. betragtning til forordning nr. 1122/2009, at for at sikre, at enkeltbetalingsordningen, der er omhandlet i afsnit III i forordning nr. 73/2009, gennemføres korrekt, bør medlemsstaterne oprette et identifikations- og registreringssystem, der kan bruges til sporing af betalingsrettigheder. Som det i det væsentlige fremgår af 28. betragtning til forordning nr. 1122/2009, skal den rettidige fremlæggelse af »bilag, kontrakter og erklæringer« gøre det muligt for de nationale myndigheder at planlægge og efterfølgende føre effektiv kontrol med, at støtteansøgningerne er korrekte.

60 Med hensyn til sådanne bilag har Domstolen i forhold til den EU-lovgivning om støtteordninger og gennemførelsesbestemmelser til det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem inden for rammerne af ordningerne for direkte støtte til landbrugerne, der gik forud for vedtagelsen af forordning nr. 1122/2009, dog allerede haft lejlighed til at fastslå, 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.

61 Domstolen har således fastslået, at medlemsstaterne, henset til denne skønsmargen, kan fastsætte præciseringer vedrørende de beviser, der skal fremlægges til støtte for en støtteansøgning, ved særligt at henvise til vanlig praksis på deres område i landbrugssektoren vedrørende brugsret og ret til anvendelse af foderarealer og de dokumenter, der skal fremlægges i denne forbindelse (dom af 24.6.2010, Pontini m.fl., C-375/08, EU:C:2010:365, præmis 82).

62 Domstolen har ligeledes fastslået, at medlemsstaterne har en skønsmargen ved valget af nationale foranstaltninger, som de finder nødvendige, for effektivt at forebygge og sanktionere uregelmæssigheder og svig (dom af 24.6.2010, Pontini m.fl., C-375/08, EU:C:2010:365, præmis 76).

63 Domstolen har imidlertid tilføjet, at medlemsstaternes udøvelse af deres skøn vedrørende de beviser, der skal fremlægges til støtte for en støtteansøgning, er underlagt visse begrænsninger, særligt hvad angår muligheden for at forpligte en støtteansøger til at fremlægge gyldig dokumentation for hans ret til at anvende de arealer, der er genstand for hans 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 dom af 24.6.2010, Pontini m.fl., C-375/08, EU:C:2010:365, præmis 86 og 87, og af 17.12.2020, Land Berlin (Betalingsrettigheder i forbindelse med den fælles landbrugspolitik), C-216/19, EU:C:2020:1046, præmis 35).

64 Selv om det i hvert konkret tilfælde tilkommer den forelæggende ret at undersøge, om dette princip er blevet overholdt (jf. i denne retning dom af 24.6.2010, Pontini m.fl., C-375/08, EU:C:2010:365, præmis 89), følger det af Domstolens faste praksis, at Domstolen er beføjet til at 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 (dom af 11.6.2020, Subdelegación del Gobierno en Guadalajara, C-448/19, EU:C:2020:467, præmis 17 og den deri nævnte retspraksis).

65 I denne henseende bemærkes for det første, således som generaladvokaten har anført i punkt 57 i forslaget til afgørelse, at indførelsen af en forpligtelse som den, der er omhandlet i artikel 7, stk. 1, litra f), i OUG nr. 125/2006, til at fremlægge dokumenter, som godtgør den retmæssige anvendelse af det areal, der er genstand for betalingsanmodningen, forekommer egnet til at sikre, at de målsætninger for den fælles landbrugspolitik, der er nævnt i denne doms præmis 51 og 52, reelt forfølges. En sådan forpligtelse tilsigter nemlig navnlig at forhindre, at en ansøger om støtte i henhold til enkeltbetalingsordningen svigagtigt kan drage fordel af andres arealer med det formål at omgå de EU-retlige bestemmelser vedrørende den pågældende ordning (jf. analogt dom af 24.6.2010, Pontini m.fl., C-375/08, EU:C:2010:365, præmis 88).

