# FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT J. MAZÁK fremsat den 11. maj 2010[1]

1. I denne anmodning om præjudiciel afgørelse har Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz (Tyskland) anmodet Domstolen om en fortolkning af artikel 44 i Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003[2]. Parterne i tvisten i hovedsagen er i det væsentlige uenige om, hvilke arealer — som anvendes til miljøbeskyttelse og landbrugsproduktion — der skal lægges til grund ved fastsættelsen af betalingsrettigheder til enkeltbetaling.

## I — Retsforskrifter

2. Forordning nr. 1782/2003 indeholder bestemmelser om en form for indkomststøtte til landbrugere kaldet enkeltbetalingsordningen.

3. Artikel 2 i forordning nr. 1782/2003 definerer bl.a. en »bedrift« som »alle de produktionsenheder, som landbrugeren driver, og som befinder sig på en og samme medlemsstats område«, og »landbrugsaktivitet« som »produktion, avl eller dyrkning af landbrugsprodukter, herunder høst, malkning, opdræt af husdyr og hold af husdyr til landbrugsformål, eller bevarelse af jorden i god landbrugs- og miljømæssig stand som fastlagt i henhold til artikel 5«.

4. Hvad angår anvendelse af betalingsrettigheder bestemmer artikel 44 i forordning nr. 1782/2003 følgende:

»1. Enhver betalingsrettighed ledsaget af en støtteberettiget hektar giver ret til betaling af det ved betalingsrettigheden fastsatte beløb.

2. Ved »støtteberettiget hektar« forstås ethvert landbrugsareal på bedriften, der er udlagt som agerjord og permanente græsarealer, undtagen arealer med permanente afgrøder eller skov, eller som anvendes til ikke-landbrugsaktiviteter.

1 — Originalsprog: engelsk.

2 — Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003 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 L 270, s. 1), som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 2013/2006 af 19.12.2006 (EUT L 384, s. 13) (herefter »forordning nr. 1782/2003«).

3. Landbrugeren afgiver en erklæring vedrørende de parceller, der svarer til den støtteberettigede hektar, som ledsager en betalingsrettighed. Medmindre der er tale om force majeure eller usædvanlige omstændigheder, skal disse parceller være til landbrugerens rådighed i en periode på mindst ti måneder, som løber fra en dato, der fastsættes af medlemsstaterne, dog tidligst fra den 1. september i det kalenderår, der går forud for det år, hvor der er indgivet ansøgning om deltagelse i enkeltbetalingsordningen.

[...]«

5. Artikel 2 i Kommissionens forordning (EF) nr. 795/2004 [3] bestemmer, at »[i] afsnit III i forordning (EF) nr. 1782/2003 og nærværende forordning forstås ved:

a) »landbrugsareal«, det samlede areal med agerjord, permanente græsarealer og permanente afgrøder

b) »agerjord«, agerjord som defineret i artikel 2, punkt 1, i Kommissionens forordning (EF) nr. 795/2004

[...]

e) »permanente græsarealer«, arealer som omhandlet i artikel 2, nr. 2), i forordning (EF) nr. 796/2004.

[...]«

6. Samtidig bestemmer artikel 2 i forordning (EF) nr. 796/2004 [4] (herefter »forordning nr. 796/2004«), at [i] denne forordning forstås ved:

»1. agerjord: arealer, der dyrkes med henblik på produktion af afgrøder, og arealer, der er udtaget eller som holdes i god landbrugs- og miljømæssig stand, jf. artikel 5 i forordning (EF) nr. 1782/2003, samt arealer i væksthuse og under fast eller mobilt overdække

2. »permanente græsarealer«: arealer, der anvendes til dyrkning af græs eller andet grøntfoder, hvad enten der er tale om naturlige (selvsåede) eller dyrkede (tilsåede) arealer, og som holdes uden for bedriftens omdrift i mindst fem år, eksklusive arealer, der er omfattet af udtagningsordninger i henhold til artikel 6 i Rådets forordning (EF) nr. 1251/1999 [EFT 1999 L 160, s. 1], arealer, der er omfattet

3 — Kommissionens forordning af 21.4.2004 om gennemførelsesbestemmelser til enkeltbetalingsordningen i Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003 (EUT 2004 L 141, s. 1) som ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 1974/2004 af 29.10.2004 (EUT 2004 L 345, s. 85), (herefter »forordning nr. 795/2004«).

