

Anonymiseret version

Oversættelse

C-365/19 - 1

Sag C-365/19

Anmodning om præjudiciel afgørelse

Dato for indlevering:

8. maj 2019

Forelæggende ret:

Verwaltungsgericht Schwerin (Tyskland)

Afgørelse af:

16. april 2019

Sagsøger:

FD

Sagsøgt:

Staatliches Amt für Landwirtschaft und Umwelt Mittleres Mecklenburg (statskontoret for landbrug og miljø i det centrale Mecklenburg)

[udelades]

VERWALTUNGSGERICHT

SCHWERIN (forvaltningsdomstolen i Schwerin)

KENDELSE

I forvaltningssagen

FD

[udelades] Langenhagen [udelades]

[udelades]

DA

- sagsøger -

mod

Staatliches Amt für Landwirtschaft und Umwelt Mittleres Mecklenburg,

[udelades] Rostock

- sagsøgt -

vedrørende

subsidier, tilpasningsstøtte, braklægningspræmier **[org. s. 2]**

har Verwaltungsgericht Schwerins (forvaltningsdomstolen i Schwerin) fjerde afdeling [udelades] den

16. april 2019

[udelades]

[udelades] [rettens sammensætning] [udelades] afsagt følgende kendelse:

Sagen udsættes og forelægges for Domstolen i henhold til artikel 267 TEUF med følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse:

Begrunder artikel 30, stk. 6, i forordning (EU) 1307/2013 – eventuelt sammenholdt med artikel 28, stk. 2, i den delegerede forordning (EU) 639/2014 – et retskrav på tildeling af betalingsrettigheder for ansøgningsåret 2016 for en ung landbruger også i tilfælde, hvor denne på grundlag af artikel 24 i forordning (EU) 1307/2013 allerede tidligere er blevet tildelt gratis betalingsrettigheder fra det nationale loft for 2015 svarende til sit daværende areal?

Præmisser:

I.

1. Sagsøgeren har med søgsmålet på den ene side nedlagt påstand om tildeling af betalingsrettigheder for ansøgningsåret 2016, og på den anden side om bevilling af (yderligere) direkte betalinger for ansøgningsåret 2016 under hensyntagen til disse betalingsrettigheder.
2. Sagsøgeren driver en landbrugsbedrift. Sagsøgeren er ung landbruger som defineret i artikel 50, stk. 2, i forordning (EU) 1307/2013. Sagsøgeren blev efter ansøgning for ansøgningsåret 2015 af sagsøgte under hensyntagen til sagsøgerens daværende **[org. s. 3]** areal tildelt 32,17 gratis betalingsrettigheder fra det regionale loft på grundlag artikel 24 i forordning (EU) 1307/2013.