66 Hvad for det andet angår spørgsmålet om, hvorvidt denne nationale lovgivning ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det nævnte formål, skal det bemærkes, at prøvelsen af proportionaliteten skal ske særligt under hensyn til målsætningerne for den fælles landbrugspolitik, hvilket kræver en afvejning af disse målsætninger og de mål, der forfølges med den nævnte lovgivning (jf. i denne retning dom af 23.12.2015, Scotch Whisky Association m.fl., C-333/14, EU:C:2015:845, præmis 28 og 40).

67 I den konkrete sag skal det bemærkes, at det i artikel 5, stk. 1, i anordning nr. 246/2008 fra ministeren for landbrug og landdistriktsudvikling, i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen, præciseres, at »[d]e dokumenter, der godtgør den retmæssige anvendelse af permanente kommunale græsningsarealer i overensstemmelse med artikel 7, stk. 1, litra f), i [OUG nr. 125/2006], består af skøder, koncessions- eller lejeaftaler mellem lokale myndigheder og opdrættere, hvori det anvendte areal er angivet, og attester udstedt af rådhuset på grundlag af oplysningerne i landbrugsregistret«, og at denne bestemmelse derfor alene synes at vedrøre kravene til godtgørelsen af den retmæssige anvendelse af permanente kommunale græsningsarealer, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at tage stilling til. Hvad angår græsningsarealer, der hører ind under lokale forvaltningsenheders – i det foreliggende tilfælde kommunernes – offentlige såvel som private ejendom, kan det dog lægges til grund, at et formelt

dokument, der attesterer en brugsret, som hovedregel vil blive oprettet mellem parterne, således at forpligtelsen til at fremlægge et sådant dokument i et sådant særligt tilfælde ikke fremstår som uforholdsmæssig.

68 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at forordning nr. 73/2009 og nr. 1122/2009 skal fortolkes således, at de ikke er 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.

Det andet spørgsmål

69 Med sit andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om forordning nr. 73/2009 og nr. 1122/2009 skal fortolkes således, at de i det særlige tilfælde, hvor en modtager af støtte i henhold til den generelle arealbetalingsordning har godtgjort retten til at udnytte et landbrugsareal ved at fremlægge en koncessionsaftale vedrørende et græsningsareal, der hører ind under en lokal forvaltningsenheds offentlige ejendom, er til hinder for en national lovgivning, som gør gyldigheden af en sådan aftale betinget af, at en fremtidig koncessionshaver er opdrætter eller ejer af dyr.

70 Indledningsvis skal det bemærkes, at det fremgår af oplysningerne i anmodningen om præjudiciel afgørelse, at forpligtelsen for koncessionshaveren på et græsningsareal til at være opdrætter eller ejer af dyr ikke som sådan udgør en betingelse for at være berettiget til økonomisk støtte i henhold til den i hovedsagen omhandlede generelle arealbetalingsordning. Det fremgår således, at ansøgerne i henhold til artikel 7, stk. 1, i OUG nr. 125/2006 skal være opført i registret over landbrugere, der administreres af APIA, indgive deres betalingsanmodning inden for fristerne og overholde de generelle betingelser, der er fastsat i denne bestemmelse, og som ikke indeholder en sådan forpligtelse.

71 Det fremgår imidlertid af de sagsakter, som Domstolen råder over, at denne forpligtelse følger af bestemmelserne i bilag I til anordning nr. 226/235/2003 fra ministeren for landbrug, fødevarer og skovbrug og ministeren for offentlig forvaltning, i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen.

72 Da denne forpligtelse ikke følger af EU-retten og henhører under medlemsstaternes skønsmargen, påhviler det i overensstemmelse med den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 61, 63 og 64, den forelæggende ret at afgøre, om et sådant krav overholder de formål, der forfølges med den pågældende EU-lovgivning, og de almindelige EU-retlige principper, navnlig proportionalitetsprincippet.

