

**Sag C-373/20****Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

6. august 2020

**Forelæggende ret:**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie (Polen)

**Afgørelse af:**

18. juni 2020

**Sagsøger:**

A.M.

**Sagsøgte:**

Dyrektor Z. Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa

**Hovedsagens genstand**

Sag anlagt for den forelæggende ret af landbrugeren A.M., der har nedlagt påstand om tilsidesættelse af bestemmelsen i artikel 2, litra c), i forordning nr. 1120/2009 på grund af fejlagtig fortolkning af denne bestemmelse, hvilket har resulteret i antagelsen om, at en del af arealerne ikke udgør permanente græsarealer, da disse arealer er blevet anvendt til omdrift, og på grund af den fejlagtige antagelse om, at det faktum, at arealerne oversvømmes helt eller delvis er uden relevans for sagens afgørelse, mens det efter sagsøgerens opfattelse imidlertid er afgørende at påvise, at der regelmæssigt sker oversvømmelser eller delvise oversvømmelser, hvilket er af afgørende betydning for konstateringen af, om der er tale om omdrift og om dyrkningen af landbrugsjord er blevet afbrudt, hvilket endvidere har betydning for afgørelsen af, om der skal ydes betalinger for miljøvenligt landbrug, og i givet fald med hvilket beløb.

## Genstand og retsgrundlag for forelæggelsen

Det forelagte spørgsmål vedrører fortolkningen af begrebet »permanente græsarealer« i artikel 2, litra c), i Kommissionens forordning (EF) nr. 1120/2009 og de økonomiske konsekvenser for landbrugeren af de nationale myndigheders forståelse af dette begreb i forbindelse med gennemførelsen af betalinger for miljøvenligt landbrug og afbrydelse af den femårige periode under en landbrugsmiljøordning. Denne anmodning om præjudiciel afgørelse er blevet fremsat i henhold til artikel 267 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

## Præjudicielle spørgsmål

Er de nationale myndigheders forståelse af begrebet »permanente græsarealer« i artikel 2, litra c), i Kommissionens forordning (EF) nr. 1120/2009 af 29. oktober 2009 om gennemførelsesbestemmelser til enkeltbetalingsordningen i afsnit III i Rådets forordning (EF) nr. 73/2009 om fælles regler for den fælles landbrugspolitik, ordninger for direkte støtte til landbrugere og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere (EUT 2009, L 316, s. 1), hvorefter naturlige periodiske oversvømmelser eller delvise oversvømmelser af enge og græsgange beliggende i det særlige naturbeskyttelsesområde (Natura 2000-området Inski landskabspark), fører til såkaldt »omdrift« på disse arealer, hvilket resulterer i afbrydelse af perioden på fem år (eller længere), hvor »omdrift« ikke må anvendes, hvilket følgelig danner grundlag for at fratage eller reducere betalinger for miljøvenligt landbrug til landbrugeren samt yderligere økonomiske konsekvenser i forbindelse med afbrydelsen af den femårige gennemførelsesperiode for et miljøvenligt landbrugsprogram, korrekt?

## Anførte EU-retlige bestemmelser

Kommissionens forordning (EF) nr. 1120/2009 af 29. oktober 2009 om gennemførelsesbestemmelser til enkeltbetalingsordningen i afsnit III i Rådets forordning (EF) nr. 73/2009 om fælles regler for den fælles landbrugspolitik, ordninger for direkte støtte til landbrugere og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere (EUT, 2009, L 316, s. 1) – artikel 2, litra c).

Kommissionens forordning (EF) nr. 1122/2009 af 30. november 2009 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) 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 landbrugere, 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) – artikel 2.

Rådets forordning (EF) nr. 73/2009 af 19. januar 2009 om fælles regler for den fælles landbrugspolitik 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 af 19. januar 2009 (EUT, 2009, L 30, s. 16) – artikel 6 og artikel 146, stk. 2.

Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003 af 29. september 2003 om fastlæggelse af fælles regler for den fælles landbrugspolitik 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) – 3. og 4. betragtning.

Kommissionens forordning (EU) nr. 65/2011 af 27. januar 2011 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 for så vidt angår kontrol og krydsoverensstemmelse i forbindelse med støtteforanstaltninger til udvikling af landdistrikterne (EUT 2011, L 25, s. 8) – artikel 7, stk. 1.

