

**Mål C-373/20****Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler****Datum för ingivande:**

6 augusti 2020

**Domstol som begär förhandsavgörande:**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie (Polen)

**Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:**

18 juni 2020

**Klagande:**

A.M.

**Motpart:**

Dyrektor Z. Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa

**Saken i det nationella målet**

Inom ramen för den talan som väckts vid den hänskjutande domstolen har jordbrukaren A.M. gjort gällande att artikel 2 c i förordning nr 1120/2009 har åsidosatts genom en felaktig tolkning som lett till antagandet att en del av marken inte utgör permanent betesmark på grund av växtföljd och genom att felaktigt anta att den omständigheten att jorden översvämmas eller partiellt översvämmas inte är relevant, trots att bevis för att översvämning förekommer är av avgörande betydelse för att fastställa att det förelegat växtföljd och ett avbrott i jordbruksanvändningen, och, följaktligen, om det ska göras utbetalningar av stöd för miljövänligt jordbruk och till vilket belopp.

**Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande**

Tolkningsfrågan avser tolkningen av definitionen av ”permanent betesmark” i artikel 2 c i kommissionens förordning (EG) nr 1120/2009 samt de ekonomiska konsekvenser som de nationella myndigheternas tolkning av detta begrepp medför

i samband med genomförandet av betalningar för miljövänligt jordbruk till förmån för en jordbrukare och avbrytandet av den femåriga genomförandeperioden för programmet för miljövänligt jordbruk. Frågan har ställts med stöd av artikel 267 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

### **Fråga som har hänskjutits för förhandsavgörande**

Är de nationella myndigheternas tolkning av definitionen av ”permanent betesmark” – som återfinns i artikel 2 c i kommissionens förordning (EG) nr 1120/2009 av den 29 oktober 2009 om tillämpningsföreskrifter för det system med samlat gårdsstöd som föreskrivs i avdelning III i rådets förordning (EG) nr 73/2009 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd för jordbrukare inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare (EUT L 316, 2009, s. 1) – riktig, om de nationella myndigheterna tolkar definitionen så att de naturliga återkommande översvämningarna och partiella översvämningarna på i ett särskilt naturskyddsområde (Natura 2000-området Inski Park Krajobrazowy) belägna ängar och betesmarker leder till växtföljd och får till följd att perioden på fem år (eller mer) för icke-användning av växtföljd avbryts, vilket även leder till en möjlighet att stoppa eller begränsa jordbrukarens stöd för miljövänligt jordbruk och till andra ekonomiska konsekvenser som följer av avbrottet i den femåriga genomförandeperioden för programmet för miljövänligt jordbruk?

### **Anförda unionsbestämmelser**

Kommissionens förordning (EG) nr 1120/2009 av den 29 oktober 2009 om tillämpningsföreskrifter för det system med samlat gårdsstöd som föreskrivs i avdelning III i rådets förordning (EG) nr 73/2009 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd för jordbrukare inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare (EUT L 316, 2009, s. 1) – artikel 2 c

Kommissionens förordning (EG) nr 1122/2009 av den 30 november 2009 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 73/2009 vad gäller tvärvillkor, modulering och det integrerade administrations- och kontrollsystem inom de system för direktstöd till jordbrukare som införs genom den förordningen och om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1234/2007 när det gäller tvärvillkoren för stöd inom vinsektorn (EUT L 316, 2009, s. 65) – artikel 2

Rådets förordning (EG) nr 73/2009 av den 19 januari 2009 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd för jordbrukare inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare, om ändring av förordningarna (EG) nr 1290/2005, (EG) nr 247/2006 och (EG) nr 378/2007 samt om upphävande av förordning (EG) nr 1782/2003 (EUT L 30, 2009, s. 16) – artiklarna 6 och 146.2

Rådets förordning (EG) nr 1782/2003 av den 29 september 2003 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare och om ändring av förordningarna (EEG) nr 2019/93, (EG) nr 1452/2001, (EG) nr 1453/2001, (EG) nr 1454/2001, (EG) nr 1868/94, (EG) nr 1251/1999, (EG) nr 1254/1999, (EG) nr 1673/2000, (EEG) nr 2358/71 och (EG) nr 2529/2001 (EUT L 270, 2003, s. 3) – skälen 3 och 4