73 I denne henseende har den rumænske regering i sit skriftlige indlæg i det væsentlige anført, at den rumænske lovgiver – henset til den særlige situation for landbruget i Rumænien, som står over for fænomener såsom at jorden opgives, at landbrugsbefolkningen bliver stadig ældre, at der ikke er ret mange unge landbrugere, og at der findes mange små landbrugsbedrifter, som for en stor dels vedkommende er delvist selvforsynende bedrifter – har valgt at gøre indgåelsen af koncessionsaftaler vedrørende græsningsarealer, der hører ind under lokale forvaltningsenheders offentlige ejendom, betinget af, at koncessionshaveren er indehaver eller ejer af dyr. Et sådant valg,

der ikke udgør en betingelse for støtteberettigelse i henhold til en arealbetalingsordning, men en gyldighedsbetingelse for sådanne koncessionsaftaler, henhører imidlertid under den rumænske lovgivers skønsmargen.

74 Ved at fastsætte denne betingelse har den rumænske lovgiver således søgt at sikre landbrugsbefolkningen en rimelig levestandard ved at lette den direkte adgang for det største antal ejere eller indehavere af dyr til græsningsarealer, der tilhører de lokale forvaltningsenheder, og samtidig undgå, at erhvervsdrivende, der udøver landbrugsvirksomhed gennem en mellemmand, får gavn heraf. APIA har i sit svar på Domstolens spørgsmål med henblik på skriftlig besvarelse tilføjet, at for flertallet af dyreopdrætterne består den eneste foderkilde for dyrene om sommeren af den vegetation, der fås fra engene, således at det er vigtigt, at dyreopdrætterne kan få koncession på engene i de egne, hvor de bor og opdrætter deres dyr.

75 Som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 68 i forslaget til afgørelse, overholder et sådant formål de formål, der forfølges med EU-retten på området. Som det fremgår af denne doms præmis 52, har støtten i henhold til den generelle arealbetalingsordning nemlig 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.

76 Med forbehold for den efterprøvelse, som det påhviler den forelæggende ret at foretage, synes forpligtelsen til at være ejer eller opdrætter af dyr i øvrigt, således som det fremgår af denne doms præmis 74, at være egnet til at nå det mål, som den rumænske lovgiver forfølger, og som består i at lette den direkte adgang til de græsningsarealer, der tilhører de lokale forvaltningsenheder, for det største antal af disse ejere eller opdrættere i en sammenhæng, hvor den eneste foderkilde for opdrættede dyr om sommeren består af den vegetation, der fås fra engene.

77 Eftersom denne forpligtelse udelukkende vedrører en persons mulighed for at få koncession på et græsningsareal, der hører ind under lokale forvaltningsenheders offentlige ejendom, synes den omhandlede nationale lovgivning desuden ikke at gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål, hvilket det påhviler den forelæggende ret at efterprøve, og dette under hensyntagen til de krav, der er fastsat i den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 66.

78 Henset til ovenstående betragtninger skal det andet spørgsmål besvares med, at forordning nr. 73/2009 og nr. 1122/2009 skal fortolkes således, at de i det særlige tilfælde, hvor en modtager af støtte i henhold til den generelle arealbetalingsordning har godtgjort retten til at udnytte et landbrugsareal ved at fremlægge en koncessionsaftale vedrørende et græsningsareal, der hører ind under en lokal forvaltningsenheds offentlige ejendom, ikke er til hinder for en national lovgivning, som gør gyldigheden af en sådan aftale betinget af, at en fremtidig koncessionshaver er opdrætter eller ejer af dyr.

Det tredje spørgsmål

79 Med sit tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 2, litra c), i forordning nr. 73/2009 skal fortolkes således, at begrebet »landbrugsaktivitet« omfatter en aktivitet, hvorved en person får koncession på et græsningsareal og senere indgår en samarbejdsaftale med dyreopdrættere, ifølge hvilken disse opdrættere lader dyr græsse på det koncessionerede areal, idet koncessionshaveren bevarer brugsretten til arealet, men forpligter sig til ikke at begrænse græsningsaktiviteten og påtager sig vedligeholdelsesarbejdet på græsningsarealet.