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) – artikel 4, stk. 1, litra h), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2017/2393 af 13. december 2017.

### **Relevante nationale retsforskrifter**

Ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (lov af 7.3 2007 om støtte til udvikling af landdistrikterne med deltagelse af Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikter under Programmet for Udvikling af Landdistrikter for 2007-2013) – artikel 5, stk. 1, nr. 14, og artikel 18a.

Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 marca 2013 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Program rolnośrodowiskowy” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (bekendtgørelse af 13.3.2013 fra ministeren for landbrug og udvikling af landdistrikter om de detaljerede betingelser og procedurer for tildeling af finansiel støtte inden for rammerne af aktionen »Program for miljøvenligt landbrug«, der er omfattet af programmet for udvikling af landdistrikter for 2007-2013) - §§1-2, §4 og § 38.

Rozporządzenie nr. 14/2005 Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 27 lipca 2005 r. w sprawie Ińskiego Parku Krajobrazowego (beslutning nr. 14/2005 fra guvernøren for provinsen Zachodniopomorskie af 27.7.2005 om Iński landskabspark) - § 3.1.

Rozporządzenie nr. 36/2005 Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 10 listopada 2005 r. w sprawie planu ochrony Ińskiego Parku Krajobrazowego (beslutning nr. 36/2005 fra guvernøren for provinsen Zachodniopomorskie af 10.11.2005 om beskyttelsesplanen for Iński landskabspark) - §2.1, §3. 1, §4 – §2.1, §3. 1, §4

### **Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen**

- 1 Landbrugeren A.M. indledte i 2009 gennemførelsen af det femårige program for miljøvenligt landbrug for 2009-2013 under pakke 2 (økologisk landbrug, variant 2.3 - permanente græsarealer, deklareret areal: 45,37 ha) og pakke 3 (ekstensiv permanente græsarealer, variant 3.1. 2 – ekstensiv dyrkning af enge og græsgange i Natura 2000-områder, deklareret areal: 20,00 ha).
- 2 I årene 2009-2011 modtog denne landbruger betalinger for de deklarerede arealer. I 2012 traf myndigheden i første instans (Kierownik Biura Powiatu P. Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa) (kontorleder af P.-distriktets agentur for omstrukturering og modernisering af landbruget) på baggrund af en anmodning fra landbrugeren – hvorved det deklarerede areal blev reduceret med 9,83 ha på grund af en langvarig oversvømmelse af dette område, der forhindrede slåning af enge og græsgange inden for de krævede frister – (endelig) beslutning om tildeling af betaling for miljøvenligt landbrug for 2012, hvori myndigheden fastslog, at det støtteberettigede areal var 35,51 ha i variant 2.3 og 17,18 ha i variant 3.1.2. Landbrugeren modtog herefter lavere betalinger. I 2013, som er det år tvisten vedrører, indgav landbrugeren en ansøgning om betalinger for miljøvenligt landbrug, hvor han deklarerede arealerne i pakker på samme måde som i 2009-2011, og hvor han anførte, at udelukkelsen af arealet på 9,83 ha i 2012 ikke skulle påvirke erklæringen i 2013, da han var uden skyld i denne udelukkelse, og at de pågældende enge og græsgange var blevet slået på et senere tidspunkt end foreskrevet, dvs. i oktober 2012, hvilket blev bekræftet ved inspektionen af myndighed i første instans den 15. oktober 2012.
- 3 Forvaltningsmyndighederne i første og anden instans har truffet seks afgørelser i sagen, og herudover er sagen behandlet to gange af Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie (den regionale domstol i forvaltningsretlige sager i Szczecin). I øjeblikket er sagen henvist til samme domstol for tredje gang. I beslutningen, der blev truffet for sjette gang af myndigheden i første instans, blev det fastslået, at kontinuiteten i arealanvendelsen som et permanent græsareal blev afbrudt for så vidt angår 9,83 ha, og selv om det er muligt relativt hurtigt på ny at anvende arealet ved landbrugsproduktionen, kunne arealet ikke betragtes som