4 — Kommissionens forordning af 21.4.2004 om gennemførelsesbestemmelser vedrørende krydsoverensstemmelse, graduering og det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem som omhandlet i Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003 (EUT 2004 L 141, s. 18), som ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 239/2005 af 11.2.2005 (EUT 2005 L 42, s. 3) (herefter »forordning nr. 796/2004«).

af udtagningsordninger i henhold til artikel 54, stk. 2, og artikel 107 i forordning (EF) nr. 1782/2003, arealer, der er udtaget i henhold til Rådets forordning (EØF) nr. 2078/92 [EFT 1992 L 215, s. 85], og arealer, der er udtaget i henhold til artikel 22, 23 og 24 i Rådets forordning (EF) nr. 1257/1999 [EFT 1999 L 160, s. 80]

[…]«

## II — Faktiske omstændigheder og de præjudicielle spørgsmål

7. Denne anmodning om præjudiciel afgørelse er blevet fremsat i forbindelse med en tvist for den forelæggende ret, hvor Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion, Trier (Tyskland) (administrativ instans med tilsyns- og kontrolfunktion, herefter »ADD«), og Landkreis Bad Dürkheim (landdistriktsmyndigheden, herefter »Landkreis«) er uenige om, hvilke arealer (herefter »de berørte arealer«) der skal tages hensyn til ved fastsættelse af Astrid Niedermair-Schiemanns betalingsrettigheder til enkeltbetaling inden for rammerne af enkeltbetalingsordningen for årene 2005 og 2006. Astrid Niedermair-Schiemann er indehaver af en landbrugsbedrift med fårehold. Hun er ikke ejer af de berørte arealer, men har lov til at anvende dem på grundlag af forpagtningskontrakter.

8. I henhold til driftsaftalen med delstaten Rheinland-Pfalz kan Astrid Niedermair-Schiemann vederlagsfrit, men mod at overtage kontingentbetalingen til erhvervsorganisationen, anvende et areal på ca. 5 ha til høslæt og græsning med visse begrænsninger. Således må arealerne ikke slås i perioden fra den 1. november til den 15. juni. Der må ikke slås med græsklippere med udsugning eller med rotorklippere. I stedet for anden slæt er der mulighed for græsning for får og geder i form af veksel- eller hyrdegræsning, idet græsningsperioden skal aftales med den myndighed, der er ansvarlig for landskabspleje.

9. Ifølge pleje- og driftsaftalen med Landkreis er Astrid Niedermair-Schiemann — som »opdragstager« — forpligtet til at pleje og dyrke bestemte arealer på ca. 35 ha med henblik på naturbeskyttelse. For dette modtager hun en godtgørelse på 13 870 EUR om året. Hun skal overholde konkrete kontraktlige betingelser og yderligere anvisninger fra naturbeskyttelsesmyndighedens side — f.eks. med hensyn til græsningens intensitet — og hun får støtte i form af plejeforanstaltninger gennemført af miljømyndighederne, f.eks. gennem forberedende mejning af delarealer og løbende rydning af krat og skov ved tredjemands foranstaltning.

10. Astrid Niedermair-Schiemann har i forbindelse med ansøgninger om landbrugsstøtte angivet de arealer, der blev benyttet i henhold til disse aftaler, som permanente græsarealer tilhørende bedriften. Ved afgørelse af 20. februar 2006 blev hun tildelt betalingsrettigheder for agerjord og græsarealer. Denne afgørelse blev efter ministeriel instruks ændret ved afgørelse af 14. maj 2007 med den begrundelse, at de arealer, der blev drevet i henhold til driftsaftalerne, ikke var støtteberettigede. Astrid Niedermair-Schiemann klagede over denne afgørelse til Landkreis' retsudvalg, som ophævede ovennævnte ændringsafgørelse. Ved dom af 2. juli 2008 antog Verwaltungsgericht søgsmålet til prøvelse af Landkreis' afgørelse om ophævelse til realitetsbehandling, ophævede rekursafgørelsen og stadfæstede dermed ændringsafgørelsen af 14. maj 2007. Denne dom er blevet anket ved den forelæggende ret, som har fundet det nødvendigt at forelægge følgende spørgsmål for Domstolen til præjudiciel afgørelse:

»1) Er der også tale om et »landbrugsareal« som omhandlet i artikel 44, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1782/2003, når arealet ganske vist også benyttes til landbrugsmæssige formål (græsning med fårehold for øje), men det overvejende formål består i landskabspleje og naturbeskyttelse?

2) Såfremt første spørgsmål besvares bekræftende:

Bliver et areal anvendt til ikke-landbrugsaktiviteter som omhandlet i artikel 44, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1782/2003, når aktiviteten overvejende tjener naturbeskyttelsesformål, eller i hvert fald, når landmanden i forbindelse med opfyldelsen af naturbeskyttelsesformålene skal følge naturbeskyttelsesmyndighedens anvisninger?

