FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT J. MAZÁK fremsat den 4. februar 2010 [1]

1. Denne anmodning om præjudiciel afgørelse fra Oberlandesgericht Oldenburg (Tyskland) vedrører fortolkningen af artikel 46, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003 [2].

2. Den forelæggende ret ønsker oplyst, om ovennævnte bestemmelse er til hinder for enten (i) kontraktbestemmelser, hvorefter der udadtil foretages en fuldstændig og endelig overdragelse af betalingsrettigheder, men hvor betalingsrettighederne i økonomisk henseende dog i henhold til det af parterne internt aftalte fortsat skal tilhøre overdrageren, og erhververen imidlertid som formel rettighedsindehaver skal aktivere betalingsrettighederne gennem dyrkning af de pågældende arealer og i fuldt omfang afstå de enkeltbetalinger, som han får udbetalt, til overdrageren, eller hvorefter (ii) erhververen overdrages arealpræmier således, at han i hvert fald efter aktivering og udbetaling af enkeltbetalinger vedvarende overfører en del (den bedriftsspecifikke del) til overdrageren. I tilfælde af et bekræftende svar anmoder den forelæggende ret Domstolen om at tage stilling til, om sådanne kontraktbestemmelser er ugyldige.

I — Fællesskabsbestemmelser

3. I forordningen fastsættes en indkomststøtte til landbrugere — enkeltbetalingsordningen.

4. Hvad angår støtteberettigelse bestemmer forordningens artikel 33, stk. 1 (i den version,

1 — Originalsprog: engelsk.

2 — Rådets forordning af 29.9.2003 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) (herefter »forordningen«).

der fandt anvendelse på de faktiske omstændigheder i hovedsagen), at

»landbrugerne har adgang til enkeltbetalingsordningen, hvis de

a) har opnået en betaling i den i artikel 38 omhandlede referenceperiode under mindst én af de i bilag VI anførte støtteordninger, eller

b) har fået overdraget hele eller en del af bedriften ved arv eller forskud på arv fra en landbruger, der opfyldte betingelserne i litra a), eller

c) har opnået en betalingsrettighed fra den nationale reserve eller ved overdragelse«.

5. Med hensyn til overdragelse af betalingsrettigheder bestemmer forordningens artikel 46:

»1. Bortset fra overdragelse ved arv eller forskud på arv kan betalingsrettigheder kun overdrages til en anden landbruger, der er etableret i samme medlemsstat.

Ved arv eller forskud på arv kan betalingsrettighederne dog også kun anvendes i den medlemsstat, hvor de er fastlagt.

En medlemsstat kan beslutte, at betalingsrettigheder kun kan overdrages eller anvendes i en og samme region.

2. Betalingsrettigheder kan overdrages ved salg eller en hvilken som helst anden endelig overdragelse med eller uden jord. Forpagtning eller tilsvarende transaktioner tillades derimod kun, hvis der sammen med betalingsrettighederne overdrages et tilsvarende antal støtteberettigede hektar.

Bortset fra tilfælde af force majeure eller usædvanlige omstændigheder, jf. artikel 40, stk. 4, kan en landbruger først overdrage sine betalingsrettigheder uden jord, når han i overensstemmelse med artikel 44 har anvendt mindst 80% af sine betalingsrettigheder i mindst et kalenderår, eller når han frivilligt har overdraget alle de betalingsrettigheder, som han ikke har anvendt inden for enkeltbetalingsordningens første anvendelsesår, til den nationale reserve.

3. Ved salg af betalingsrettigheder med eller uden jord kan medlemsstaterne i overensstemmelse med fællesskabsrettens generelle principper beslutte, at en del af de solgte betalingsrettigheder skal overgå til den nationale reserve, eller at deres enhedsværdi nedsættes til fordel for den nationale reserve efter kriterier, der fastsættes af Kommissionen efter proceduren i artikel 144, stk. 2.«

II — Faktiske omstændigheder, retsforhandlinger og det præjudicielle spørgsmål

6. Amkeline Gertha Harms og Johann Harms, som er interessent i det appellerende interessentselskab i nærværende sag (herefter »sælgerne«), solgte ved notarialiter købekontrakt af 8. november 2005 en landbrugsbedrift i Schirum og Wiesens (Tyskland) til Freerk Heidinga, som er indstævnt i nærværende sag (herefter »køberen«), med bygninger til beboelse og erhverv. De overdrog endvidere foderforråd, der befandt sig på bedriften, samt referencemængder for mælk og (ansøgte) betalingsrettigheder. Den samlede købspris beløb sig til 690 000 EUR [3]. Købskontrakten indeholdt i § 9 følgende bestemmelser om betalingsrettighederne:

»Efter fast praksis i Forbundsrepublikken Tyskland ligger det fast, at efter reformen af den fælles landbrugspolitik (GAP-reformen) i Tyskland skal betalingsrettigheder fra den 1. januar 2005 tildeles i form af fælles regionale præmier for agerjord og permanente græsarealer med bedriftsspecifikke tillæg. På denne baggrund vedtager kontraktparterne følgende bestemmelser:

Sælgerne er ansøgere i forbindelse med GAP-ansøgningsproceduren for 2005. Sælgerne overdrager ved denne købekontrakt køberen samtlige betalingsrettigheder, som er tildelt sælgerne som følge af dyrkning af kontraktgenstanden, de forpagtede arealer og arealer overdraget til brug, som køberen overtager. Overdragelsen af betalingsrettighederne er vederlagsfri.