80 Begrebet »landbrugsaktivitet« defineres i artikel 2, litra c), i forordning nr. 73/2009 som dels produktion, avl eller dyrkning af landbrugsprodukter, herunder høst, malkning, opdræt af husdyr og hold af husdyr til landbrugsformål, dels bevarelse af jorden i god landbrugs- og miljømæssig stand, jf. denne forordnings artikel 6.

81 Det er ubestridt i tvisten i hovedsagen, at Avio Lucos' virksomhed ikke er omfattet af det første tilfælde vedrørende produktion, avl eller dyrkning af landbrugsprodukter. Som generaladvokaten har fremhævet i punkt 73 i forslaget til afgørelse, har de dyr, som opdrætterne har stillet til rådighed for Avio Lucos i medfør af artikel 8 i den i hovedsagen omhandlede samarbejds- og deltagelsesaftale, altid været ejet, opdrættet og anvendt til græsning af de nævnte opdrættere.

82 Hvad angår det andet tilfælde, der vedrører bevarelse af jorden i god landbrugs- og miljømæssig stand, bestemmer artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 73/2009, at medlemsstaterne dels skal sikre, at al landbrugsjord holdes i god landbrugs- og miljømæssig stand, dels på nationalt eller regionalt plan skal fastlægge minimumskrav for god landbrugs- og miljømæssig stand på grundlag af de rammer, der er opstillet i bilag III til denne forordning, idet der tages hensyn til »de pågældende områders særlige karakteristika«, og det tilføjes i denne artikel, at medlemsstaterne ikke skal fastsætte minimumskrav, der ikke er fastsat i disse rammer.

83 I denne henseende har den rumænske regering i sit skriftlige indlæg anført, at den rumænske lovgiver har opstillet den fakultative standard »minimumsbelægningsgrader for dyr og/eller passende systemer«, som udtrykkeligt er omhandlet og tilladt i bestemmelserne i dette bilag III. Denne lovgiver har således inden for rammerne af krydsoverensstemmelsesordningen, med virkning fra 2012, opstillet et krav om »vedligeholdelse af permanente græsningsarealer ved opretholdelse af et minimumsgræsningstryk på 0,3 SK pr. hektar og/eller ved slæt af disse græsningsarealer mindst en gang om året«.

84 Kommissionen har i sit skriftlige indlæg ligeledes fremhævet, at det fremgår af Rumæniens meddelelse om iværksættelse af minimumskrav for god landbrugs- og miljømæssig stand for ansøgningsåret 2014, at »landbrugerne er forpligtet til at foretage følgende for at overholde normen om minimumsbelægningsgrader for dyr og/eller passende systemer: slå græsset mindst én gang om året og/eller sikre et minimumsgræsningstryk (mindst 0,3 dyr pr. hektar) for at bevare jorden (permanente græsningsarealer) i god stand«.

85 I den konkrete sag fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at Avio Lucos i henhold til artikel 7 i den samarbejds- og deltagelsesaftale, der er blevet indgået mellem denne virksomhed og dyreopdrætterne, »årligt og for egen regning foretager aktiviteter som rydning af græsningsarealet, fjernelse af giftige ukrudtsplanter og bortledning af overskydende vand fra arealet, således at der sikres optimale betingelser for sanering af græsningsarealet«. Med forbehold for den efterprøvelse, som det påhviler den forelæggende ret at foretage, synes en sådan aktivitet at falde ind under en af de alternative aktiviteter, der er angivet i den i den foregående præmis nævnte meddelelse, og dermed at falde ind under begrebet »landbrugsaktivitet« som omhandlet i artikel 2, litra c), i forordning nr. 73/2009.

86 En sådan fortolkning er i øvrigt i overensstemmelse med denne forordnings formål, således som de fremgår af bl.a. fjerde og syvende betragtning til denne, som angår bevarelse af græsningsarealerne i god landbrugs- og miljømæssig stand, idet det anerkendes, at permanente græsarealer har en positiv miljøvirkning.