permanent græsareal før det har været brugt i fem år til dyrkning af græsser eller andre naturlige (selvsående) grønne afgrøder eller landbrugsfoder uden omdrift. Myndigheden konkluderede derfor, at landbrugeren havde iværksat omdrift, der skyldtes oversvømmelse eller delvis oversvømmelse af arealerne, der var klassificeret som permanente græsarealer. Hernæst tilsluttede myndigheden i anden instans (Dyrektor Z. Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa) (direktøren for den regionale afdeling for agenturet for omstrukturering og modernisering af landbruget) sig vurderingen foretaget af myndigheden i første instans med hensyn til afbrydelsen af kontinuiteten i brugen af permanente græsarealer og brugen af omdrift forårsaget af oversvømmelser eller delvise oversvømmelser, og udtrykte desuden den opfattelse, at landbrugeren i 2012 undlod at underrette myndigheden i første instans om, at der forelå såkaldt force majeure som omhandlet i artikel 47, stk. 2, i Kommissionens forordning (EF) nr. 1974/2006 inden for ti arbejdsdage fra den dato, hvor force majeure kunne påberåbes, således at arealerne, selv om de kun midlertidigt var oversvømmet eller delvist oversvømmet, ikke blev anvendt til landbrugsformål i 2012.

- 4 Som et resultat af denne vurdering antog myndighederne, at det erklærede areal inden for variant 3.1.2 var på 17,19 ha, i stedet for det deklarerede areal på 20,00 ha, og at landbrugeren derfor i henhold til artikel 16, stk. 5, første punktum, i Kommissionens forordning (EU) nr. 65/2011 skulle tildeles betalinger på grundlag af det fastslåede areal nedsat med det dobbelte af den konstaterede forskel for variant 3.1.2, mens betalingen med hensyn til variant 2.3, skulle have været afslået i medfør af forordningens artikel 16, stk. 5, andet led.

#### **Kort fremstilling for begrundelsen for forelæggelsen**

- 5 Den forelæggende ret skal tage stilling til, om regelmæssige oversvømmelser eller delvise oversvømmelser af jordarealer, der er angivet i ansøgninger om betalinger for miljøvenligt landbrug, og som ligger i en særlig naturbeskyttelseszone (Natura 2000, Inski landskabspark, naturtype opført i 14 kategorier i bilag I til Rådets direktiv 92/43/EØF), og som af denne grund er udsat for naturlige periodiske oversvømmelser og delvise oversvømmelser, som blandt andet skyldes begrænsninger for anvendelsen af jordforbedrings- og inddæmningsforanstaltninger, som er indført ved beslutning nr. 36/2005 fra guvernøren for provinsen Zachodniopomorskie af 10. november 2005 om beskyttelsesplanen for Inski landskabspark, indebærer, at bedriften overgår til såkaldt omdrift, hvilket indebærer, at de arealer, der således indgår i omdrift, ikke kan anses for at være permanente græsarealer som omhandlet artikel 2, litra c), i Kommissionens forordning (EF) nr. 1120/2009, hvilket resulterer i fratagelse af retten til eller reducere af betalinger for miljøvenligt landbrug til landbrugeren samt yderligere økonomiske konsekvenser i forbindelse med afbrydelsen af den femårige periode til gennemførelse af programmet for miljøvenligt landbrug, i tillæg til et krav om at tilbagebetale hele eller en del af de modtagne betalinger for årene 2009-2012. Grundlaget for at anmode om hel eller delvis tilbagebetaling af



betalingerne for miljøvenligt landbrug, også for de foregående år, findes i såvel EU- som nationale forskrifter, nærmere bestemt artikel 18, stk. 2, i Kommissionens forordning (EF) nr. 65/2011, der som denne retsakts titel antyder, indeholder detaljerede regler for gennemførelse af Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 med hensyn til indførelse af kontrolprocedurer. Artikel 6, stk. 1, litra a), i Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 foreskriver udtrykkeligt, at bestemmelserne i Kommissionens forordning (EF) 65/2011 finder anvendelse på støtte, der ydes i henhold til artikel 36 i Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005, dvs. også på betalinger for miljøvenligt landbrug. National lovgivning, nærmere bestemt § 39 og bekendtgørelsen fra ministeren for landbrug og udvikling af landdistrikter af 13. marts 2013 om de detaljerede betingelser og procedurer for ydelse af finansiel støtte under »miljøvenligt landbrugsprogram« under programmet for udvikling af landdistrikter for 2007-2013, indeholder mere detaljerede regler herom.