Kommissionens förordning (EU) nr 65/2011 av den 27 januari 2011 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1698/2005 vad gäller kontroller och tvärvillkor i samband med stöd för landsbygdsutveckling (EUT L 25, 2011, s. 8) – artikel 7.1

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013 av den 17 december 2013 om regler för direktstöd för jordbrukare inom de stödordningar som ingår i den gemensamma jordbrukspolitiken och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 637/2008 och rådets förordning (EG) 73/2009 (EUT L 347, 2013, s. 608) – artikel 4.1 h ändrad genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/2393 av den 13 december 2017.

#### **Anförda nationella bestämmelser**

Lag av den 7 mars 2007 om främjande av landsbygdsutveckling med bidrag från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling inom ramen för landsbygdsutvecklingsprogrammet 2007–2013 – artikel 5.1 punkt 14 och artikel 18a

Förordning från ministern för jordbruk och landsbygdsutveckling av den 13 mars 2013 om särskilda villkor och bestämmelser för beviljande av finansiellt stöd inom ramen för programmet ”Program för miljövänligt jordbruk” som omfattas av landsbygdsutvecklingsprogrammet 2007–2013 – §§ 1, 2, 4 och 38

Förordning nr 14/2005 från Västpommerns vojvodskap av den 27 juli 2005 om Iński Park Krajobrazowy – § 3.1.

Förordning nr 36/2005 från Västpommerns vojvodskap av den 10 november 2005 om skyddsplanen för Iński Park Krajobrazowy – § 2.1, § 3.1 och 4

#### **Sammanfattning av de faktiska omständigheterna, förfarandet vid den nationella domstolen och parternas huvudsakliga argument**

- 1 Jordbrukare A genomförde år 2009 det femåriga programmet för miljövänligt jordbruk för åren 2009–2013 inom ramen för paket 2 (ekologiskt jordbruk, variant 2.3 – permanent betesmark, deklarerad areal: 45,37 ha) och paket 3 (extensiv

permanent betesmark, variant 3.1.2 – extensivt jordbruk på ängar och betesmarker i Natura 2000-områden, deklarerad areal: 20,00 ha).

- 2 Under åren 2009–2011 erhöll jordbrukaren stöd för de deklarerade arealerna. År 2012 fastställde myndigheten i första instans (Kierownik Biura Powiatu P. Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa) - på grundval av en ansökan från jordbrukaren som hade minskat den deklarerade arealen med 9,83 hektar på grund av långvarig översvämning vilken gjorde det omöjligt att skörda på ängarna och betesmarkerna inom den föreskrivna fristen - i ett (slutligt) beslut om beviljande av stöd för miljövänligt jordbruk för år 2012, att den areal som berättigade till stöd uppgick till 35,51 ha avseende variant 2.3 och 17,18 ha avseende variant 3.1.2. Jordbrukaren erhöll reducerat stöd. År 2013, som det råder tvist om, ansökte jordbrukaren om stöd för miljövänligt jordbruk och deklarerade därvid arealer i sådana paket som under åren 2009–2011. Jordbrukaren uppgav därvid att uteslutningen av arealen på 9,83 hektar år 2012 inte borde ha påverkat 2013 års deklARATION, med anledning av att uteslutningen inte berodde på jordbrukaren, eftersom jordbrukaren hade skördat på ängarna och betesmarkerna vid ett senare datum än det som krävdes, nämligen i oktober 2012, vilket bekräftats av myndigheten i första instans den 15 oktober 2012.
- 3 Förvaltningsmyndigheterna i första och andra instans fattade beslut i ärendet sex gånger och beslut fattades för övrigt vid två tillfällen av Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie (vojvodskapsförvaltningsdomstolen i Szczecin). Nu har ärendet för tredje gången nått denna domstol. I det sjätte beslutet som fattades i ärendet fann myndigheten i första instans, beträffande 9,83 hektar, att användningen av marken som permanent betesmark hade avbrutits och att marken, även om det var möjligt att återföra den till jordbruksproduktionen inom relativt kort tid, inte kunde anses utgöra permanent betesmark om jordbrukaren inte hade fullgjort en femårsperiod med gräs eller annat foder från naturliga plantor (självsådd) eller som härrör från jordbruksverksamhet (sådd) utan växtföljd. Myndigheten ansåg därför att jordbrukaren hade tillämpat växtföljd, vilket var resultatet av översvämningen av marken som var permanent betesmark. Däremot delade myndigheten i andra instans (Dyrektor Z. Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa) den bedömning som myndigheten i första instans hade gjort beträffande avbrottet i användningen och användningen av växtföljd på den permanenta betesmarken till följd av översvämningen och den ansåg, oberoende av denna bedömning, att jordbrukaren år 2012 inte hade underrättat myndigheten i första instans om att det förelåg ”force majeure”, i den mening som avses i artikel 47.2 i kommissionens förordning (EG) nr 1974/2006, inom tio arbetsdagar från den dag då åtgärden kunde vidtas, vilket medförde att även den mark som endast delvis var översvämmad inte användes för jordbruk under år 2012.
- 4 Till följd av denna bedömning kom myndigheterna fram till att den fastställda arealen, vad gäller variant 3.1.2, uppgick till 17,19 jämfört med deklarerade 20,00 hektar, vilket innebar att jordbrukaren, med tillämpning av artikel 16.5 första stycket i kommissionens förordning (EU) nr 65/2011 – skulle beviljas stöd