3 — Foruden de 9,6 hektar ejendomsarealer, som blev overdraget, havde sælgerne til brug for deres bedrift rådighed over yderligere ca. 100 hektar landbrugsarealer, som var forpagtet hos forskellige bortforpagtere eller tilknyttet bedriften ved indgåelse af brugsaftaler med arealbesiddere. I henhold til købekontrakten skulle køberen overtage disse yderligere arealer i henhold til aftaler med ejerne eller i givet fald de formelle rettighedshavere. Sælgerne afgav tilsagn om i videst muligt omfang at medvirke til disse dispositioner.

Betalingsrettighederne indeholder med undtagelse af betalingsrettigheder som følge af udtagne arealer bedriftsspecifikke tillæg. […]

Efter endelig fastsættelse og tildeling af betalingsrettigheder underretter sælgerne køberen om værdien heraf, inden for to uger fra sælgerne har fået kendskab hertil, dog senest den 15. januar 2006.

Kontraktparterne forpligter sig på grundlag af ovenstående kontraktbetingelser til inden den 15. februar 2006 at indgå en kontrakt om overdragelse af de konkrete betalingsrettigheder med angivelse af relevante identifikationskendetegn og værdien.

Senest en måned efter indgåelsen af ovennævnte kontrakt anmelder kontraktparterne overdragelsen til de kompetente delstatsmyndigheder eller den varslede procedure til den integrerede forvaltnings- og kontroldatabase (InVekos).

Kontraktparterne aftaler internt, at der tilkommer køberen 40 betalingsrettigheder for agerjord og 40 betalingsrettigheder for permanente græsarealer samt kun den andel af de bedriftsspecifikke betalingsrettigheder (»Top-ups«), som vedrører referencemængden for mælk (ca. 622 000 kg), der er overdraget til køberen ved forpagtning i forbindelse med overtagelsen af bedriften.

Køberen forpligter sig til at overføre udbetalte betalingsrettigheder vedrørende areal- og bedriftsspecifikke betalingsrettigheder, der overstiger det ovenstående (ca. 15 betalingsrettigheder for agerjord, ca. 15 betalingsrettigheder for græsarealer og mælkeudligningsbetalinger for ca. 1 000 000 kg referencemængde for mælk), efter de årlige udbetalinger til sælgerne.«

7. Købekontrakten blev gennemført, og de solgte landbrugsarealer blev overdraget til køberen. Den 1. april 2006 modtog køberen ligeledes 111,79 betalingsrettigheder. Sagsøgte driver nu den erhvervede landbrugsbedrift sammen med en anden part som interessentselskab.

8. Appellanten i hovedsagen har i forbindelse med skødet og en i forbindelse hermed indgået kontrakt af 6. januar 2006 om overtagelse af krav om betaling af forpagtningsafgifter anlagt sag med krav om betaling af den resterende forpagtningsafgift for en referencemængde for mælk på 4 378,16 EUR samt det krav, som er overdraget til appellanten, om betaling af enkeltbetaling for 2006 på i alt 40 823,05 EUR, som efter den interne aftale mellem parterne tilkommer sælgerne. Appellanten i hovedsagen har udledt sidstnævnte krav, der til dels fortsat er genstand

for den foreliggende appelsag, af de ovennævnte forskrifter i købekontraktens § 9 og den i den interne aftale mellem kontraktparterne fastlagte udbetaling af enkeltbetalinger til sælgerne.

9. Landgericht Aurich gav medhold i søgsmålet for så vidt angår kravet om betalinger vedrørende overdragelse af fordringer på betaling af forpagtningsafgifter, men afviste den yderligere del af søgsmålet, herunder også navnlig påstanden om overførsel af enkeltbetalinger. Landgericht Aurich antog i den forbindelse, at kravet i henhold til købekontraktens § 9 var udlignet ved en tilbageoverdragelse af betalingsrettigheder for 29,79 hektar til sælgerne, henholdsvis appellanten i hovedsagen.

10. Appellanten i hovedsagen har anfægtet denne dom. Appellanten har nedlagt påstand om, at Oberlandesgericht Oldenburg ændrer Landgericht Aurichs dom, og at køberen tilpligtes at betale sælgerne yderligere 23 113,73 EUR med tillæg af renter på 5% over basisrenten, regnet fra den 2. februar 2007. Køberen har nedlagt påstand om, at appellen forkastes.