- 6 Den omstændighed, at landbrugeren ikke påberåbte sig force majeure i relation til oversvømmelserne og de delvise oversvømmelse er imidlertid uden betydning for afgørelsen vedrørende betalingerne for 2013, eftersom der herved er tale om en omstændighed, der er relevante for afregningen for 2012.
- 7 Før der træffes afgørelse i sagen og henset til tvivlen med hensyn til fortolkningen af artikel 2, litra c), i Kommissionens forordning (EF) nr. 1120/2009, finder den forelæggende ret det nødvendigt at forelægge et præjudicielt spørgsmål for Domstolen, for at få svar på et grundlæggende spørgsmål, nemlig om permanente græsarealer mister deres egenskaber og formål, når de omfattes af omdrift således som dette begreb fortolkes af de nationale myndigheder, dvs. ved oversvømmelser og delvise oversvømmelser.
- 8 Definitionen af begrebet permanente græsarealer i artikel 2, litra c), i Kommissionens forordning (EF) nr. 1120/2009, blev ændret yderligere efter 2013, nemlig ved artikel 4, stk. 1, litra h), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1307/2013, som senere blev ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2017/2393. Disse ændringer i definitionen af permanente græsarealer fjerner dog ikke den forelæggende rets tvivl og afklarer ikke spørgsmålet vedrørende omdrift, så meget desto mere som medlemsstaterne efter den seneste ændring kan vælge om pløjning skal have indflydelse på, om der indtræder omdrift eller ej. Derfor påvirker disse ændringer ikke fortolkningen af denne definition, således som affattet i 2013.
- 9 Domstolen har gentagende gange taget stilling til spørgsmålet om fortolkningen af definitionen af permanente græsarealer, herunder i dommen i sag C-152/09 af 11. november 2010, hvori Domstolen skulle tage stilling til, om der forelå årsagsforbindelse mellem omlægningen af arealets anvendelse fra agerjord til et permanent græsareal og deltagelse i foranstaltningen med henblik på miljøvenligt landbrug, og i dommen i sag C-341/17 P af 15. maj 2019 og i sag C-252/18 P af 13. februar 2020, hvor Domstolen skulle tage stilling til, om vegetationstypen i landbrugsområdet (tilstedeværelsen af træagtige planter og buske) eller den

faktiske anvendelse af arealet til en landbrugsaktivitet, der er typisk for permanente græsarealer, er det afgørende kriterium for definitionen af permanente græsarealer. Disse domme kan ikke anvendes til at afklare den forelæggende rets tvivl.

- 10 På den anden side fastslog Domstolen i sin dom C-61/09 af 14. oktober 2010, hvor tvisten vedrørte spørgsmålet om, hvilke arealer, der skal tages hensyn til ved fastsættelsen af landbrugerens betalingsrettigheder inden for rammerne af enkeltbetalingsordningen, at »[a]rtikel 44, stk. 2 i Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003 [...] skal fortolkes således, at [bestemmelsen] ikke er til hinder for, at et areal er støtteberettiget, når arealet også anvendes til landbrugsmæssige formål, med det overvejende formål at bestå i landskabspleje og naturbeskyttelse. Den omstændighed, at landbrugeren er underlagt anvisninger fra naturbeskyttelsesmyndigheden, fratager i øvrigt ikke en aktivitet, der opfylder definitionen i nævnte forordnings artikel 2, litra c), dens karakter af landbrugsaktivitet«. I denne dom bemærkede Domstolen under henvisning til dommen af 16. juli 2009 i sag C-428/07 Horvath, at miljøbeskyttelse, som udgør et af Den Europæiske Unions grundlæggende mål, skal betragtes som et formål, der indgår i den fælles landbrugspolitik (præmis 39), og at det ville være selvmodsigende, hvis et landbrugsareal ophørte med at være støtteberettiget, når det blev anvendt med henblik på landskabspleje og naturbeskyttelse (præmis 40), og Domstolen fastslog derfor, at den fremherskende karakteristik ved et areals landskabspleje- eller naturbeskyttelsesformål ikke fratager arealet dets karakteristika af et landbrugsareal i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 44, stk. 2, i forordning nr. 1782/2003, når arealet faktisk anvendes som agerjord eller som græsareal (præmis 41).
- 11 Det er kun i dom af 2. oktober 2014 i sag C-47/13, at Domstolen i forbindelse med besvarelsen af den forelæggende rets spørgsmål vedrørende direkte støtte, vurderede virkningen af pløjning og tilsåning af arealer med en anden type grøntfoder end den, som hidtil blev dyrket der, på klassificeringen som permanent græsareal og henviste til fortolkningen af definitionen af permanent græsareal indeholdt i artikel 2, litra c), i Kommissionens forordning (EF) nr. 1120/2009 af 29. oktober 2009 vedrørende bedriftens omdrift. I den nævnte dom fastslog Domstolen, at forskellige på hinanden efterfølgende typer af grøntfoder ikke udgjorde omdrift, og derfor ikke udelukkede deres klassificering som permanente græsarealer.
- 12 Generaladvokat Sharpston behandlede spørgsmålet om omdrift mere udførligt i sit forslag til afgørelse, der blev fremsat den 30. april 2014 i ovennævnte sag C-47/13, EU:C:2014:293 (jf. navnlig punkt 43, 46 og fodnote 25). Den argumentation, som generaladvokaten fremførte vedrørende betydningen af begrebet omdrift – skønt argumentationen er nyttig ud fra et læringssynspunkt – besvarer imidlertid ikke spørgsmålet om, hvorvidt oversvømmelse eller delvis oversvømmelse af enge og græsarealer i områder under særlig beskyttelse indebærer en overgang til omdrift og følgelig fratager arealerne deres særlige egenskaber som permanente græsarealer.