minskat med två gånger den skillnad som konstaterats avseende genomförandet av variant 3.1.2 och med avseende på variant 2.3 skulle jordbrukaren nekas stöd på grundval av artikel 16.5 andra stycket i denna förordning.

### **Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs**

- 5 Den hänskjutande domstolen ska avgöra huruvida periodisk översvämning av den areal som deklarerats i ansökan om stöd för miljövänligt jordbruk och som återfinns i ett särskilt miljöskyddsområde (Natura 2000, Iński Park Krajobrazowy, livsmiljö som nämns i 14 kategorier i bilaga I till rådets direktiv 92/43/EEG) och därför är föremål för periodiska naturliga översvämningar, bland annat på grund av begränsningar i fråga om markförbättring och vattenretention enligt förordning nr 36/2005 från Västpommerns vojvodskap av den 10 november 2005 om skyddsplanen för Iński Park Krajobrazowy, innebär växtföljd och följaktligen gör det omöjligt att anse att de arealer som omfattas av växtföljd utgör permanenta betesmarker i den mening som avses i artikel 2 c i kommissionens förordning (EG) nr 1120/2009, vilket också leder till nekande eller begränsning av stöd till jordbrukaren för miljövänligt jordbruk samt till andra ekonomiska konsekvenser som följer av avbrottet i den femåriga genomförandeperioden för programmet för miljövänligt jordbruk och till skyldigheten att återbetala hela eller delar av stödet, inklusive det som erhållits för åren 2009-2012. Ansökan om återbetalning av stöd för miljövänligt jordbruk som helt eller delvis har betalats ut också för tidigare år grundar sig på unionslagstiftning och nationell rätt, nämligen artikel 18.2 i kommissionens förordning (EG) nr 65/2011, som, enligt rättsaktens rubrik, reglerar genomförandet av rådets förordning (EG) nr 1698/2005 när det gäller tillämpningen av kontrollförfaranden. I artikel 6.1 a i kommissionens förordning (EG) nr 65/2011 anges tydligt att bestämmelserna i den förordningen ska tillämpas på stöd som beviljas på grundval av artikel 36 i rådets förordning (EG) nr 1698/2005, det vill säga även på stöd för miljövänligt jordbruk. Närmare villkor för genomförandet av denna lagstiftning framgår av den nationella lagstiftningen, nämligen § 39 och följande §§ i jordbruks- och landsbygdsutvecklingsministrernas förordning av den 13 mars 2013 om villkor och närmare bestämmelser för beviljande av finansiellt stöd inom ramen för programmet ”Program för miljövänligt jordbruk” inom ramen för landsbygdsutvecklingsprogrammet 2007–2013.
- 6 Frågan huruvida jordbrukaren inte har åberopat force majeure på grund av översvämning är däremot inte relevant för avgörandet av tvisten avseende betalningen för år 2013, eftersom den avser omständigheter som är relevanta för beräkningen för år 2012.
- 7 Innan den avgör målet anser den hänskjutande domstolen att det är nödvändigt att ställa en tolkningsfråga till Europeiska unionens domstol för att skingra de tvivel som uppkommit vid tolkningen av artikel 2 c i kommissionens förordning (EG) nr 1120/2009, eftersom den inte kan klargöra den väsentliga frågan, det vill säga huruvida permanent betesmark förlorar sin beskaffenhet och sitt syfte genom