11. Om der skal gives medhold i appellen, afhænger ifølge den forelæggende ret af, om de aftalte bestemmelser i § 9 i den for notar oprettede købekontrakt af 8. november 2005 er gyldige.

12. På grundlag af alvorlig tvivl om gyldigheden af denne kontraktbestemmelse i betragtning af i forordningens artikel 46 — navnlig de deri begrænsede muligheder for at overdrage betalingsrettigheder samt de klare subventionsformål, der forfølges med direkte støtte, som muligvis ikke er opnåede i dette tilfælde — besluttede Oberlandesgericht Oldenburg, at det var nødvendigt at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal artikel 46, stk. 2, i [forordning nr. 1782/2003] fortolkes således, at kontraktbestemmelser, hvorefter der udadtil foretages en fuldstændig og endelig overdragelse af betalingsrettigheder, men hvor betalingsrettighederne i økonomisk henseende dog i henhold til det af parterne internt aftalte fortsat skal tilhøre overdrageren, og erhververen imidlertid som formel rettighedsindehaver skal aktivere betalingsrettighederne gennem dyrkning af de pågældende arealer og i fuldt omfang afstå de enkeltbetalinger, som han får udbetalt, til overdrageren, eller hvorefter erhververen overdrages arealpræmier således, at han i hvert fald efter aktivering og udbetaling af enkeltbetalinger vedvarende overfører en del (den bedriftsspecifikke del) til overdrageren, er uforenelige med bestemmelsen og dermed ugyldige?«

13. Parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 3. december 2009.

III — Bedømmelse

A — *Parternes hovedargumenter*

14. Appellanten, et interessentselskab i henhold til tysk civilret bestående af Arnold og Johann Harms, har anfægtet de faktiske omstændigheder, der er nævnt i forelæggelsesafgørelsen, og anført, at det forelagte spørgsmål ikke svarer til de faktiske omstændigheder i hovedsagen.

15. Ifølge appellanten i hovedsagen fastsætter fællesskabsretten udtrykkeligt i forordningens artikel 46, stk. 2, muligheden for ved salg at overdrage betalingsrettigheder til en anden landbruger. En sådan kontraktbestemmelses gyldighed kan hverken være undergivet yderligere betingelser i henhold til offentlig ret eller være undergivet et krav om forudgående administrativ godkendelse. Appellanten har gjort gældende, at fællesskabsretten ikke indeholder bestemmelser om, hvordan betaling i henhold til en købekontrakt af den i hovedsagen omhandlede art fastsættes. Salget af betalingsrettigheder skal udelukkende foregå i overensstemmelse med civilretlige principper, hvorefter der hersker aftalefrihed, og kontraktparterne frit kan fastsætte betalingsformen. Parterne bør derfor frit kunne aftale — ikke en enkeltbetaling — men betaling i form af successive afdrag. Dette underminerer ikke formålet med forordningens artikel 46, stk. 2, og det står under alle omstændigheder køberen frit for at træde tilbage fra en sådan aftale.

16. Appellanten i hovedsagen har endvidere gjort gældende, at der ikke foreligger en tilsidesættelse af det lovbestemte krav om, at betalingsrettigheder ikke kan overføres, medmindre det sker sammen med overdragelsen af et tilsvarende antal støtteberettigede hektar. Appellanten har gjort gældende, at formålet med den bestemmelse er at undgå en situation, hvorved retten til at modtage betalingsrettigheder overdrages i henhold til en permanent eller langfristet ordning, som har en rent økonomisk karakter. Retten til betalingsrettighederne ville ved forpagtningens ophør overgå til ejeren af landbrugsbedriften, der så kunne overføre dem til en anden person. Dette er imidlertid netop, hvad sælgerne i nærværende sag ikke kan gøre. Betalingsrettighederne er blevet overdraget permanent til køberen, der kan overdrage de pågældende rettigheder til andre. I hovedsagen blev betalingsrettighederne under alle omstændigheder overdraget til køberen sammen med hele bedriften, herunder landbrugsjorden.

17. Appellanten i hovedsagen har derfor anmodet Domstolen om at afvise det præjudicielle spørgsmål. Subsidiært har appellanten gjort gældende, at forordningens artikel 46,

stk. 2, ikke er til hinder for en kontraktbestemmelse som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter vederlaget for overdragelsen af betalingsrettigheder til køberen er køberens forpligtelse til at betale sælgeren en del af de enkelte betalinger, der i fremtiden skal udbetales til køberen.

