

Mål C-287/24**Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler****Datum för ingivande:**

23 april 2024

Domstol som begär förhandsavgörande:

Conseil d'État (Belgien)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

11 april 2024

Sökande:

Ligue royale belge pour la protection des oiseaux ASBL

Svarande:

Région wallonne

1. Saken i det nationella målet

- 1 Till följd av Rysslands invasion av Ukraina den 24 februari 2022 och dess inverkan på jordbruksprodukter, har Europeiska kommissionen antagit genomförandebeslut (EU) 2022/484 i syfte att öka unionens jordbruksproduktionspotential. Detta beslut gör det möjligt för jordbrukare att åter odla marker som hade lagts i träda enligt ”jordbruksmetoder med gynnsam inverkan på klimatet och miljön” och samtidigt fullt ut bibehålla de direktstöd som är villkorade av att dessa marker är i träda.
- 2 Den vallonska regeringen antog, i detta syfte, i sin tur den 12 maj 2022 ett beslut ”om undantag från vissa villkor avseende mark i träda för år 2022”.¹
- 3 Kungliga belgiska fågelskyddsföreningen (Ligue royale belge pour la protection des oiseaux) anser att beslutet av den 12 maj 2022, genom att uppmuntra till odling av mark i träda, skadar slätternas fåglar vars populationer minskar, eller

¹ Moniteur belge av den 19 maj 2022, s. 43644 och följande sidor.

som till och med är utrotningshotade, bland annat på grund av det intensiva nyttjandet av jordbruksmarkerna.

- 4 Kungliga belgiska fågelskyddsföreningen har anfört att en utrotningshotad art kan återuppbygga sina populationer på platser där intensivt jordbruk inte bedrivs. Den har som exempel nämnt rapphönan, beträffande vilken det i en förvaltningsplan har konstaterats en betydlig ökning av populationen i ett område där allt jordbruk hade upphört.
- 5 Föreningen har påpekat att de 150 hektar av mark i träda som genom det angripna beslutet slutgiltigt har gått förlorade till jordbruksproduktion på olika platser i regionen Vallonien är långt ifrån obetydliga för fågelbestånden.
- 6 Den anser att de villkor som fastställts i bestämmelserna beträffande undantag från att lägga markerna i träda inte är uppfyllda.
- 7 Genom en talan som väcktes den 18 juli 2022 vid Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen, Belgien) har Kungliga belgiska fågelskyddsföreningen (nedan kallad sökanden) gjort gällande att den vallonska regeringens beslut av den 12 maj 2022 (nedan kallat det angripna beslutet) ska ogiltigförklaras.
- 8 Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen, Belgien) riktar, inom ramen för sin prövning av talan om ogiltigförklaring, en begäran om förhandsavgörande till domstolen avseende bedömningen av huruvida genomförandebeslut 2022/484 är giltigt.

2. Anförda bestämmelser

Unionsbestämmelser

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

- 9 I kapitel 3 avseende ”Stöd för jordbruksmetoder med gynnsam inverkan på klimatet och miljön” föreskrivs i artikel 43 följande:

”**Allmänna bestämmelser** 1. Jordbrukare ... ska på alla sina stödberättigande hektar ... använda ... jordbruksmetoder med gynnsam inverkan på klimatet och miljön ...

2. Jordbruksmetoder med gynnsam inverkan på klimatet och miljön ska bestå av följande

- a) diversifiering av grödor,

- b) bevarande av befintlig permanent gräsmark och
- c) innehav av arealer med ekologiskt fokus på jordbruksarealen.”

10 Artikel 44, med rubriken ”Diversifiering av grödor” har följande lydelse:

”1. När jordbrukarens åkermark omfattar mellan 10 och 30 hektar ... ska det finnas minst två olika grödor på denna åkermark. ...

När jordbrukarens åkermark omfattar mer än 30 hektar ... ska det finnas minst tre olika grödor på denna åkermark. ...

4. I denna artikel avses med gröda något av följande:

...

- c) mark i träda,
- d) gräs eller annat örtartat foder.”

11 I artikel 46 föreskrivs följande:

”Arealer med ekologiskt fokus

...

2. Medlemsstaterna ska senast den 1 augusti 2014 besluta att något eller några av följande ska betraktas som område med ekologiskt fokus: a) Mark som ligger i träda.”