växtföljd, i enlighet med den tolkning som nationella myndigheter har gjort, det vill säga genom översvämning.

- 8 Definitionen av permanent betesmark i artikel 2 c i kommissionens förordning (EG) nr 1120/2009 har efter år 2013 fortsatt att utvecklas, nämligen genom artikel 4.1 h i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013, vilken senare ändrades genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 2017/2393. Dessa ändringar av definitionen av permanent betesmark skingrar emellertid inte den hänskjutande domstolens tvivel och besvarar inte frågan om rotation, särskilt som plöjningen - enligt medlemsstatens val - efter den senaste ändringen kan påverka huruvida det föreligger växtföljd eller inte. Dessa ändringar påverkar således inte tolkningen av denna definition i 2013 års lydelse.
- 9 Domstolen har i sin rättspraxis vid flera tillfällen behandlat tolkningen av definitionen av permanent betesmark, bland annat i domen av den 11 november 2010 i mål C-152/09, i vilken domstolen bedömde huruvida det förelåg ett orsakssamband mellan ändringen av användningen från åkermark till permanent betesmark och deltagandet i ett program för miljövänligt jordbruk samt i domen av den 15 maj 2019 i mål C-341/17 P och domen av den 13 februari 2020 i mål C-252/18 P, i vilka domstolen prövade huruvida denna typ av vegetation på en jordbruksareal (förekomsten av trädväxter och buskvegetation) är ett avgörande kriterium för att den ska räknas som permanent betesmark eller om ett avgörande kriterium också är att den faktiska användningen av detta jordbruksområde är typisk för permanent betesmark. Dessa domar är således inte användbara för att besvara den hänskjutande domstolens frågor.
- 10 I domen av den 14 oktober 2010 i mål C-61/09, som rörde frågan huruvida viss mark skulle beaktas vid fastställandet av jordbrukarens stödrättigheter inom ramen för systemet med samlat gårdsstöd, konstaterade domstolen däremot följande: ”Artikel 44.2 i rådets förordning (EG) nr 1782/2003 ... ska tolkas så att den inte utgör hinder för att en areal är stödberättigande, när den visserligen används för jordbruksändamål men det huvudsakliga syftet är att bevara landskapet och skydda miljön. Den omständigheten att jordbrukaren är skyldig att följa naturskyddsmyndighetens instruktioner innebär inte att en verksamhet som täcks av definitionen i artikel 2 c i förordningen berövas sin karaktär av jordbruksverksamhet.” I denna dom erinrade domstolen, med hänvisning till domen av den 16 juli 2009 i mål C-428/07, Horvath, om att miljöskydd, som är ett av Europeiska unionens grundläggande mål, ska anses utgöra en del av den gemensamma jordbrukspolitik (punkt 39) och att det skulle vara oförenligt med detta att en jordbruksareal upphör att vara berättigad till stöd när den används för att bevara landskapet och skydda miljön (punkt 40). Därför fann domstolen att det faktum att marken huvudsakligen användes för att skydda naturen och bevara landskapet inte berövade marken dess jordbrukskaraktär i den mening som avses i art. 44.2 i förordning nr 1782/2003, eftersom arealen i ett sådant fall faktiskt används som åkermark eller som betesmark (punkt 41).