18. Den tyske regering har gjort gældende, at forordningens artikel 46, stk. 2, ikke er til hinder for en bestemmelse om overdragelse som den i hovedsagen omhandlede, eftersom en sådan bestemmelse gælder som en »hvilken som helst anden endelig overdragelse« som omhandlet i forordningens artikel 46, stk. 2, første afsnit, første punktum. Køberen og sælgeren er i henhold til reglerne om aftalefrihed berettiget til at vedtage privatretlige betingelser for overdragelsen af betalingsrettigheder. Sådanne aftaler påvirkes ikke af reglerne om enkeltbetalinger, for så vidt som de ikke er til hinder for de fællesskabsretlige bestemmelser og ikke er i strid med formålet med enkeltbetalingstilskud. Reglerne bestemmer, at en landbruger, i dette tilfælde køberen, modtager enkeltbetaling med tilbagevirkende kraft, forudsat han har opfyldt de relevante betingelser på sin bedrift. I henhold til fællesskabsretten kan modtageren af støtten frit bestemme, hvordan betalingen skal anvendes. Det følger heraf, at betalingen også kan anvendes til at betale den person, der solgte ham betalingsrettighederne. Den tyske regering konkluderer, at forordningens artikel 46, stk. 2, ikke er til hinder for aftaler som den i hovedsagen omhandlede.

19. Kommissionen er af den opfattelse, at overdragelsen og aktiveringen af betalingsrettighederne i nærværende sag førte til manglende opfyldelse af enkeltbetalingens principper. Den har gjort gældende, at parterne i hovedsagen foretog en retlig handling, hvorved forordningens bestemmelser blev omgået. Kommissionen har foreslået, at Domstolen besvarer det præjudicielle spørgsmål med, at forordningens artikel 46, stk. 1 og 2, sammenholdt med forordningens artikel 2, litra a) og c), og artikel 33, stk. 1, litra c), skal fortolkes således, at kontraktbestemmelser som de i hovedsagen omhandlede er uforenelige med ovennævnte bestemmelser.

B — *Bedømmelse*

20. Den forelæggende ret ønsker oplyst, om forordningens artikel 46, stk. 2, er til hinder for kontraktbestemmelser som de i hovedsagen omhandlede, og, hvis det er tilfældet, om disse er ugyldige.

21. Den forelæggende ret sondrer i sit spørgsmål navnlig mellem to typer bestemmelser: (i) dem, hvorefter der udadtil foretages en fuldstændig og endelig overdragelse af betalingsrettigheder, men hvor betalingsrettighederne i økonomisk henseende dog i henhold til det af parterne internt aftalte fortsat skal tilhøre overdrageren, og erhververen imidlertid som formel rettighedsindehaver skal aktivere betalingsrettighederne gennem dyrkning af de pågældende arealer og i fuldt omfang afstå de enkeltbetalinger, som han får udbetalt, til overdrageren eller

kontraktbestemmelser, (ii) hvorefter erhververen overdrages arealpræmier, således at han vedvarende overfører en del af enkeltbetalingerne (den bedriftsspecifikke del) til overdrageren. Jeg mener imidlertid, at med henblik på nærværende sag udviser de to typer bestemmelser, der er nævnt i det præjudicielle spørgsmål, ikke forskelle ud fra en retlig betragtning.

22. Jeg vil først beskæftige mig med appellanten i hovedsagens argument, hvorefter det præjudicielle spørgsmål skal afvises, fordi det ikke er i overensstemmelse med de faktiske omstændigheder i hovedsagen.

23. I den forbindelse er det tilstrækkeligt at påpege, at det ikke tilkommer Domstolen at fastlægge de faktiske omstændigheder vedrørende afgørelsen i hovedsagen. Domstolen har fastslået, at den »skal således i henhold til kompetencefordelingen mellem Domstolen og de nationale retter tage hensyn til de faktiske [...] omstændigheder, som ifølge forelæggelseskendelsen er baggrunden for det præjudicielle spørgsmål« [4]. Domstolen kan ikke inddrage bemærkninger fra interesserede parter i dette begrebs forstand i artikel 23 i statutten for Domstolen, hvormed de anfægter denne sammenhæng [5]. Formalitetsindsigelsen kan derfor ikke tages til følge, og Domstolen skal undersøge de præjudicielle spørgsmål på baggrund af de faktiske forhold som fastlagt af Oberlandesgericht Oldenburg i dens forelæggelsesafgørelse.

1. Indledende bemærkninger om enkeltbetalingsordningen

24. For det første er det kun landbrugere, som har modtaget en betalingsrettighed — ved overdragelse eller fra den nationale reserve — der har adgang til enkeltbetalingsordningen [6]. Kun personer, som udøver en »landbrugsaktivitet«, anses for at være »landbrugere« som omhandlet i forordningen [7]. Den omstændighed alene, at en landbruger har opnået betalingsrettigheder, medfører imidlertid ikke automatisk, at han faktisk i tilknytning til disse rettigheder modtager støtte. For at modtage enkeltbetalinger kræves det ikke alene, at landbrugeren er indehaver af betalingsrettighederne, men også, at han aktiverer dem ved at have en tilsvarende mængde hektar landbrugsjord til rådighed og ved at opfylde andre forvaltningskrav — såsom betingelser i henhold til miljø-, dyre

4 — Dom af 13.11.2003, sag C-153/02, Neri, Sml. I, s. 13555, præmis 33-36.