3) Såfremt der foreligger et landbrugsareal (første spørgsmål), der også benyttes til en landbrugsaktivitet (andet spørgsmål):

Er det en forudsætning for at anse et landbrugsareal for at være en del af bedriften (landbrugsareal på bedriften som omhandlet i artikel 44, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1782/2003),

a) at landbrugsarealet på grundlag af en forpagtningskontrakt eller en tilsvarende midlertidig overdragelse er til rådighed for bedriften mod vederlag?

b) I benægtende fald: Er det uden betydning for at anse arealerne for at være en del af bedriften, at de overlades bedriften, vederlagsfrit eller blot

mod overtagelse af kontingentbetalingen til erhvervsorganisationen, med henblik på anvendelse på bestemt måde og inden for et begrænset tidsrum i overensstemmelse med naturbeskyttelsesformålene?

c) I bekræftende fald: Er det uden betydning for at anse arealerne for at være en del af bedriften, at bedriften er forpligtet til at tilvejebringe bestemte ydelser på arealerne og modtager en godtgørelse herfor?«

11. Landkreis, ADD, Astrid Niedermair-Schiemann, den tyske regering og Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg. Alle parterne, med undtagelse af den tyske regering, samt den polske regering deltog på retsmødet, som blev afholdt den 4. februar 2010.

## III — Bedømmelse

A — *Parternes hovedargumenter*

12. Hvad angår det andet spørgsmål har ADD gjort gældende, at anvendelse af arealer, der er udlagt til naturbeskyttelsesformål, ikke er en landbrugsaktivitet. Hvad angår det tredje spørgsmål har ADD gjort gældende, at arealer, som er omfattet af naturbeskyttelsesregler, ikke udgør et landbrugsareal som omhandlet i artikel 44, stk. 2, i forordning nr. 1782/2003. Det vil kræve, at arealet — dvs. produktionsenheder som omhandlet i forordningens artikel 2 — drives af bedriften. Begrebet »drive« forudsætter imidlertid en ubegrænset råderet over arealerne med hensyn til deres anvendelse til landbrugsmæssige formål.

13. Landkreis har gjort gældende, at arealer, der tjener til at bevare landbrugsmæssige og miljømæssige forhold, udgør landbrugsarealer som omhandlet i artikel 44, stk. 3, i forordning nr. 1782/2003. Naturbeskyttelsesmyndighedens anvisninger har ingen indflydelse på denne konklusion. Hvad angår det tredje spørgsmål har Landkreis gjort gældende, at artikel 44, stk. 3, i forordning nr. 1782/2003 ikke fastsætter om og på hvilken måde de berørte arealer retligt skal anses for at være en del af landbrugerens bedrift. Det har ingen indflydelse på spørgsmålet, om arealet er en del af en bestemt bedrift, om arealet stilles

vederlagsfrit til rådighed, eller om der ydes godtgørelse for afgræsning af arealet.

14. Hvad angår det første spørgsmål har Astrid Niedermair-Schiemann gjort gældende, at et areal, som i realiteten anvendes som »agerjord« som omhandlet i artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 796/2004 eller »permanente græsarealer« som omhandlet i samme artikel, forbliver et landbrugsareal som omhandlet i artikel 44, stk. 2, i forordning nr. 1782/2003, selv om det primære formål hermed er landskabspleje og naturbeskyttelse. Hvad angår det andet spørgsmål har hun gjort gældende, at et areal anvendes til landbrugsformål som omhandlet i artikel 44, stk. 2, i forordning nr. 1782/2003, selv om det primære formål med landbrugsaktiviteten er naturbeskyttelse. Det er uden større betydning, at landbrugeren — på grundlag af en kontrakt eller som følge af lovgivningsmæssige krav — skal følge naturbeskyttelsesmyndighedens anvisninger. Hvad angår det tredje spørgsmål har Astrid Niedermair-Schiemann gjort gældende, at der for at anse et landbrugsareal for at være en del af en bedrift (landbrugsareal på bedriften som omhandlet i artikel 44, stk. 2, i forordning nr. 1782/2003) ikke kræves en kontrakt i henhold til privatretlige regler. Derfor kræver arealet, der stilles til rådighed for en bedrift, hverken en forpagtningskontrakt eller tilsvarende midlertidige overdragelser mod vederlag. Den omstændighed, at et landbrugsareal overlades til en bedrift, vederlagsfrit eller blot mod overtagelse af kontingentbetalingen til erhvervsorganisationen, med henblik på anvendelse på bestemt måde og inden for et begrænset tidsrum i overensstemmelse med naturbeskyttelsesformålene, udelukker ikke arealet fra at blive anset for at være en del af bedriften. Dette skyldes, at landbrugerens aktiviteter i den foreliggende sag ikke fuldt ud afgøres af tredjemand. Endelig udelukker den omstændighed, at bedriften — kontraktligt eller som følge af landbrugs- og miljømæssige forpligtelser — er forpligtet til at tilvejebringe bestemte ydelser på arealerne og modtager en godtgørelse herfor, ikke, at arealet anses for at være en del af bedriften som omhandlet i artikel 44, stk. 2, i forordning nr. 1782/2003.