87 Henset til ovenstående betragtninger skal det tredje spørgsmål besvares med, at artikel 2, litra c), i forordning nr. 73/2009 skal fortolkes således, at begrebet »landbrugsaktivitet« omfatter en aktivitet, hvorved en person får koncession på et græsningsareal og senere indgår en samarbejdsaftale med dyreopdrættere, ifølge hvilken disse opdrættere lader dyr græsse på det koncessionerede areal, idet koncessionshaveren bevarer brugsretten til arealet, men forpligter sig til ikke at begrænse græsningsaktiviteten og påtager sig vedligeholdelsesarbejdet på græsningsarealet, forudsat at dette arbejde opfylder de betingelser, som er fastsat ved den fakultative norm, der er henvist til i bilag III til denne forordning.

Det fjerde spørgsmål

88 Med sit fjerde spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om EU-retten skal fortolkes således, at den er til hinder for anvendelsen i en medlemsstats retsorden af princippet om retskraft, som, i en tvist mellem de samme parter om lovligheden af en foranstaltning om tilbagesøgning af beløb, der er blevet udbetalt til en ansøger om støtte i henhold til en generel arealbetalingsordning, er til hinder for, at den ret, for hvilken sagen er indbragt, undersøger, om nationale krav til lovligheden af hjemlen til udnyttelse af det landbrugsareal, der er genstand for støtteansøgningen, er i overensstemmelse med EU-retten, fordi denne foranstaltning om tilbagesøgning er støttet på de samme faktiske omstændigheder og på den samme nationale lovgivning som var genstand for analyse i en forudgående retsafgørelse, der er blevet endelig.

89 Som den forelæggende ret har anført, er dette spørgsmål opstået som følge af den omstændighed, at APIA har påberåbt sig den retskraft, der knytter sig til to endelige domme, hvorved Avio Lucos ikke fik medhold i de søgsmål, der vedrørte dels en påstand om annullation af den afgørelse, hvorved dette selskab blev pålagt flerårige sanktioner for 2014, og som er omtalt i denne doms præmis 30, dels en påstand om annullation af en rapport om konstatering af uregelmæssigheder for dette samme år. Disse to forvaltningsakter er imidlertid baseret på APIA's afgørelse, hvorefter Avio Lucos skulle udelukkes fra betaling i henhold til arealstøtteordningen, fordi dette selskab ikke havde dokumenteret, at det foretog en retmæssig benyttelse af det i hovedsagen omhandlede kommunale græsningsareal, eftersom det ikke var dyreopdrætter.

90 Den forelæggende ret har i denne henseende anført, at ud fra den nationale retslitteratur vedrørende artikel 431, stk. 2, i den civile retsplejelov kan en indsigelse om den retskraft, der knytter sig til en endelig afgørelse, kun med rette gøres gældende inden for rammerne af en retssag, hvis det retsforhold, der i den anledning påberåbes, ikke blot er identisk med det retsforhold, der tidligere er blevet behandlet i forbindelse med den sag, der gav anledning til denne endelige afgørelse, men også er eksplicit eller implicit omfattet af denne tidligere sag. Retskraften vil således også gælde i de tilfælde, hvor det nye søgsmål sætter retsinstansen i en situation, hvor den skal gentage eller helt eller delvist modsige det retsforhold, der er givet medhold i, eller som er blevet forkastet i den tidligere dom. I det foreliggende tilfælde blev der imidlertid i de domme, der er nævnt i den foregående præmis, truffet afgørelser i tvister mellem de samme parter, nemlig APIA og Avio Lucos, og dommene vedrørte de samme faktiske omstændigheder, nemlig ansøgningen om generel arealbetaling for 2014.