12 I avdelning VII, med rubriken, ”Slutbestämmelser” finns i dess kapitel 1, med rubriken ”Anmälningar och nödgärder”, artikel 69 som föreskriver följande:

”Åtgärder för att lösa särskilda problem

1. För att lösa specifika problem ska kommissionen i en nödsituation anta de genomförandeakter som är både nödvändiga och berättigade. Sådana genomförandeakter får avvika från bestämmelserna i denna förordning i den utsträckning och under den period som det är absolut nödvändigt. ...

2. Om det är nödvändigt på grund av vederbörligen motiverade tvingande skäl till skyndsamhet och för att lösa sådana särskilda problem samtidigt som kontinuiteten i direktstödsystemet säkerställs även under exceptionella omständigheter, ska kommissionen anta genomförandeakter med omedelbar verkan i enlighet med det förfarande som avses i artikel 71.3.”

Kommissionens delegerade förordning (EU) nr 639/2014 av den 11 mars 2014 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013 om regler för direktstöd för jordbrukare inom de stödordningar som ingår i den gemensamma jordbrukspolitik och om ändring av bilaga X till den förordningen

13 Artikel 45.2 i delegerad förordning nr 639/2014 har följande lydelse:

”På mark som ligger i träda ... ska det inte förekomma någon jordbruksproduktion...”

14 I artikel 45.10b i delegerad förordning nr 639/2014 föreskrivs följande:

”Användning av växtskyddsmedel ska vara förbjuden på alla arealer som avses i punkterna 2...”

Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2022/484 om undantag från Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013 och från kommissionens delegerade förordning (EU) nr 639/2014 vad gäller genomförandet av vissa villkor angående miljöanpassningsstödet för ansökningsåret 2022

15 Skäl 2 har följande lydelse:

”I artikel 44.4 i förordning (EU) nr 1307/2013 fastställs att när det gäller diversifiering av grödor så räknas mark i träda som en annan gröda än gräs eller annat örtartat foder. Detta innebär att mark som har betats eller skördats för produktionsändamål inte kan räknas som mark i träda.”

16 I skäl 3 anges följande:

”I artikel 46.2 första stycket a i förordning (EU) nr 1307/2013 fastställs att arealer med mark i träda kan betraktas som arealer med ekologiskt fokus. Enligt artikel 45.2 i delegerad förordning (EU) nr 639/2014 krävs en avsaknad av jordbruksproduktion, och genom artikel 45.10b i den förordningen förbjuds användning av växtskyddsmedel på mark i träda som kan räknas som areal med ekologiskt fokus.”

17 Skäl 4 har följande lydelse:

”Rysslands invasion av Ukraina den 24 februari 2022 har lett till en kraftig ökning av råvarupriserna och effekter på utbudet av och efterfrågan på jordbruksprodukter. För att hantera denna situation bör unionens jordbruksproduktionspotential för både livsmedel och foder ökas.”

18 I skäl 5 anges följande:

”Arealer med mark i träda förblir arealer med åkermark som lämpar sig för vegetabilieproduktion och som i varierande grad, beroende på förhållanden såsom

jordmånskskvalitet, omedelbart kan användas för att producera livsmedel och foder. För att jordbrukare ska kunna använda en så stor andel av sina tillgängliga arealer som möjligt för produktion av livsmedel och utfodring av djur bör medlemsstaterna därför få göra undantag från villkoren för miljöanpassningsstöd (inklusive användning av växtskyddsmedel) för ansökningsåret 2022 vad gäller mark i träda ...”

19 Skäl 6 har följande lydelse:

”Detta beslut bör endast tillåta undantag från kraven på diversifiering av grödor och kraven på arealer med ekologiskt fokus i den omfattning och under den tidsperiod som är absolut nödvändig. Undantagen bör vara begränsade till ansökningsåret 2022 och syfta till att hantera effekterna på utbudet av och efterfrågan på jordbruksprodukter genom att göra det möjligt att öka den totala arealen med åkermark som är tillgänglig för produktion av livsmedel och foder.”

20 I skäl 7 föreskrivs följande:

”När medlemsstaterna beslutar om tillämpningen av undantagen bör de ta vederbörlig hänsyn till målen om jordbruksmetoder med gynnsam inverkan på klimatet och miljön och särskilt behovet av tillräckligt skydd av jordmånskvalitet, kvaliteten på naturresurser och biologisk mångfald, särskilt under de känsligaste perioderna för blomning och häckande fåglar.”

21 Skäl 8 har följande lydelse:

”För att säkerställa att de undantag som medges genom detta beslut får avsedd verkan i fråga om målen, dvs. att begränsa de stigande råvarupriserna och effekterna på utbud och efterfrågan, bör medlemsstaterna fatta sina beslut om tillämpningen av undantagen senast 21 dagar efter det att detta beslut har anmälts och anmäla sina beslut till kommissionen senast sju dagar efter det att beslutet fattats.”