3. Den 12. maj 2016 ansøgte sagsøgeren om tildeling af yderligere 30,32 betalingsrettigheder i egenskaben af ung landbruger med henvisning til, at sagsøgerens bedrift nu rådede over et areal på 62,777 hektar. Dette afslog sagsøgte ved afgørelse af 26. januar 2017.
4. Efter den ligeledes den 12. maj 2016 indgivne ansøgning om bevilling af direkte betalinger for ansøgningsåret 2016 samt en godtgørelse for »finansiel disciplin« bevilgede sagsøgte ved afgørelse af 31. januar 2017 sagsøgeren en støtte på 11 390,16 EUR. Det fremgår af afgørelsen, at sagsøgeren ganske vist råder over et beregnet areal på 62,4893 hektar, men at betalingsrettighederne er den begrænsende faktor for bevillingen, da der kun fandtes 32,17 betalingsrettigheder fra tildelingen fra 2015.
5. Sagsøgerens indsigelser mod afgørelserne af 26. januar 2017 og 31. januar 2017 blev afvist af sagsøgte ved indsigelsesafgørelse af 24. november 2017. Afgørelsen var begrundet med, at sagsøgeren trods sin status som ung landbruger ikke kunne tildeles yderligere betalingsrettigheder på grundlag af artikel 30, stk. 6, i forordning (EU) 1307/2013, da sagsøgeren allerede i 2015 havde modtaget gratis betalingsrettigheder fra loftet. I henhold til den nævnte EU-bestemmelse sammenholdt med § 16a i (den nationale) Direktzahlungen-Durchführungsverordnung (gennemførelsesbekendtgørelse vedrørende direkte betalinger, herefter »DirektZahl-DurchfV«) kan betalingsrettigheder kun tildeles én gang for en bedriftsindehaver. En yderligere tildeling af betalingsrettigheder fra reserven til unge landbrugere, som allerede har modtaget betalingsrettigheder fra det regionale loft i ansøgningsåret 2015, ville give disse en fortrinsstilling i forhold til bedriftsindehavere, som i 2015 havde modtaget betalingsrettigheder fra det regionale loft på grundlag af »det normale tilfælde« i artikel 24 i forordning (EU) 1307/2013, og som ikke havde en sådan mulighed for gratis tildeling af yderligere betalingsrettigheder. Desuden ville unge landbrugere som sagsøgeren ellers være bedre stillet end unge landbrugere, som først er begyndt senere [org. s. 4], og som ligeledes kun kan modtage betalingsrettigheder én gang (§ 16a i DirektZahlDurchfV). Da sagsøgeren ikke har yderligere betalingsrettigheder, kan der ikke gives en yderligere støttebevilling for ansøgningsåret 2016.
6. Den 22. december 2017 har sagsøgeren anlagt sag ved forvaltningsdomstolen. Sagsøgeren har gjort gældende at have krav på tildeling af yderligere 30,32 betalingsrettigheder som ung landbruger. Dette følger, hvis ikke allerede af artikel 30, stk. 4 og 6, i forordning (EU) 1307/2013, så i hvert fald af artikel 28, stk. 2, i den delegerede forordning (EU) 639/2014. Ifølge denne bestemmelse har en ung landbruger, som allerede råder over betalingsrettigheder, ret til tildeling af det antal betalingsrettigheder fra den nationale reserve, som han mangler for at råde over tilstrækkelige betalingsrettigheder for hele sit støtteberettigede hektarareal for 2016. EU-lovgiver har ikke fastsat, at betalingsrettigheder, som er tildelt på grundlag af artikel 24 i forordning (EU) 1307/2013, ophæver retten til rettigheder i henhold til artikel 30, stk. 6, i forordning (EU) 1307 sammenholdt med artikel 28, stk. 2, i den delegerede forordning (EU) 639/2014. Med hensyn til sagsøgtes påberåbelse af den nationale bestemmelse § 16a i DirektZahlDurchfV udelukker

denne kun, at unge landbrugere kan tildeles betalingsrettigheder yderligere en – anden – gang fra den nationale reserve. Dette er imidlertid ikke relevant i sagsøgerens tilfælde, idet tildelingen i 2015 på grundlag af artikel 24 i forordning (EU) 1307/2013 ikke skete fra den nationale reserve.