15. Den tyske regering har gjort gældende, at det første spørgsmål bør besvares med, at et areal fortsat udgør et landbrugsareal som omhandlet i artikel 44, stk. 2, i forordning nr. 1782/2003, selv om dets anvendelse som græsareal til landbrugsformål også tjener til landskabspleje og naturbeskyttelse. Dette gælder også, selv om sidstnævnte formål er hovedformålet. Hvad angår det andet spørgsmål har den tyske regering gjort gældende, at den omstændighed, at landbrugsaktiviteten også — eller endog primært — tjener til naturbeskyttelse, eller den omstændighed, at landbrugeren skal følge anvisninger fra naturbeskyttelsesmyndigheden, når han opfylder kravene til naturbeskyttelse, ikke udelukker et areal fra at blive henregnet til landbrugsaktiviteter. Hvad angår det tredje spørgsmål har regeringen gjort gældende, at det for at anse et landbrugsareal, som anvendes til en landbrugsaktivitet, for en del af en bedrift

(landbrugsareal på bedriften som omhandlet i artikel 44, stk. 2, i forordning nr. 1782/2003), hvor overladelsen af arealet er for en begrænset periode, er det nødvendigt, at landbrugeren »driver« arealet. Det er dog ikke nødvendigt, at overladelsen sker mod vederlag. For at fastslå, om en landbruger »driver« et areal, er det nødvendigt at foretage en helhedsvurdering af alle relevante omstændigheder. På baggrund af omstændighederne i den foreliggende sag, navnlig omfanget af lovgivningsmæssige begrænsninger og den kontraktlige modparts forvaltningsbeføjelser, kan tilladelsen til at anvende arealerne på en bestemt måde og i en begrænset periode med det formål at beskytte naturen, ganske vist pege i retning af, at disse arealer ikke kan anses for en del af bedriften, da den ikke »driver« dem. Den omstændighed, at bedriften er forpligtet til at tilvejebringe visse ydelser på arealet og modtager en godtgørelse herfor, burde dog i princippet udelukke det fra at blive anset for at være en del af bedriften.

16. Kommissionen har foreslået at omformulere de præjudicielle spørgsmål og har i det væsentlige gjort gældende, at de bør besvares som følger. For det første udelukker artikel 44, stk. 2, i forordning nr. 1782/2003 ikke arealer fra at blive anset for at være »støtteberettigede arealer«, hvis de, som under de i hovedsagen gældende omstændigheder, hovedsageligt anvendes til naturpleje og naturbeskyttelse, eller hvis det er det primære formål med de aktiviteter, der udføres på disse arealer. For det andet bør artikel 44 i forordning nr. 1782/2003 under omstændigheder som i hovedsagen fortolkes således, at arealer kan anses for at være en del af bedriften i henhold til enkeltbetalingsordningen: a) uafhængigt af, om der foreligger en forpagtningskontrakt eller en tilsvarende midlertidig overdragelse mod vederlag, selv om arealerne overlades vederlagsfrit eller blot mod overtagelse af kontingentbetalingen til erhvervsorganisationen, b) på trods af, at bedriften er forpligtet til at følge beskyttelsesmyndighedens anvisninger, eller at bedriften er forpligtet til at tilvejebringe bestemte ydelser på arealerne og modtager en godtgørelse herfor, eller c) selv om arealerne er underlagt visse begrænsninger i en begrænset tidsperiode.

17. Den polske regering har anført, at den i det væsentlige er af samme opfattelse som Kommissionen.

B — *Bedømmelse*

1. Det første og det andet spørgsmål

18. Efter min opfattelse bør det første og det andet spørgsmål behandles under ét [5]. Den forelæggende ret ønsker med det første spørgsmål oplyst, om der også er tale om et »landbrugsareal« som omhandlet i artikel 44, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1782/2003, når arealet ganske vist også benyttes til landbrugsmæssige formål (græsning med fårehold for øje), men det overvejende formål består i landskabspleje og naturbeskyttelse. Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om et areal anvendes til ikke-landbrugsaktiviteter som omhandlet i artikel 44, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1782/2003, når aktiviteten overvejende tjener naturbeskyttelsesformål, eller i hvert fald, når landmanden i forbindelse med opfyldelsen af naturbeskyttelsesformålene skal følge naturbeskyttelsesmyndighedens anvisninger.

19. I Horvath-dommen [6], en sag, der vedrørte forordning nr. 1782/2003, fastslog Domstolens Store Afdeling bl.a., at »[i] det omfang miljøbeskyttelseskrav, som udgør et af Fællesskabets grundlæggende mål, skal »integreres i udformningen og gennemførelsen af Fællesskabets politikker« i henhold til artikel 6 EF, skal en sådan beskyttelse [...] anses for et mål, der ligeledes er en del af den fælles politik på landbrugsområdet«.

20. Formålene med den fælles landbrugspolitik og formålene med miljøbeskyttelse udelukker ikke hinanden gensidigt. De bør snarere betragtes som komplementerende. Dette er vigtigt, da det kan udledes af de præjudicielle spørgsmål, at disse to formål efter den nationale rets opfattelse i det væsentlige er i modstrid med hinanden.