- 13 Polske forvaltningsdomstole har flere gange beskæftiget sig med definitionen af permanente græsarealer i artikel 2, litra c), i Kommissionens forordning (EF) nr. 1120/2009, som er gentaget i national ret, dvs. i § 4, stk. 2, i bekendtgørelsen fra ministeren for landbrug og udvikling af landdistrikter af 13. marts 2013, dog oftest i forbindelse med force majeure og behovet for rettidigt at indberette et sådant tilfælde. Imidlertid har man endnu ikke i de nationale domstoles praksis taget stilling til det problem, der er opstået i den foreliggende sag for den forelæggende ret. Dette problem ses heller ikke at være løst i Domstolens tidligere praksis. Desuden er den forelæggende ret ikke bekendt med, at en domstol i en anden EU-medlemsstat skulle have forelagt Domstolen et lignende spørgsmål vedrørende anvendelsen af EU-retten, som i den foreliggende sag. Derfor har den forelæggende ret besluttet, at det er nødvendigt at anmode Domstolen om en præjudiciel afgørelse i den foreliggende sag.
- 14 Ifølge den forelæggende ret er det nødvendigt for afgørelsen af den foreliggende sag at anvende en korrekt definitionen af begrebet permanente græsarealer som omhandlet i artikel 2, litra c), i Kommissionens forordning (EF) nr. 1120/2009. En korrekt fortolkning gør det muligt for den forelæggende ret at afgøre, om den periodiske oversvømmelse eller delvise oversvømmelse af enge og græsgange beliggende i naturbeskyttede områder, udgør omdrift og fratager sådanne arealer karakteren af permanente græsarealer og derfor udelukker sådanne arealer fra betalingsrettighederne for miljøvenligt landbrug for 2013 (og danner grundlag for tilbagebetaling af betalinger modtaget for perioden 2009-2012 inden for rammerne af en særskilt procedure).
- 15 Ifølge den forelæggende ret bør en omstændighed såsom periodiske oversvømmelser eller delvise oversvømmelser af enge og græsgange beliggende i områder, der er særligt beskyttet på grund af deres naturværdier (hvilket medfører, at tidspunktet for slåning eller græsning sker senere end de tidspunkter, der er fastsat i den nævnte nationale lovgivning, og at landbrugeren først senere overholder disse krav) ikke kvalificeres som landbrugeren overgang til omdrift. Denne holdning underbygges yderligere af generaladvokat Jan Mazaks forslag til afgørelse af 11. maj 2010 i sag C-61/09, EU:C:2010:265 (jf. punkt 20 i nævnte forslag).
- 16 Den forelæggende ret anmoder også Domstolen om at overveje at udpege en eller flere sagkyndige for at fastlægge formålet med og de vigtigste træk ved omdrift som defineret i læren om agronomi, og afklare spørgsmålet om hvorvidt periodiske oversvømmelser eller delvise oversvømmelser af enge og græsgange beliggende i områder, der er særligt beskyttet af lovgivningen på grund af deres naturværdi, er omfattet af et sådant formål eller af de vigtigste træk.