22 I artikel 1 föreskrivs följande:

”Beslut om undantag från vissa villkor angående miljöanpassningsstödet för ansökningsåret 2022

1. För ansökningsåret 2022 får medlemsstaterna, genom undantag från artikel 44.4 i förordning (EU) nr 1307/2013, besluta att mark i träda **ska betraktas som en skild gröda, även om marken har betats eller skördats för produktionsändamål eller odlats***.

2. För ansökningsåret 2022 får medlemsstaterna, genom undantag från artikel 45.2 i delegerad förordning (EU) nr 639/2014, besluta att mark i träda **ska betraktas som areal med ekologiskt fokus** i enlighet med artikel 46.2 första stycket a i

* De båda stycken som markerats med fetstil har återgetts nästan ordagrant i det angripna beslutet.

förordning (EU) nr 1307/2013, **även om marken har betats eller skördats för produktionsändamål eller odlats***. Den viktningsfaktor som anges för mark i träda i bilaga X till förordning (EU) nr 1307/2013 ska tillämpas.

Om medlemsstaterna utnyttjar det undantag som avses i första stycket i denna punkt får de, genom undantag från artikel 45.10b i delegerad förordning (EU) nr 639/2014, också besluta att tillåta användning av växtskyddsmedel i arealer där marken har betats eller skördats för produktionsändamål eller odlats.”

Belgiska bestämmelser

Vallonska regeringens beslut av den 12 maj 2022 om undantag från vissa villkor om genomförande av träda för år 2022

23 I ingressen till det angripna beslutet hänförs till förordning nr 1307/2013, delegerad förordning nr 639/2014 och genomförandebeslut 2022/484.

24 I ingressen anges vidare följande:

”Mot bakgrund av den nödsituation som uppstått genom att Rysslands invasion av Ukraina den 24 februari 2022 har förvärrat prisökningarna på baslivsmedel och medfört verkningar för utbud och efterfrågan av jordbruksprodukter globalt,

att det för att avhjälpa denna situation krävs en ökning av jordbruksproduktionspotentialen i regionen Vallonien, både för livsmedel och foder, som en del av den europeiska insatsen,

att vissa undantag från förbudet att använda mark i träda till jordbruksproduktion ska fastställas för år 2022 i detta syfte,

...”

25 I artikel 2. §1 i det angripna beslutet anges följande:

”Art. 2. §1 Enligt artikel 1 i kommissionens beslut ska följande bestämmelser antas för år 2022:

1. Genom undantag från artikel 44.4 i förordning (EU) nr 1307/2013, ska mark i träda betraktas som en skild gröda, även om marken har betats eller skördats för produktionsändamål eller odlats.

2. Genom undantag från artikel 45.2 i delegerad förordning (EU) nr 639/2014, ska mark i träda betraktas som areal med ekologiskt fokus även om marken har betats eller skördats för produktionsändamål eller odlats.”

- 26 I artikel 2. §2 anges en förteckning över de odlingar för vilka odling av mark i träda är tillåten.

3. Parternas huvudargument

Sökanden

- 27 Sökanden har, till stöd för sin talan om ogiltigförklaring, gjort gällande att genomförandebeslut 2022/48 strider mot förordning nr 1307/2013, från vilken den utgör ett undantag, samt artikel 45.2 och 45.10b i delegerad förordning nr 639/2014 (se punkterna 13 och 14 i denna sammanfattning).
- 28 Sökanden har anfört att genomförandebeslut 2022/484 antogs på grundval av artikel 69 i förordning nr 1307/2013 och att de tvingande skäl som nämns i genomförandebeslut 2022/484 i huvudsak sammanfattas i dess skäl 4 som hänförs till ”en kraftig ökning av råvarupriserna” (se punkt 17 i denna sammanfattning).
- 29 Sökanden har påpekat att det, vid den aktuella tidpunkten, ännu inte talades om någon risk för livsmedelsbrist, utan enbart om en prisökning som skulle minskas genom en växande produktion. Sökanden anser emellertid att motiveringen till att en nödsituation föreligger är ytterst lakonisk, eftersom de omtalade ”råvarorna” inte alls har angetts och den ”kraftiga ökningen” varken har kvantifierats eller detaljerats. Enligt proportionalitetsprincipen och bestämmelsen i artikel 69.1 i förordning nr 1307/2013, enligt vilken ett undantag endast är möjligt ”i den utsträckning och under den period som det är absolut nödvändigt”, borde förekomsten av en nödsituation emellertid ha motiverats på ett mer övertygande, detaljerat och objektiva sätt. Det borde vidare ha angetts vilka dessa omtalade råvaror vars pris hade ökat var, vilket skulle ha medfört en avgränsning av räckvidden av den vidtagna åtgärden till produktionen av dessa råvaror.
- 30 Sökanden har hänfört till en promemoria som upprättats innan det angripna beslutet slutgiltigt antogs, i vilken följande angavs:
- ”[Europeiska] kommissionen har preciserat att medlemsstaterna förfogar över ett stort utrymme för skönmässig bedömning vid genomförandet av de föreslagna undantagen.
- Det står dem således fritt att fastställa undantagens geografiska tillämpningsområde, de jordbruksmetoder som de avser tillåta på mark i träda (bete, skörd eller odling) och en förteckning över tillåtna odlingar.”
- 31 Sökanden vet inte varifrån regionen Vallonien har hämtat denna information, men den förefaller ha motiverat dess senare agerande. Sökanden menar att det inte kan godtas att ett undantag är så brett och otydligt. Sökanden anser således, i huvudsak, att artikel 69.1 och 69.2 i förordning nr 1307/2013 har åsidosatts.