91 Indledningsvis skal det bemærkes, at EU-retten, således som det fremgår af besvarelsen af det første og det andet spørgsmål, forudsat at de formål, der forfølges med den pågældende EU-lovgivning, og de almindelige EU-retlige principper, navnlig proportionalitetsprincippet, overholdes, hverken er til hinder for, at der i national ret indføres en forpligtelse til at bevise en »brugsret« til et landbrugsareal med henblik på at opnå direkte støtte i henhold til den generelle arealbetalingsordning, eller, i det særlige tilfælde, hvor en støttemodtager har godtgjort retten til

at udnytte et landbrugsareal ved at fremlægge en koncessionsaftale vedrørende et græsningsareal, der tilhører en lokal forvaltningsenhed, er til hinder for en national lovgivning, hvorefter indgåelsen af en sådan koncessionsaftale kun er gyldig, hvis den fremtidige koncessionshaver udelukkende er opdrætter eller ejer af dyr.

92 Der skal henvises til den betydning, som princippet om retskraft har både i Unionens retsorden og i de nationale retsordener. Såvel hensynet til at sikre en stabil retstilstand og stabile retlige relationer som retsplejehensyn gør det nemlig påkrævet, at retsafgørelser, der er blevet endelige, efter at de hjemlede appelmuligheder er udnyttet, eller efter at appelfristerne er udløbet, ikke længere kan anfægtes (dom af 3.9.2009, Fallimento Olimpiclub, C-2/08, EU:C:2009:506, præmis 22, af 17.10.2018, Klohn, C-167/17, EU:C:2018:833, præmis 63, og af 2.4.2020, CRPNPAC og Vueling Airlines, C-370/17 og C-37/18, EU:C:2020:260, præmis 88 og den deri nævnte retspraksis).

93 Følgelig er en national domstol ikke efter EU-retten forpligtet til at undlade at anvende nationale processuelle regler, hvorved en afgørelse tillægges retskraft, uanset at dette ville gøre det muligt at afhjælpe en national situation, der er i strid med EU-retten (jf. i denne retning dom af 3.9.2009, Fallimento Olimpiclub, C-2/08, EU:C:2009:506, præmis 23, af 26.1.2017, Banco Primus, C-421/14, EU:C:2017:60, præmis 47, og af 2.4.2020, CRPNPAC og Vueling Airlines, C-370/17 og C-37/18, EU:C:2020:260, præmis 89 og den deri nævnte retspraksis).

94 EU-retten kræver således heller ikke, at en retsinstans for at tage hensyn til den fortolkning af en relevant bestemmelse i EU-retten, som er anlagt af Domstolen, principielt skal genoptage sin retskraftige afgørelse (dom af 2.4.2020, CRPNPAC og Vueling Airlines, C-370/17 og C-37/18, EU:C:2020:260, præmis 90 og den deri nævnte retspraksis).

95 I det foreliggende tilfælde er den forelæggende ret ikke blevet anmodet om at genoptage en retskraftig afgørelse. Den forelæggende ret har derimod bemærket, at tvisten i hovedsagen er baseret på det samme retsforhold som det, der gav anledning til de to endelige domme, der er nævnt i denne doms præmis 89, således at disse domme i medfør af princippet om retskraft, således som fortolket i national ret, ikke kan modsiges af den dom, der skal afsiges i hovedsagen.

96 I denne henseende bemærkes, at det påhviler de nationale retter i videst muligt omfang at fortolke bestemmelserne i national ret på en sådan måde, at de kan få en anvendelse, som bidrager til gennemførelse af EU-retten (dom af 11.11.2015, Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, EU:C:2015:742, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).

97 Kravet om overensstemmende fortolkning omfatter endvidere forpligtelsen for de nationale domstole, herunder de domstole, der træffer afgørelse i sidste instans, til i givet fald at ændre en fast retspraksis, såfremt denne er baseret på en fortolkning af national ret, som er uforenelig med formålene med EU-retten. En national retsinstans kan derfor ikke med rette antage, at det er umuligt for den at fortolke en national bestemmelse i overensstemmelse med EU-retten, alene som følge af den omstændighed, at denne bestemmelse af andre retsinstanser er blevet fortolket i en retning, som ikke er forenelig med denne ret, eller er blevet anvendt således af de kompetente nationale myndigheder (jf. i denne retning dom af 4.3.2020, Telecom Italia, C-34/19, EU:C:2020:148, præmis 60 og 61 og den deri nævnte retspraksis).