7. Under hensyntagen til de yderligere 30,32 betalingsrettigheder, som tilkommer sagsøgeren, udgør det yderligere støttekrav, som sagsøgeren har gjort gældende, 9 645,01 EUR.
8. [udelades] [rentekrav]
9. Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:
 10. 1. sagsøgte tilpligtes, idet sagsøgtes afgørelse af 26. januar 2017 og indsigelsesafgørelse af 24. november 2017 annulleres, for så vidt som de er hindrende, [**org. s. 5**] at tildele sagsøgeren yderligere 30,32 betalingsrettigheder for 2016 og
 11. 2. sagsøgte tilpligtes under tilsvarende annulation af sagsøgtes afgørelse af 31. januar 2017 og indsigelsesafgørelse af 24. november 2017 at tilkende sagsøgeren yderligere direkte betalinger for 2016 på 9 645,01 EUR plus rente på 0,5% for hver hele måned regnet fra sagens anlæggelse.
12. Sagsøgte har nedlagt følgende påstand:
13. Frifindelse.
14. Sagsøgte har fastholdt sin retsopfattelse. Sagsøgeren tager fejl i sin sondring mellem den nationale reserve og det regionale loft, fra hvilket sagsøgeren modtog betalingsrettigheder i 2015. Såvel den nationale reserve som det regionale loft indgår i henhold til Direktzahlungen-Durchführungsgetz (lov om gennemførelse af direkte betalinger) i det nationale loft for grundbetalingsordningen i henhold til artikel 22 i forordning (EU) 1307/2013.
15. Artikel 30 i forordning (EU) 1307/2013 er indført med henblik på, at landbrugere, som i 2015 ikke opfyldte betingelsen i denne forordnings artikel 24, herunder de betingelser i denne bestemmelse, som vedrører 2013, skulle have mulighed for at få tildelt betalingsrettigheder. Uden rettigheden i henhold til artikel 30, stk. 6, i forordning (EU) 1307/2013 ville unge landbrugere og nye landbrugere være henvist til som regel at erhverve betalingsrettigheder mod vederlag. Ifølge 24. betragtning til forordning (EU) 1307/2013 bør den nationale reserve først og fremmest bruges til at gøre det lettere for unge landbrugere og landbrugere, der indleder en landbrugsaktivitet, at komme med i ordningen. Der er imidlertid ikke noget behov for lettelse for landbrugere, som allerede har modtaget betalingsrettigheder fra det regionale loft, da disse allerede har opnået deltagelse på den lettest mulige måde, nemlig ved gratis tildeling af betalingsrettigheder [**org. s. 6**]. Denne lettelse udgør heller ingen begunstiggelse, idet den blot åbner samme mulighed for at deltage som for de »gamle« landbrugere i 2015 i henhold

til artikel 24 i forordning (EU) 1307/2013 ved tildeling af betalingsrettigheder, i stedet for at skulle erhverve disse (mod vederlag). I henhold til artikel 24 modtog en landbruger imidlertid kun betalingsrettigheder én gang (i 2015). Hvis en ung landbruger kunne ansøge om tildeling af betalingsrettigheder igen hvert år, så længe den pågældende har status som ung landbruger, ville dette udgøre en begunstiging i forhold til de andre landbrugere. Hensigten med § 16a i DirektZahlDurchfV er at udelukke dette.

16. I henhold til artikel 30, stk. 4, i forordning (EU) 1307/2013 tildeler medlemsstaterne betalingsrettigheder fra deres nationale eller regionale reserver i overensstemmelse med objektive kriterier og på en måde, så der sikres ligebehandling af landbrugerne, og så markeds- og konkurrenceforvriddning undgås. Den relevante gruppe med hensyn til ligebehandlingen er alle landbrugere, som kan få tildelt betalingskrav, enten på grund af artikel 24 eller artikel 30, stk. 6, i forordning (EU) 1307/2013.
17. Sagsøgeren tager fejl i at anse artikel 28, stk. 2, i den delegerede forordning (EU) 639/2014 for grundlag for en rettighed. Denne bestemmelse begrundes ikke en rettighed, men er alene en bestemmelse om beregning af antallet og værdien af de betalingsrettigheder, der skal tildeles på denne måde, som det fremgår af 29. betragtning til denne forordning. Det taler også imod sagsøgerens opfattelse, at Kommissionen ifølge bemyndigelsesgrundlaget for den delegerede forordning i artikel 35, stk. 1, litra c), i forordning (EU) 1307/2013 ikke havde beføjelse til at regulere et rettighedsgrundlag, der gik ud over forordning (EU) 1307/2013.

II.