5 — Jf. bl.a. dom af 16.3.1978, sag 104/77, Oehlschläger, Sml. s. 791, præmis 4, af 29.4.1982, sag 17/81, Pabst & Richarz, Sml. s. 1331, præmis 10-12, af 29.4.2004, forenede sager C-482/01 og C-493/01, Orfanopoulos og Oliveri, Sml. I, s. 5257, præmis 42, af 12.4.2005, sag C-145/03, Keller, Sml. I, s. 2529, præmis 32-34, og af 21.4.2005, sag C-267/03, Lindberg, Sml. I, s. 3247, præmis 41 og 42, samt mit forslag til afgørelse i sag C-305/08, CoNISMa (dom af 23.12.2009, Sml. I, s. 12129), fodnote 12.

6 — Jf. forordningens artikel 33, stk. 1, litra c), sammenholdt med artikel 2, litra a) og c). Sidstnævnte artikel indeholder en definition på »landbruger« og »landbrugsaktivitet«.

7 — Dvs. en aktivitet, som vedrører produktion, avl eller dyrkning af landbrugsprodukter eller bevarelse af jorden i god landbrugs- og miljømæssig stand.

beskyttelses- og fødevaresikkerhedslove (såkaldt krydsoverensstemmelse). [8]

2. Det afgørende spørgsmål: fortolkning af forordningens artikel 46, stk. 2

25. Til trods for det præjudicielle spørgsmåls ordlyd og dets tilknytning til kontraktbestemmelsen [9] mellem sælgerne og køberen mener jeg, at Domstolen fuldstændigt skal rette opmærksomheden mod fortolkningen af forordningens artikel 46, stk. 2. Eftersom de faktiske forhold i hovedsagen skal tages i betragtning, skal Domstolen imidlertid kun gøre dette, for så vidt som det er nødvendigt at fortolke ovennævnte bestemmelse korrekt.

26. Det fremgår klart af ordlyden af artikel 249, stk. 2, EF, at fællesskabsforordninger gælder umiddelbart i hver medlemsstat. På baggrund af en forordnings karakter og funktion i det fællesskabsretlige retskildesystem har dens bestemmelser i almindelighed umiddelbar virkning i de nationale retsordener, uden at det er nødvendigt for de nationale myndigheder at træffe gennemførelsesforanstaltninger. Domstolen har ganske vist anerkendt, at »visse forordningsbestemmelser dog, for at kunne blive gennemført, kræver gennemførelsesforanstaltninger i medlemsstaterne« [10]. Jeg mener imidlertid ikke, at dette er tilfældet med forordningens artikel 46, stk. 2. Det er derfor tilstrækkeligt at rette opmærksomheden mod forordningens artikel 46, stk. 2, uden at det er nødvendigt at tage hensyn til potentielle nationale gennemførelsesforanstaltninger.

27. Forordningens artikel 46, stk. 2, bestemmer, at betalingsrettigheder kan overdrages »ved salg eller en hvilken som helst anden endelig overdragelse« med eller uden jord. Overdragelser, som ikke er endelige — forpagtning eller tilsvarende transaktioner — tillades derimod kun, hvis der sammen med betalingsrettighederne overdrages et tilsvarende antal støtteberettigede hektar.

8 — Der henvises her til forordningens artikel 1 ff., sammenholdt med bilag III, og artikel 33, 36, 43 ff. Med hensyn til forpligtelsen til at anvende betalingsrettighederne på en tilsvarende mængde hektar kan der måske drages en parallel til den sammenlignelige forpligtelse til at producere, som er knyttet til tildeling af mælkekvoter. En landmand kan kun ydes godtgørelse for fuldstændigt og definitivt ophør af mælkeproduktion, hvis han på ansøgningstidspunktet som producent i den forstand, hvori udtrykket anvendes i artikel 12, litra c), i forordning nr. 857/84, havde en produktion af mælk og som sådan disponerede over en individuel referencemængde med henblik på direkte salg. Når landmanden derimod af egen drift er ophørt med mælkeproduktion, har han ikke længere status som producent i de anførte bestemmelsers forstand. Jf. dom af 9.10.1997, sag C-152/95, Macon m.fl., Sml. I, s. 5429. Jf. ligeledes dom af 26.10.2006, sag C-275/05, Kibler, Sml. I, s. 10569, præmis 24.

9 — Det bemærkes, at ifølge anmodningen om præjudiciel afgørelse er appellanten i hovedsagen et selskab, til hvem begge sælgere afstod de relevante fordringer i købekontrakten ved et skriftligt overdragelsesdokument af 29.1.2007.