- 32 Eftersom det angripna beslutet grundar sig på genomförandebeslut 2022/484, vars lydelse det återger, förslår sökanden att Conseil d'État ska fråga EU-domstolen huruvida detta genomförandebeslut är förenligt med artikel 69 i förordning nr 1307/2013, jämförd med artikel 45 i delegerad förordning nr 639/2014.

Svaranden

- 33 Svaranden har, för det första, gjort gällande att talan inte kan tas upp till prövning på den grund som sökanden har anfört, eftersom sökanden inte direkt vid EU-domstolen har väckt en talan om ogiltigförklaring av genomförandebeslut (EU) 2022/484. Svaranden anser, vidare, att det förefaller tveksamt huruvida en begäran om förhandsavgörande kan inges till EU-domstolen, då någon talan om ogiltigförklaring, under förutsättning att en sådan är möjlig, inte har väckts. Svaranden har, i detta hänseende, hänvisat till domen av den 9 mars 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90).
- 34 Vidare har svaranden gjort gällande talan inte kan vinna bifall på nämnda grund. Den anser för det första att sökanden har gjort en felaktig bedömning genom att hävda att artikel 69.1 och 69.2 i förordning nr 1307/2013 har åsidosatts, eftersom genomförandebeslut 2022/484 just är grundat på artikel 69.1. Vidare anser svaranden att sökanden inte har utvecklat sin grund och att det endast förefaller vara så att grunden för genomförandebeslut 2022/484 inte faller sökanden i smaken. Svaranden har således gjort gällande att talan ska ogillas.
- 35 Vad gäller påståendet om bristande motivering till genomförandebeslut 2022/484, har svaranden anfört att EU-domstolen endast i vissa fall ska ogiltigförklara en rättsakt på grund av åsidosättande av motiveringsskyldigheten. Enligt svaranden ska domstolen, genom att betrakta rättsakten i sitt sammanhang, kontrollera huruvida motiveringen är tillräckligt klar, entydig och gör det möjligt att förstå skälen till varför rättsakten antagits. I förevarande fall har svaranden angett att det i genomförandebeslut 2022/484 flera gånger anges varför det antagits, nämligen att "Rysslands invasion av Ukraina den 24 februari 2022 har lett till en kraftig ökning av råvarupriserna och effekter på utbudet av och efterfrågan på jordbruksprodukter" och att "[f]ör att hantera denna situation bör unionens jordbruksproduktionspotential för både livsmedel och foder ökas" (skäl 4 i genomförandebeslut 2022/484). Enligt svaranden anges i detta skäl de båda förutsättningar som har återgetts i domstolens praxis (bland annat i domen av den 22 november 2018, Swedish Match (C-151/17, EU:C:2018:938)), nämligen dels den generella situation som har lett fram till antagandet av beslutet, det vill säga Rysslands invasion av Ukraina och dess konsekvenser, dels de allmänna mål som ska uppnås med beslutet, det vill säga att öka unionens jordbruksproduktionspotential. Svaranden har vidare hänvisat till skäl 6 och anfört att den generella situationen och målen med beslutet är fastställda.

4. Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 36 Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen, Belgien) erinrar inledningsvis om bestämmelserna i artikel 267 FEUF och anger därefter att den, i egenskap av Belgiens högsta förvaltningsdomstol, dömer i sista instans och således, i princip, har en skyldighet att ställa en fråga till EU-domstolen när det eftersökta svaret är nödvändigt för att lösa tvisten.
- 37 EU-domstolen har preciserat räckvidden av denna skyldighet enligt följande:
- ”Vad ... gäller de nationella domstolar mot vars avgöranden det inte finns något rättsmedel enligt nationell lagstiftning [är] sådana domstolar ... skyldiga att begära förhandsavgörande angående en [unions]rättslig fråga såvida de inte har funnit att frågan saknar relevans, att den ifrågavarande [unions]rättsliga bestämmelsen redan har tolkats av [EU]-domstolen eller att den korrekta tolkningen av [unions]rätten är så uppenbar att det inte finns utrymme för något rimligt tvivel.” (dom av den 15 september 2005, *Intermodal Transports* (C-495/03, EU:C:2005:552), punkt 33)
- 38 Domstolen har vidare preciserat följande:
- ”Huruvida så är fallet skall bedömas med beaktande av [unions]rättens särdrag, de särskilda svårigheter som dess tolkning medför samt risken för skillnader i rättspraxis inom [unionen].” (dom av den 15 september 2005, *Intermodal Transports* (C-495/03, EU:C:2005:552, punkt 33), och dom av den 9 september 2015, *Ferreira da Silva e Brito m.fl.* (C-160/14, EU:C:2015:565, punkt 37))
- 39 I förevarande mål grundar sig genomförandebeslut 2022/484 på artikel 69.1 i förordning nr 1307/2013.
- 40 Sökandens argument bygger således på en felaktig premiss, eftersom denne har angett att genomförandebeslut 2022/484 grundar sig på artikel 69.2 i förordning nr 1307/2013, vilken kräver ”vederbörligen motiverade tvingande skäl till skyndsamhet”, medan artikel 69.1 inte kräver samma grad av nödsituation.
- 41 Den tolkningsfråga som sökanden har föreslagit innebär emellertid att domstolen ombeds att ange huruvida en unionsrättsakt är giltig och Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen, Belgien) kan inte själv pröva giltigheten av en unionsrättslig bestämmelse.
- 42 Det är således enbart på domstolen som det ankommer att besvara frågan om huruvida den av sökanden föreslagna tolkningsfrågan kan tas upp till prövning, trots att sökanden inte har väckt en direkt talan om ogiltigförklaring av genomförandebeslut 2022/484 vid domstolen.
- 43 På samma sätt är det enbart på domstolen som det ankommer att pröva huruvida grunderna för genomförandebeslut 2022/484 är rättsligt giltiga. Domstolen har, i detta hänseende, fastställt att motiveringsskyldigheten är tillämplig på alla

rättsakter som kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring, det vill säga alla bestämmelser som antas av institutionerna, oberoende av deras form och vilka bindande rättsverkningar de medför. Domstolen har vidare preciserat att denna motiveringsskyldighet ”kräver ... att alla berörda rättsakter ska innehålla en redogörelse för de skäl som föranledde institutionen att anta rättsakterna, så att domstolen kan utöva sin prövning och så att såväl medlemsstaterna som berörda utomstående får kännedom om de villkor under vilka gemenskapsinstitutionerna har tillämpat fördraget” (dom av den 1 oktober 2009, kommissionen/rådet, C-370/07, EU:C:2009:590, punkt 37).

- 44 Det ska emellertid påpekas att den kritik som framförts beträffande proportionaliteten av åtgärden, eller närmare bestämt av motiveringen till denna, endast beaktar skäl 4 i genomförandebeslut 2022/484 utan att ta hänsyn till skälen 5, 6, 7 och 8 (se punkterna 18–21 i detta förslag till avgörande).
- 45 Conseil d’État (Högsta förvaltningsdomstolen, Belgien) hänskjuter således den tolkningsfråga som sökanden har föreslagit till domstolen.

5. Tolkningsfrågan

- 46 ”Är kommissionens genomförandeförordning (EU) 2022/484 av den 23 mars 2022 om undantag från Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013 och från kommissionens delegerade förordning (EU) nr 639/2014 vad gäller genomförandet av vissa villkor angående miljöanpassningsstödet för ansökningsåret 2022 förenlig med artikel 69 i 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, jämförd med artikel 45 i kommissionens delegerade förordning (EU) nr 639/2014 av den 11 mars 2014 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013 om regler för direktstöd för jordbrukare inom de stödordningar som ingår i den gemensamma jordbrukspolitiken och om ändring av bilaga X till den förordningen?”