18. [udelades] [proceduremæssigt]
19. Sagen giver anledning til fortolkningsspørgsmål med hensyn til bestemmelser i forordning (EU) 1307/2013 og den delegerede forordning (EU) 639/2014, som er af afgørende betydning for afgørelsen [**org. s. 7**] af den sag, der verserer for den forelæggende ret.
20. 1. Ordlyden i artikel 30, stk. 6, i forordning (EU) 1307/2013 taler efter den forelæggende rets opfattelse imod, at bestemmelsen begrundes et direkte retskrav på tildeling af betalingsrettigheder til fordel for (bl.a.) unge landbrugere. Formuleringen i denne bestemmelse, at »medlemsstaterne bruger deres nationale eller regionale reserver til at tildele betalingsrettigheder som en prioritet til unge landbrugere«, tyder ved sammenligning med bestemmelsen i artikel 24, stk. 1, i forordning (EU) 1307/2013 (»landbrugere [...] tildeles betalingsrettigheder, forudsat at [...]«) ikke på, at bestemmelsen selv begrundes et krav, en subjektiv rettighed, som kan gøres gældende for domstolene, for den enkelte unge landbruger. Bestemmelsen anviser alene medlemsstaten, hvad reserverne primært skal anvendes til, og angiver for så vidt et program for dette.
21. Denne fortolkning forstærkes af bestemmelsen i stk. 4, hvor det foreskrives, at reserven skal anvendes »i overensstemmelse med objektive kriterier og på en

måde, så der sikres ligebehandling af landbrugerne, og så markeds- og konkurrenceforvridning undgås«. Denne bestemmelse tyder på, at der også på dette punkt alene fastsættes en regel for et nationalretligt fordelingsprogram. Hvis artikel 30, stk. 6, i forordning (EU) 1307/2013 allerede EU-retligt endeligt begrundet et krav, hvordan skal nationalstaten da også kunne overholde anvisningerne i bestemmelsens stk. 4?

22. Også bestemmelsen i artikel 30, stk. 10, i forordning (EU) 1307/2013, i hvilken medlemsstaterne indrømmes en valgret i forbindelse med gennemførelsen af målene i bestemmelsens stk. 6 (tildeling af nye rettigheder eller forhøjelse af enhedsværdien for alle eksisterende rettigheder), taler imod en direkte begrundelse af rettigheder.
23. Endelig følger noget andet heller ikke af artikel 50 i forordning (EU) 1307/2013. Den »årlige betaling til unge landbrugere«, som er reguleret i denne bestemmelses stk. 1, vedrører ikke [org. s. 8] spørgsmålet om tildeling af betalingsrettigheder, som er omtvistet i den foreliggende sag. I henhold til bestemmelsens stk. 4 forudsætter betalingen til unge landbrugere tværtimod aktivering af (eksisterende, tildelte) betalingsrettigheder som følge af det antal støtteberettigede hektar, som den unge landbruger råder over i det pågældende driftsår. Denne årlige betaling er en særbetaling, som udbetales i en tidsbegrænset periode, og som på medlemsstatsligt niveau i Tyskland er nærmere reguleret i § 19 i lov om gennemførelse af direkte betalinger.
24. 2. Ordlyden i artikel 28, stk. 2, i gennemførelsesforordning (EU) 639/2014 lyder derimod entydig. Denne bestemmelse fastsætter, at hvis en ung landbruger, som allerede råder over (som ejer eller forpagter) betalingsrettigheder, ansøger om yderligere betalingsrettigheder fra den nationale eller regionale reserve, »vil han modtage et antal betalingsrettigheder svarende til det antal støtteberettigede hektar, han råder over (som ejer eller forpagter) [...], og for hvilke han ikke råder over (som ejer eller forpagter) nogen betalingsrettighed«.
25. Imidlertid forekommer også sagsøgtens fortolkning – nemlig at denne bestemmelse alene tjener til at begrænse omfanget af betalingsrettigheder, som eventuelt skal tildeles, idet det aktuelle antal hektarer danner loftet for den yderligere tildeling af betalingsrettigheder, men ikke begrundet et direkte EU-retligt retskrav på tildeling – at være foreneligt med ordlyden, om end den ved en isoleret betragtning også er mindre nærliggende.
26. Efter den forelæggende rets opfattelse taler det til fordel for sidstnævnte fortolkning, at artikel 35, stk. 1, litra c), i forordning (EU) 1307/2013 for så vidt kun giver forordningsgiveren til den delegerede forordning (EU) 639/2014 bemyndigelse til at regulere »fastsættelse og beregning af værdien og antallet af de betalingsrettigheder, der modtages fra den nationale reserve eller de regionale reserver«. Såfremt artikel 30, stk. 6, i forordning (EU) 1307/2013 ikke selv begrundet et sådant retskrav, hvilket den forelæggende ret anser for korrekt (jf. ovenfor), rejser denne bemyndigelsesbestemmelse spørgsmålet, om