21. Hvad angår ordlyden af artikel 44, stk. 2, i forordning nr. 1782/2003 fremgår det, at der ved »støtteberettiget hektar« forstås ethvert »landbrugsareal« på bedriften, der er udlagt som »agerjord« eller »permanente græsarealer«, undtagen arealer med permanente

5 — Kommissionen har foreslået Domstolen at omformulere de præjudicielle spørgsmål. Det er efter min opfattelse dog ikke nødvendigt for at give den forelæggende ret et tilstrækkeligt grundlag til at kunne træffe afgørelse i den foreliggende sag.

6 — Jf. dom af 16.7.2009, sag C-428/07, Sml. I, s. 6355, præmis 29. Jf. også generaladvokat Trstenjaks forslag til afgørelse i den nævnte sag, navnlig punkt 43-53.

afgrøder eller skov, eller som anvendes til »ikke-landbrugsaktiviteter«.

22. Begrebet »landbrugsareal« er nærmere defineret i artikel 2, litra a), i forordning nr. 795/2004 som det samlede areal med agerjord, permanente græsarealer og permanente afgrøder.

23. Det følger af en gennemgang af ovennævnte bestemmelser, at der med »støtteberettiget hektar« forstås al agerjord og permanente græsarealer — bortset fra arealer med permanente afgrøder og skov — som anvendes til en landbrugsaktivitet.

24. Derfor vil jeg gennemgå begreberne i) permanente græsarealer, ii) agerjord og iii) landbrugsaktivitet hver for sig.

25. Begreberne agerjord og permanente græsarealer er nærmere beskrevet i artikel 2 i forordning nr. 796/2004. Den forelæggende ret udleder af disse bestemmelser, at landbrugsarealer skal anvendes til landbrugsmæssige »formål«. Den rejser derfor spørgsmålet, om det i forbindelse med en arealanvendelse, der tjener flere formål (f.eks. også som naturbeskyttelsesareal) er tilstrækkeligt, såfremt der i det mindste også forfølges ét landbrugsmæssigt formål, eller om det i et sådant tilfælde er det overvejende formål, der er afgørende.

26. Som det fremgår af definitionen af »støtteberettiget hektar« i punkt 21 ovenfor, og som det også vil fremgå af de bestemmelser, som gengives nedenfor, er det imidlertid åbenbart, at det afgørende i denne henseende er, hvad arealet reelt anvendes til, eller hvad der reelt er plantet på arealet, og ikke målene eller de (overvejende) formål med anvendelsen heraf.

27. Det følger af artikel 2, litra e), i forordning 795/2004 (som henviser til artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 796/2004), at der ved »permanente græsarealer« forstås arealer, der anvendes til dyrkning af græs eller andet grøntfoder, hvad enten der er tale om naturlige (selvsåede) eller dyrkede (tilsåede) arealer, og som har været holdt uden for bedriftens omdrift i mindst fem år, bortset fra arealer, der er omfattet af udtagningsordninger. Det er åbenbart, at det afgørende er den faktiske dyrkning af græs eller andet grøntfoder, bortset fra når det drejer sig om arealer, der er omfattet af udtagningsordninger.

28. Det skal i denne forbindelse påpeges, at den forelæggende ret har anført, at de berørte arealer anvendes til fårehold. Det betyder, at arealerne reelt anvendes til græsning eller andet grøntfoder.

29. Så længe de berørte arealer har været holdt uden for bedriftens omdrift i mindst fem år — hvilket ikke fremgår klart af de sagsakter, som er blevet fremlagt for Domstolen — falder de inden for definitionen af »permanente græsarealer«, da det fremgår klart, at de tjener som græsningsareal til fårehold.

30. Hvad angår begrebet »agerjord« er det endvidere også baseret på den faktiske anvendelse af de berørte arealer. Det følger af artikel 2, litra b), i forordning nr. 795/2004 (som henviser til artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 796/2004), at der hermed i det væsentlige forstås arealer, der dyrkes med henblik på produktion af afgrøder, og arealer, der er udtaget eller som holdes i god landbrugs- og miljømæssig stand, jf. artikel 5 i forordning (EF) nr. 1782/2003.

31. Artikel 5, stk. 1, bestemmer bl.a., at arealer, som holdes i god landbrugs- og miljømæssig stand, især er »arealer, der ikke længere anvendes til produktionsformål« [7]. Endvidere bestemmer den i det væsentlige, at medlemsstaterne skal fastlægge minimumskrav for god landbrugs- og miljømæssig stand på grundlag af de rammer, der er opstillet i bilag IV. I dette bilag anføres bl.a. under overskriften »Problem« følgende: »sikre et minimum af vedligeholdelse og undgå forringelse af levesteder« [8].