- 11 Endast i domen av den 2 oktober 2014 i mål C-47/13 - där domstolen, när den prövade den hänskjutande domstolens frågor om direktstöd, prövade frågan huruvida plöjning och sådd av ett annat örtartat foder än det som tidigare framställts påverkar klassificeringen som permanent betesmark med hänvisning till en tolkning av definitionen av permanent betesmark i artikel 2 c i kommissionens förordning (EG) nr 1120/2009 av den 29 oktober 2009 - tog domstolen ställning till frågan om växtföljd. I den domen konstaterade domstolen att odlandet av ett örtartat foder efter ett annat inte utgjorde växtföljd och således inte uteslöt att marken klassificerades som permanent betesmark.
- 12 Generaladvokaten Eleanor Sharpston tog upp en något vidare fråga avseende växtföljd i sitt förslag till avgörande av den 30 april 2014 i det ovannämnda målet C-47/13, ECLI:EU:C:2014:293 (se, särskilt, punkterna 43 och 46 samt fotnot 25 i nämnda förslag till avgörande). Generaladvokatens argumentation avseende betydelsen av begreppet växtföljd, även om den är användbar ur kognitiv synpunkt, besvarar dock inte frågan huruvida översvämning av ängsmark och betesmark inom ett område som åtnjuter särskilt rättsligt skydd leder till växtföljd och därmed till att marken förlorar sin karaktär av permanent betesmark.
- 13 I rättspraxis från polska förvaltningsdomstolar har definitionen av begreppet permanent betesmark - som återfinns i artikel 2 c i kommissionens förordning (EG) nr 1120/2009 och i en nationell bestämmelse, nämligen § 4.2 i jordbruks- och landsbygdsutvecklingsministrarnas förordning av den 13 mars 2013 - avhandlats vid flera tillfällen, dock oftast i samband med fall av force majeure och behovet av en deklARATION i rätt tid av en sådan situation. Det problem som uppkommit i det mål som är anhängigt vid den hänskjutande domstolen har emellertid ännu inte behandlats i nationell rättspraxis. Detta problem har inte heller lösts i EU-domstolens tidigare rättspraxis. Vidare är det inte uppenbart för den hänskjutande domstolen att en domstol i en annan medlemsstat i unionen har ställt en tolkningsfråga till EU-domstolen avseende ett problem som är identiskt med problemet avseende tillämpningen av unionsrätten i förevarande fall. Den hänskjutande domstolen har följaktligen beslutat att ställa tolkningsfrågan i förevarande mål.
- 14 Enligt den hänskjutande domstolen kräver prövningen i det nationella målet en korrekt tolkning av definitionen av permanent betesmark i artikel 2 c i kommissionens förordning (EG) nr 1120/2009. Den korrekta tolkningen gör det möjligt för den hänskjutande domstolen att uttala sig om huruvida återkommande översvämningar av ängsmark och betesmark i miljöskyddsområden utgör växtföljd och fråntar sådan mark karaktären av permanent betesmark och följaktligen utesluter sådan mark från stöd för miljövänligt jordbruk för år 2013 (och behovet av att återbetala de utbetalningar som erhållits för åren 2009–2012 inom ramen för ett annat förfarande).
- 15 Enligt den hänskjutande domstolen kan regelbunden översvämning av gräsmark och ängsmark belägen i ett område som är särskilt rättsligt skyddat på grund av sina naturliga värden (som leder till en förflyttning av perioderna för skörd eller

bete i strid dem som föreskrivs i de åberopade nationella bestämmelserna och som leder till att jordbrukaren uppfyller dessa krav efter tidsfristen) inte anses innebära att jordbrukaren tillämpar växtföljd. Denna ståndpunkt stöds av generaladvokaten Jan Mazaks förslag till avgörande av den 11 maj 2010 i mål C-61/09, ECLI:EU:C:2010:265 (se punkt 20).

- 16 Den hänskjutande domstolen har även begärt att EU-domstolen ska utse en sakkunnig eller flera sakkunniga för att fastställa syftet med och de väsentliga särdragen hos växtföljd i den mening som avses inom lantbruksvetenskapen och fastställa huruvida periodisk översvämning av ängsmark och betesmark, som är belägen i ett område som är särskilt rättsligt skyddat på grund av sina naturliga värden, omfattas av ett sådant syfte eller sådana väsentliga särdrag.

ARBETS-DOKUMENT