10 — Jf. dom af 11.1.2001, sag C-403/98, Azienda Agricola Monte Arcosu, Sml. I, s. 103, præmis 26.

28. Det er efter min opfattelse ikke nødvendigt i nærværende sag at tage hensyn til andre betingelser for overdragelse af betalingsrettigheder, som er fastsat i forordningen, fordi den forelæggende ret ikke har anmodet om fortolkning af dem. Jeg mener under alle omstændigheder, at hensyntagen til dem ikke er nødvendig for fortolkningen af forordningens artikel 46, stk. 2.

29. Det følger heraf, at det afgørende spørgsmål i nærværende sag er fortolkningen af vendingen »salg eller en hvilken som helst anden endelig overdragelse [af betalingsrettigheder]«, som er indeholdt i forordningens artikel 46, stk. 2.

30. Med henblik på fortolkningen er det nødvendigt at rette fuld opmærksomhed mod formålet med ordningen for betalingsrettigheder og reglerne for deres overdragelse.

31. Formålet med en betalingsrettighed er, når den ledsages af en støtteberettiget hektar, at give ret til betaling af det ved betalingsrettigheden fastsatte beløb [11]. Som nævnt ovenfor i punkt 24, tager enkeltbetalinger sigte på landbrugere og navnlig aktive landbrugere [12]. Det bemærkes her, at i modsætning til produktionsrettigheder (*droits à produire*) og præmisrettigheder (*droits à prime*), som fulgte af reformerne af den fælles landbrugspolitik i 1992 og 1999, er enkeltbetalingsordningen udelukkende »en indkomststøtte til landbrugere« [13].

32. Hvad for det andet vedrører deres overdragelse er det klart, at Fællesskabets lovgivning skulle sikre, at betalingsrettigheder kunne overdrages og handles. Enkeltbetalingen blev opdelt i betalingsrettigheder netop for at lette dens overdragelse [14]. I modsætning til f.eks. mælkekvoter kan betalingsrettigheder principielt frit overdrages og er ikke knyttet til særlig landbrugsjord. Forordningen fastsætter imidlertid klare regler, som begrænser overdragelsen af betalingsrettigheder — de kan navnlig kun overdrages til andre landbrugere [15].

11 — Jf. forordningens artikel 44.

12 — Dette er vigtigt, fordi hele ordningen og tanken bag den nylige reform af den fælles landbrugspolitik var, at det tidligere princip med at yde støtte til produktion af (særlige) landbrugsprodukter skulle opgives, og et system indføres til støtte for den person, der driver landbrugsbedriften. Landbrugere får således mulighed for fleksibilitet i deres produktionsbeslutninger og sikres samtidig indkomststabilitet, hvilket er i overensstemmelse med formålet med den fælles landbrugspolitik som omhandlet i artikel 33 EF. Reformen tog sigte på at gøre europæisk landbrug mere konkurrencedygtigt, bæredygtigt og markedsorienteret.

13 — Jf. forordningens artikel 1. Jeg mener, at som hovedregel skal betalingsrettigheder tilhøre landbrugeren og ikke jordejeren eller forpagteren. Endvidere bemærkes, at det fremgår, at enkeltbetalinger er blevet en væsentlig del af landbrugeres indkomst. Jf. »Les 50 ans de la Politique agricole commune et du Comité européen de droit rural — Un droit rural évolué en Europe«, *European Council for Agricultural Law*, L'Harmattan, Paris, 2008, s. 416.

14 — Jf. betragtning 30 til forordningen.

15 — Som skal være etableret i samme medlemsstat. Jf. forordningens artikel 46, stk. 1.

33. Muligheden for at overdrage betalingsrettigheder og handle med dem dækker imidlertid over muligheden for at søge at opnå et andet mål end det, som fællesskabslovgivningen tilsigtede, og som lovgivningen klart har søgt at undgå.

34. I betragtning 30 til forordningen hedder det således, at »[…] for at undgå spekulative overdragelser, der fører til akkumulering af betalingsrettigheder uden et tilsvarende landbrugsgrundlag, bør det fastsættes, at der ved ydelse af støtten skal være en forbindelse mellem rettighederne og et bestemt antal støtteberettigede hektar, og at der skal være mulighed for at begrænse overdragelsen af rettigheder inden for en region […]«.

35. Det følger heraf, at det grundlæggende mål bag de detaljerede bestemmelser om overdragelse af betalingsrettigheder er at undgå overdragelser, der er af spekulativ karakter. Som tidligere nævnt er formålet med enkeltbetalinger at yde indkomststøtte til aktive landbrugere [16] og ikke til personer, der ved at handle med betalingsrettigheder forfølger andre økonomiske interesser uden for landbrugsområdet [17]. Forordningen søger at undgå, at enkeltbetalinger ydes til personer, der ikke udøver en landbrugsaktivitet som omhandlet i forordningen, og som derfor ikke bør være omfattet af fællesskabsfinansiering på dette område [18].