32. Som det fremgår af punkt 23 ovenfor, skal de berørte arealer også »benyttes til en landbrugsaktivitet«.

33. Definitionen af landbrugsaktivitet fremgår af artikel 2, litra c), i forordning nr. 1782/2003. Der forstås hermed »produktion, avl eller dyrkning af landbrugsprodukter, herunder høst, malkning, opdræt af husdyr og hold af husdyr til landbrugsformål, eller bevarelse af jorden i god landbrugs- og miljømæssig stand som fastlagt i henhold til artikel 5«.

34. Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om der foreligger en ikke-landbrugsaktivitet, hvis aktiviteten »overvejende« tjener naturbeskyttelsesformål. Kommissionen har i den forbindelse korrekt gjort gældende, at for at fastslå, om de berørte arealer kan anses for at være en

7 — Denne bestemmelse begrundes i tredje betragtning til forordning nr. 1782/2003, hvoraf det fremgår, at dens lovgivningsmæssige mål består i at undgå, at landbrugsarealer ikke længere bliver dyrket. Endvidere henvises til fjerde betragtning, hvori det er anført, at da permanente græsarealer har en positiv miljøvirkning, bør der indføres foranstaltninger for at fremme bevarelsen af de eksisterende permanente græsarealer og undgå en massiv omlægning til agerjord.

8 — Under »Obligatoriske normer« i bilaget henvises der til minimumsbelægningsgrader for dyr og/eller passende systemer, beskyttelse af permanente græsarealer, bevarelse af landskabstræk og undgåelse af, at uønsket vegetation spreder sig til landbrugsjord.

del af en aktivitet, der opfylder betingelserne i artikel 2, litra c), i forordning nr. 1782/2003, skal det bemærkes, at denne definition ikke grundlæggende foreskriver et primært landbrugsformål. Udtrykket »til landbrugsformål« i definitionen henviser til opdræt og hold af husdyr, men ikke til den generelle ordlyd »produktion, avl eller dyrkning af landbrugsprodukter«. Den omstændighed, at fårene i henhold til den forelæggende ret opdrættes med fortjeneste for øje på de berørte arealer, viser i sig selv, at arealerne anvendes til en landbrugsaktivitet. Det bemærkes her, at græsning til husdyr for at opnå en indkomst er en traditionel landbrugsaktivitet.

35. Efter min opfattelse er det i denne forbindelse heller ikke relevant, om landbrugeren hvad angår anvendelsen af de berørte arealer skal følge anvisningerne fra naturbeskyttelsesmyndigheden eller ej under opfyldelsen af naturbeskyttelsesformålene. For at landbrugeren skal kunne afgive en erklæring om, at et areal er en »støtteberettiget hektar«, er det nødvendigt, at de berørte arealer anses for at være en del af bedriften som omhandlet i artikel 44 i forordning nr. 1782/2003.

36. Det følger af punkt 19 og 20 ovenfor, at der ingen strid er mellem landbrugsareal og landbrugsaktivitet på den ene side og naturbeskyttelse på den anden side [9]. Endvidere kan det i den foreliggende sag hævdes, at naturbeskyttelse ikke er en selvstændig aktivitet, men et formål, som Den Europæiske Union og/eller medlemsstaterne forfølger — herunder i forbindelse med landbrugsaktiviteter.

37. Hvad angår relevansen af myndighedernes anvisninger bestemmer artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 1782/2003 udtrykkeligt, at »[d]en kompetente nationale myndighed sørger for, at landbrugeren får en liste over de lovgivningsbestemte forvaltningskrav og de betingelser for god landbrugs- og miljømæssig stand, der skal overholdes«. Den blotte omstændighed, at landbrugeren skal følge

9 — Jeg vil til illustration heraf henvise til, at min fortolkning i dette forslag til afgørelse støttes af den gældende lovgivning. Jeg henviser til Rådets forordning (EF) nr. 73/2009 af 19.1.2009 om fælles regler for den fælles landbrugspolitiks ordninger for direkte støtte til landbrugere og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere, om ændring af forordning (EF) nr. 1290/2005, (EF) nr. 247/2006, (EF) nr. 378/2007 og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1782/2003 (EUT 2009 L 30, s. 16). Ifølge artikel 34, stk. 2, litra a), i denne forordning forstås der ved »støtteberettiget hektar« bl.a. »ethvert af bedriftens landbrugsarealer«, som anvendes til en landbrugsaktivitet, eller »hvis arealet også anvendes til andre formål, som fortrinsvis anvendes til landbrugsaktivitet«. Artikel 1, stk. 3, i Kommissionens forordning (EF) nr. 370/2009 af 6.5.2009 om ændring af forordning (EF) nr. 795/2004 (EUT 2009 L 114, s. 3) bestemmer, at et areal hovedsageligt anvendes til landbrugsaktiviteter, »hvis landbrugsaktiviteten kan udøves uden i betydelig grad at være hæmmet af ikke-landbrugsaktivitetens intensitet, art, varighed og tidsramme«. Endelig følger det af artikel 34, stk. 2, litra b), i forordning nr. 73/2009, at ethvert areal, der gav en ret til betalinger i henhold til enkeltbetalingsordningen eller den generelle arealbetalingsordning i 2008, fortsat er støtteberettiget, selv om det ikke længere opfylder definitionen om »støtteberettiget« som følge af gennemførelsen af visse nærmere fastsatte miljøforanstaltninger.

visse anvisninger, bør ikke udelukke vedkommende fra på en selvstændig måde at udføre en landbrugsaktivitet på de berørte arealer.