ophavsmanden til den delegerede forordning kan begrunde et sådant retskrav, idet [org. s. 9] ophavsmanden til forordningen jo kun må handle inden for rammerne af Europa-Parlamentets og Rådets bemyndigende forordning.

27. På denne baggrund hælder den forelæggende ret til den opfattelse, at der af de anførte EU-retlige bestemmelser ikke i sig selv kan udledes et »grundlag for en rettighed« eller en »subjektiv ret« til tildeling af yderligere betalingsrettigheder for en ung landbruger. Sådanne rettigheder kan i så fald kun følge af nationalstatens fordelingspraksis på grundlag af ligebehandlingsprincippet og princippet om selvbegrænsning, såfremt der – som det er tilfældet i Tyskland – ikke er sket nogen decideret normativ udformning af rettigheden. Der er ikke anført argumenter om en fordelingspraksis til fordel for unge landbrugere, som binder sagsøgte gennem ligebehandlingsprincippet, og der foreligger heller ingen indicier for en sådan praksis.
28. 3. Såfremt der af artikel 30, stk. 6, i forordning (EU) 1307/2013, eventuelt sammenholdt med artikel 28, stk. 2, i gennemførelsesforordning (EU) 639/2014 direkte udledes et endeligt retskrav på tildeling af betalingsrettigheder fra den nationale eller regionale reserve til en ung landbruger, sætter dette spørgsmålstejn ved, hvordan nationalstaten ved tildelingen af betalingsrettigheder skal sikre ligebehandlingen af landbrugerne samt undgåelse af markeds- og konkurrenceforvridninger, sådan som det pålægges den ved artikel 30, stk. 4, i forordning (EU) 1307/2013.
29. Der henvises i denne forbindelse til de af sagsøgte anførte eksempler.
30. I øvrigt ville en ung landbruger i så fald – så længe den pågældende har status som ung landbruger – ved en tilsvarende udvidelse af sit landbrugsareal over flere år flere gange kunne forlange tildeling af yderligere betalingsrettigheder fra reserven. Den nationalretlige bestemmelse i § 16a i DirektZahlDurchfV ville da være i strid med EU-retten og slet ikke – hvilket sagsøgte anser for rigtigt – finde anvendelse på de tilfælde, hvor en ung landbruger ganske vist ikke er blevet tildelt betalingsrettigheder på grundlag af artikel 30, stk. 6, men er blevet tildelt dem på grundlag af artikel 24 i forordning (EU) 1307/2013 i 2015. [Org. s. 10]
31. På denne baggrund fremkommer på grundlag af artikel 267 TEUF følgende anmodning om præjudiciel afgørelse til Domstolen:
32. **Begrunder artikel 30, stk. 6, i forordning (EU) 1307/2013 – eventuelt sammenholdt med artikel 28, stk. 2, i den delegerede forordning (EU) 639/2014 – et retskrav på tildeling af betalingsrettigheder for ansøgningsåret 2016 for en ung landbruger også i tilfælde, hvor denne på grundlag af artikel 24 i forordning (EU) 1307/2013 allerede tidligere er blevet tildelt gratis betalingsrettigheder fra det nationale loft for 2015 svarende til sit daværende areal?**
33. [udelades] [proceduremæssigt]

[udelades]

ARBEJDS
DOKUMENT