98 I det foreliggende tilfælde skal det bemærkes, således som generaladvokaten har anført i punkt 89 i forslaget til afgørelse, at genstanden for de domme, der er nævnt i denne doms præmis 89, på den ene side, og genstanden for den dom, der skal afsiges i den foreliggende sag, på den anden side, ikke synes at være identiske, eftersom de – selv om de vedrører de samme faktiske omstændigheder – angår lovligheden af forskellige administrative afgørelser.

99 Under alle omstændigheder påhviler det den forelæggende ret at efterprøve, om den retskraft, der knytter sig til disse afgørelser, i henhold til national ret omfatter omstændighederne i den foreliggende sag, og i givet fald at undersøge de ved denne ret fastsatte følger (jf. analogt dom af 4.3.2020, Telecom Italia, C-34/19, EU:C:2020:148, præmis 57).

100 Hvis der ikke findes EU-retlige bestemmelser på området, tilkommer det således medlemsstaterne i deres interne retsorden at fastsætte fremgangsmåderne for gennemførelse af princippet om retskraft i medfør af princippet om medlemsstaternes procesautonomi. Disse må imidlertid ikke være mindre gunstige end dem, der gælder for tilsvarende krav på grundlag af national ret (ækvivalensprincippet), og de må ikke være udformet således, at de i praksis gør det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve rettigheder, som hjemles i Unionens retsorden (effektivitetsprincippet) (dom af 4.3.2020, Telecom Italia, C-34/19, EU:C:2020:148, præmis 58, og af 2.4.2020, CRPNPAC og Vueling Airlines, C-370/17 og C-37/18, EU:C:2020:260, præmis 91 og den deri nævnte retspraksis).

101 I denne henseende har Domstolen allerede fastslået, at hvert enkelt tilfælde, hvor der opstår spørgsmål om, hvorvidt en national processuel bestemmelse gør det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at anvende EU-retten, skal bedømmes under hensyn til, hvilken stilling bestemmelsen indtager i den samlede procedure, herunder dens forløb og dens særlige kendetegn, for de forskellige nationale retsinstanser. Under denne synsvinkel skal der i givet fald tages hensyn til de principper, der ligger til grund for den nationale retspleje, bl.a. om retten til forsvar, retssikkerhedsprincippet og princippet om en hensigtsmæssig sagsbehandling (dom af 2.4.2020, CRPNPAC og Vueling Airlines, C-370/17 og C-37/18, EU:C:2020:260, præmis 93 og den deri nævnte retspraksis).

102 Hvad angår hovedsagen synes en fortolkning af princippet om retskraft, således som denne fremgår af denne doms præmis 90, at være til hinder for at anfægte ikke alene en retskraftig retsafgørelse – selv i det tilfælde, hvor denne afgørelse indebærer en tilsidesættelse af EU-retten – men ligeledes, i forbindelse med en civil retssag vedrørende de samme faktiske omstændigheder, enhver konstatering angående det samme retsforhold som det, der gav anledning til de to endelige domme.

103 Som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 92 i forslaget til afgørelse, vil en sådan fortolkning af princippet om retskraft således have til følge, at såfremt en tidligere endelige afgørelse fra en domstol er baseret på en fortolkning, som er i strid med EU-retten, vil den ukorrekte anvendelse af EU-retten blive gentaget i hver afgørelse, som de civile domstole træffer vedrørende det samme retsforhold, uden at det vil være muligt at korrigere denne fortolkning foretaget i strid med EU-retten (jf. analogt dom af 2.4.2020, CRPNPAC og Vueling Airlines, C-370/17 og C-37/18, EU:C:2020:260, præmis 95 og den deri nævnte retspraksis).

104 Sådanne hindringer for en effektiv anvendelse af de EU-retlige bestemmelser kan imidlertid ikke med rimelighed begrundes under henvisning til retssikkerhedsprincippet og må derfor anses for at være i strid med effektivitetsprincippet (jf. analogt dom af 2.4.2020, CRPNPAC og Vueling Airlines, C-370/17 og C-37/18, EU:C:2020:260, præmis 96 og den deri nævnte retspraksis).