36. Det fremgår, at fællesskabslovgiver nærede bekymring vedrørende manøvrer til omgåelse af forordningens bestemmelser, og at der var et reelt ønske om at forebygge og bekæmpe svig [19], ikke mindst fordi risikoen for spekulation er allestedsnærværende i en ordning, der er afkoblet fra produktionen [20].

16 — Dvs. dem, der faktisk udøver en landbrugsaktivitet som defineret i forordningen. Det samme princip gælder f.eks. for mælkekvoter. Overdragelse af sidstnævnte kan ikke foretages til personer, der ikke producerer, for at undgå spekulation med de pågældende præmierettigheder. Jf. bl.a. D. Barthélemy og J. David (ed.): *L'agriculture européenne et les droits à produire*, INRA, Paris, 1999, s. 172.

17 — F.eks. rapporterer J.-J. Barbiéri i *Vente et droits à paiement unique (visite d'un Huron au royaume des imprimés)*, Droit rural, nr. 348, december 2006, étude 34, at i overgangsperioden meddelte det franske landbrugsministerium, at betalingsrettigheder uden landbrugsjord »var nytteløse«, for at afholde fra spekulative manøvrer.

18 — Kommissionen henviser i denne forbindelse til forordningens artikel 33, stk. 1, litra b).

19 — Jf. D. Gadbin: *Les droits à paiement unique, pour qui, pourquoi?*, Droit rural, no 334, juni 2005, colloque 8. For illustration henvises til: (i) betragtning 21 til forordningen (»[…] for at undgå fejlfordeling af fællesskabsmidlerne bør der ikke foretages støtteudbetalinger til landbrugere, der kunstigt har skabt betingelser for sådanne betalinger«), og (ii) forordningens artikel 29 (»[…] foretages der ingen betaling til modtagere, om hvem det konstateres, at de kunstigt har skabt betingelser for modtagelse af sådanne betalinger for at få en fordel i strid med den pågældende støtteordnings mål«). Disse bestemmelser afspejler Domstolens retspraksis om retsmisbrug. Jf. bl.a. dom af 22.10.1991, sag C-44/89, von Deetzen (»von Deetzen II«), Sml. I, s. 5119, præmis 24-29, af 20.6.2002, sag C-313/99, Mulligan m.fl., Sml. I, s. 5719, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis, af 21.2.2006, sag C-255/02, Halifax m.fl., Sml. I, s. 1609, præmis 69 og den deri nævnte retspraksis, af 11.1.2007, sag C-279/05, Vonk Dairy Products, Sml. I, s. 239, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis, og af 7.6.2007, sag C-278/06, Otten Sml. I, s. 4513, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis.

20 — Jf. D. Bianchi: *La politique agricole commune (PAC) — Toute la PAC, rien d'autre que la PAC*, Bruylant, 2006, s. 332.

37. I den henseende er en af de vigtigste restriktioner for overdragelse af betalingsrettigheder kravet om, at overdragelserne skal være fuldstændige og endelige, medmindre der er tale om forpagtning eller tilsvarende transaktioner, som ikke er endelige, og som skal ledsages af overdragelse af et tilsvarende antal støtteberettigede hektar.

38. Det følger heraf, at den oprindelige indehaver og sælger af betalingsrettighederne ubetinget skal give afkald på sin ret til betalingsrettighederne, når han sælger dem til en anden landbruger, hvilket fører til, at overdragelsen skaber en ret til betalingsrettighederne for køberen, som derefter kan aktivere dem. Det er sidstnævnte, der skal modtage de tilsvarende beløb (enkeltbetalinger) til støtte for sin indkomst — fordi det er ham, som udnytter den pågældende landbrugsjord [21]. Retten til at modtage betaling i henhold til betalingsrettigheder skal være klart uadskillelig fra juridisk ejerskab til betalingsrettighederne.

39. Hvis en overdragelse af betalingsrettigheder på grund af retsfølgerne og retsvirkningerne [22] ikke fører til sælgerens absolutte afkald på retten til at modtage betaling i henhold til de pågældende betalingsrettigheder og til skabelse af en tilsvarende ret for køberen til at modtage betaling i henhold til de pågældende betalingsrettigheder [23] — f.eks. på grund af en intern aftale mellem dem (*accidentalia negotii*) — er betingelserne for en lovlig overdragelse af betalingsrettigheder ikke opfyldt.

40. Dette er netop tilfældet, hvis sælgeren af betalingsrettighederne i købekontrakten kræver at bevare retten til at modtage betaling i henhold til de pågældende betalingsrettigheder, eftersom retten til at modtage betaling i henhold til betalingsrettigheder er uadskillelig fra det juridiske ejerskab til betalingsrettigheder, uanset om retten til at modtage betaling af sådanne beløb vedrører alle eller kun en del af de overdragne betalingsrettigheder.