38. Som Astrid Niedermair-Schiemann og den polske regering med rette har påpeget, kan landbrugsaktiviteter pr. definition aldrig udøves helt frit, og landbrugere skal opfylde visse relevante betingelser, herunder betingelser vedrørende miljøet, ikke mindst med hensyn til krydsoverensstemmelseskrav.

39. Jeg er enig med Kommissionen i, at omstændighederne i hovedsagen er et mønstereksempel på et økologisk landbrug. Det er Astrid Niedermair-Schiemanns selvstændige landbrugsaktivitet, som består i fårehold, der opfylder naturbeskyttelsesformålet. Det ville være ulogisk, hvis dette mønstereksempel på bæredygtigt landbrug skulle kvalificeres som en ikke-landbrugsaktivitet på grund af, at det er økologisk. Det skal i den forbindelse erindres, at hele grundtanken bag forordning nr. 1782/2003 og reformen af den fælles landbrugspolitik i 2003 generelt var at gøre det europæiske landbrug mere bæredygtigt, konkurrencedygtigt og markedsorienteret [10]. Endvidere har Astrid Niedermair-Schiemann gjort gældende, at arealer, der benyttes til fårehold, ofte er specielle ud fra et landbrugsmæssigt og miljømæssigt synspunkt, da det er arealer, som næsten ingen økonomisk interesse repræsenterer (arealer, der kun giver et marginalt udbytte), og som anvendes i ejerens interesse med det formål at bevare dets økologiske værdi.

40. Endelig skal det påpeges, at det fremgår af forelæggelseskendelsen, at arealer, der anvendes til naturpleje, også henregnes til støtteberettigede arealer under de østrigske og franske støtteordninger.

41. Det følger af ovenstående betragtninger, at det første præjudicielle spørgsmål bør besvares med, at der også er tale om et »landbrugsareal« som omhandlet i artikel 44, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1782/2003, når arealet ganske vist også anvendes til landbrugsmæssige formål (græsning med fårehold for øje), men det overvejende formål består i landskabspleje og naturbeskyttelse. Hvad angår det andet spørgsmål bør det besvares med, at et areal fortsat anvendes til landbrugsaktiviteter som omhandlet i artikel 44, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1782/2003, selv om aktiviteten overvejende tjener naturbeskyttelsesformål, og også selv om landmanden skal følge naturbeskyttelsesmyndighedens anvisninger.

10 — Jf. i den forbindelse også R. Norer, *Rechtsfragen der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik 2003, Einheitliche Betriebsprämie und Cross Compliance in europa-, verfassungs-, verwaltungs- und zivilrechtlicher Analyse*, NWV, Wien — Graz, 2007, s. 13 ff.

2. Det tredje spørgsmål

42. Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om det er en forudsætning for at anse et landbrugsareal for at være en del af bedriften (landbrugsareal på bedriften som omhandlet i artikel 44, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1782/2003), at a) landbrugsarealet på grundlag af en forpagtningskontrakt eller en tilsvarende midlertidig overdragelse er til rådighed for bedriften mod vederlag, b) i benægtende fald, om det er uden betydning for at anse arealerne for at være en del af bedriften, at de overlades bedriften, vederlagsfrit eller blot mod overtagelse af kontingentbetalingen til erhvervsorganisationen, med henblik på anvendelse på bestemt måde og inden for et begrænset tidsrum i overensstemmelse med naturbeskyttelsesformålene og c) hvis a) besvares bekræftende, om det er uden betydning for at anse arealerne for at være en del af bedriften, at bedriften er forpligtet til at tilvejebringe bestemte ydelser på arealerne og modtager en godtgørelse herfor.

43. Da der, som det fremgår ovenfor, i den foreliggende sag er tale om et landbrugsareal, som også anvendes til en landbrugsaktivitet, ønsker den forelæggende ret visse oplysninger om, hvornår et landbrugsareal kan anses for at være en del af en bedrift.

44. I princippet kan spørgsmålet, hvorvidt et areal kan anses for at være en del af en bedrift, være et problem, især i situationer, hvor et areal anmeldes af flere forskellige landbrugere, selv om der ingen fælles anvendelse er af de berørte arealer. Det er dog ikke situationen i den foreliggende sag. Her blev spørgsmålet om, under hvilke betingelser et areal kan anses for at være en del af en bedrift, rejst af den forelæggende ret i forbindelse med betingelserne for at anvende arealet.