105 Henset til ovenstående betragtninger skal det fjerde spørgsmål besvares med, at EU-retten skal fortolkes således, at den er til hinder for anvendelsen i en medlemsstats retsorden af princippet om retskraft, som, i en tvist mellem de samme parter om lovligheden af en foranstaltning om tilbagesøgning af beløb, der er blevet udbetalt til en ansøger om støtte i henhold til en generel arealbetalingsordning, er til hinder for, at den ret, for hvilken sagen er indbragt, undersøger, om nationale krav til lovligheden af hjemlen til udnyttelse af det landbrugsareal, der er genstand for støtteansøgningen, er i overensstemmelse med EU-retten, fordi denne foranstaltning om tilbagesøgning er støttet på de samme faktiske omstændigheder, om hvilke der er uenighed mellem de samme parter, og på den samme nationale lovgivning, som var genstand for analyse i en forudgående retsafgørelse, der er blevet endelig.

Sagsomkostninger

106 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 de 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 (Anden Afdeling) for ret:

1) **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, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1310/2013 af 17. december 2013, og Kommissionens forordning (EF) nr. 1122/2009 af 30. november 2009 om gennemførelsesbestemmelser til forordning nr. 73/2009 for så vidt angår krydsoverensstemmelse, graduering og det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem inden for rammerne af de ordninger for direkte støtte til landbrugerne, som er omhandlet i nævnte forordning, og om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1234/2007 for så vidt angår krydsoverensstemmelse inden for rammerne af støtteordningen for vin, skal fortolkes således, at de ikke er 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.**

2) **Forordning nr. 73/2009, som ændret ved forordning nr. 1310/2013, og forordning nr. 1122/2009 skal fortolkes således, at de i det særlige tilfælde, hvor en modtager af støtte i henhold til den generelle arealbetalingsordning har godtgjort retten til at udnytte et landbrugsareal ved at fremlægge en koncessionsaftale vedrørende et græsningsareal, der hører ind under en lokal forvaltningsenheds offentlige ejendom, ikke er til hinder for en national lovgivning, som gør gyldigheden af en sådan aftale betinget af, at en fremtidig koncessionshaver er opdrætter eller ejer af dyr.**

3) Artikel 2, litra c), i forordning nr. 73/2009, som ændret ved forordning nr. 1310/2013, skal fortolkes således, at begrebet »landbrugsaktivitet« omfatter en aktivitet, hvorved en person får koncession på et græsningsareal og senere indgår en samarbejdsaftale med dyreopdrættere, ifølge hvilken disse opdrættere lader dyr græsse på det koncessionerede areal, idet koncessionshaveren bevarer brugsretten til arealet, men forpligter sig til ikke at begrænse græsningsaktiviteten og påtager sig vedligeholdelsesarbejdet på græsningsarealet, forudsat at dette arbejde opfylder de betingelser, som er fastsat ved den fakultative norm, der er henvist til i bilag III til denne forordning.

4) EU-retten skal fortolkes således, at den er til hinder for anvendelsen i en medlemsstats retsorden af princippet om retskraft, som, i en tvist mellem de samme parter om lovligheden af en foranstaltning om tilbagesøgning af beløb, der er blevet udbetalt til en ansøger om støtte i henhold til en generel arealbetalingsordning, er til hinder for, at den ret, for hvilken sagen er indbragt, undersøger, om nationale krav til lovligheden af hjemlen til udnyttelse af det landbrugsareal, der er genstand for støtteansøgningen, er i overensstemmelse med EU-retten, fordi denne foranstaltning om tilbagesøgning er støttet på de samme faktiske omstændigheder, om hvilke der er uenighed mellem de samme parter, og på den samme nationale lovgivning, som var genstand for analyse i en forudgående retsafgørelse, der er blevet endelig.

Underskrifter