21 — Derfor skal køberen ikke alene være indehaver af betalingsrettighederne set fra et retligt synspunkt, men også modtager af enkeltbetalingen set fra et økonomisk synspunkt. Betalingsrettigheder bør ikke adskilles i en formelt juridisk adkomst og en realøkonomisk berettigelse og give mulighed for, at enkeltbetalingerne i sidste ende bliver afstået til en person, som ikke dyrker den tilsvarende jord.

22 — Det er ikke vigtigt, hvordan retsfølgerne og retsvirkningerne blev udløst, fordi det afgørende er ansvaret for udfaldet af transaktionen og ikke dens form eller accessoriske elementer. Dette er typisk for retlige situationer, hvor parterne håndterer krav, som har hjemmel i offentlig ret, og dette er klart tilfældet med betalingsrettigheder i henhold til forordningen. Hvis overdragelsen med andre ord ikke havde resulteret i en fuldstændig og endelig overdragelse af betalingsrettighederne og således en endelig overdragelse af retten til at få betalt beløb i henhold til de pågældende betalingsrettigheder, er det retligt irrelevant, om parterne handlede uagtsomt eller forsætligt. Det afgørende er, at der ikke forelå en endelig overdragelse som resultat af deres aftale.

23 — Forudsat at alle andre gældende betingelser er opfyldt.

41. Jeg er derfor enig i den forelæggende rets bekymring med hensyn til, at kontraktbestemmelsen i nærværende sag rejser spørgsmålet om den formelle overdragelse af betalingsrettigheder, hvortil sælgeren i realiteten fortsat er berettiget i henhold til en intern aftale mellem parterne, og den aftale, at køberen dyrker den jord, der svarer til betalingsrettighederne i overensstemmelse med forordningen [24] i nærværende sag skaber en form for overdragelse (en »overdragelse til en forvalter«), som ikke længere opfylder betingelserne i forordningens artikel 46, stk. 2, dvs. salg eller en hvilken som helst anden »endelig« overdragelse. Så vidt jeg kan se, er resultatet af transaktionen, at de tilsvarende beløb (enkeltbetalinger) — permanent — forfejler deres subventionsformål, dvs. indkomststøtte til den landbruger, som dyrker den jord, der svarer til betalingsrettighederne. Det følger i stedet af købekontrakten, at de tilsvarende beløb (enkeltbetalinger), eller en del af dem, permanent skal ydes til en anden person [25].

42. Det følger af ovenstående betragtninger, at forordningens artikel 46, stk. 2, skal fortolkes således, at salg eller en hvilken som helst anden endelig overdragelse af betalingsrettigheder med eller uden jord skal sikre, at sælgeren eller overdrageren af de pågældende betalingsrettigheder på ingen måde, ved kontrakt eller ved en bestemmelse i en kontrakt, bevarer retten til at modtage betaling i henhold til de pågældende betalingsrettigheder (enkeltbetalinger), eftersom retten til at modtage betaling i henhold til betalingsrettigheder (enkeltbetalinger) er uadskillelig fra juridisk ejerskab til betalingsrettighederne.

43. Det tilkommer imidlertid alene den nationale ret at udlede retsfølgerne, vedrørende de pågældende kontraktbestemmelser og den omhandlede bestemmelse, af ovenstående fortolkning af forordningens artikel 46, stk. 2.

24 — Dvs. i overensstemmelse med dyrkningskravet i forordningens artikel 3.

25 — Kommissionen kan have ret i, at idet betalingsrettighederne blev overdraget vederlagsfrit, synes køber og ny ejer af betalingsrettighederne at spille en »stråmands« rolle til fordel for sælgeren, der fra et økonomisk synspunkt fortsat modtager enkeltbetalingen, eftersom hverken beløb eller varighed er begrænset, selv om det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at han ikke længere er landbruger som omhandlet i forordningens artikel 33, stk. 1, litra c), sammenholdt med artikel 2, litra a) og c) — under alle omstændigheder ikke på den pågældende jord.

IV — Forslag til afgørelse

44. Jeg foreslår derfor, at Domstolen besvarer Oberlandesgericht Oldenburgs spørgsmål således:

»Artikel 46, stk. 2, i 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 og en række andre forordninger skal fortolkes således, at salg eller en hvilken som helst anden endelig overdragelse af betalingsrettigheder med eller uden jord skal sikre, at sælgeren eller overdrageren af de pågældende betalingsrettigheder på ingen måde, ved kontrakt eller ved en bestemmelse i en kontrakt, bevarer retten til at modtage betaling i henhold til de pågældende betalingsrettigheder, eftersom retten til at modtage betaling i henhold til betalingsrettigheder er uadskillelig fra juridisk ejerskab til betalingsrettighederne.«