45. Det følger for det første af artikel 44, stk. 2, i forordning nr. 1782/2003, at »støtteberettiget hektar« er et landbrugsareal »på bedriften«.

46. For det andet bestemmer artikel 2, litra b), at »bedrift« skal forstås som alle de produktionsenheder, som landbrugeren »driver« (»verwaltet« på tysk), og som befinder sig på en og samme medlemsstats område.

47. Endelig bestemmer artikel 44, stk. 3, at landbrugsarealet »skal [...] være til landbrugerens rådighed i en periode på mindst ti måneder«.

48. Hverken forordning nr. 1782/2003 eller forordning nr. 795/2004 og nr. 796/2004 indeholder en definition af begrebet »drive« eller udtrykket »[at] være til [...] rådighed«.

49. Som den tyske regering har påpeget, følger det af artikel 44 i forordning nr. 1782/2003, at arealerne (parcellerne, der svarer til den støtteberettigede hektar) skal anvendes, og at landbrugeren skal anvende dem til et landbrugsmæssigt formål. En produktionsenhed drives af landbrugeren, hvis han eller hun anvender den til landbrugsformål i sit eget navn. Derfor kan de kontraherende parter i princippet frit indgå aftale om de retsforhold, der tjener som grundlag for anvendelse af arealet. Om arealet anvendes til landbrugsformål i landbrugerens navn, er det op til den forelæggende ret at efterprøve under hensyn til alle de relevante omstændigheder i sagen.

50. Jeg er også enig med Kommissionen i, at de nærmere forhold med hensyn til ejendomsret eller det foreliggende kontraktforhold, f.eks. hvorvidt der er indgået en forvaltningskontrakt, eller om arealet er til rådighed for bedriften mod et vederlag, ikke er afgørende i forbindelse hermed. Endvidere kan det være hensigtsmæssigt at påpege, at fællesskabslovgiver i artikel 46, stk. 2, i forordning nr. 1782/2003, som er indeholdt i samme afdeling som artikel 44, i forbindelse med overdragelse af betalingsrettigheder for visse aftaleordninger udtrykkeligt har fastsat bestemmelse om visse aftaleordninger, f.eks. forpagtningskontrakter eller tilsvarende overdragelser samt endelig overdragelse [11].

11 — Jf. i denne henseende dom af 21.1.2010, sag 470/08, van Dijk, Sml. I, s. 603, og mit forslag til afgørelse i sag C-434/08, Harms, som stadig verserer ved Domstolen.

51. Det er dog åbenbart, at artikel 44 i forordning nr. 1782/2003 ikke tager sigte på disse forhold. Jeg kan således tilslutte mig den forelæggende rets synspunkt, hvorefter det ikke kun er i tilfælde, hvor der foreligger en forpagtningskontrakt eller tilsvarende overdragelse, at betingelsen om råderet kan anses for opfyldt.

52. Endelig er ejendomsretten til arealet, som den polske regering med rette har påpeget, et privatretligt spørgsmål og vil variere fra medlemsstat til medlemsstat. Hvis ejendomsretten var relevant for fortolkningen af artikel 44 i forordning nr. 1782/2003, ville der være en risiko for, at den ville blive anvendt på en uensartet måde i de 27 medlemsstater.

53. Videre har den forelæggende ret rejst spørgsmålet, om et areal, der stilles til rådighed for bedriften, vederlagsfrit eller blot mod overtagelse af kontingentbetalingen til erhvervsorganisationen, med henblik på landbrugsanvendelse, der er begrænset for så vidt angår anvendelsesperiode og -måde, kan anses for at være en del af bedriften.

54. I den forbindelse, men også i forbindelse med ovennævnte spørgsmål om en forpagtningskontrakt, har den forelæggende ret påpeget, at navnlig hyrder traditionelt ofte anvender landbrugsarealer i udstrakt grad og

vederlagsfrit på grundlag af ejerens tilladelse og sædvaneret [12].

55. Hvad angår den omstændighed, at anvendelsen af arealerne er tilladt i en begrænset periode i overensstemmelse med naturbeskyttelsesformålene, har Kommissionen med rette gjort gældende, at kravet om ti måneder i henhold til artikel 44, stk. 3, i forordning nr. 1782/2003 betyder, at landbrugeren skal kunne anvende de berørte arealer til en landbrugsaktivitet i mindst ti måneder. Dette omfatter imidlertid bevarelse af arealet i en god landbrugsmæssig og miljømæssig stand. Hvis anvendelsen af arealet således er underlagt visse begrænsninger, er det nødvendigt, at arealet i den periode, hvor begrænsningen gælder, fortsat tjener en landbrugsaktivitet. I modsat fald kan arealet ikke anses for at være en funktionel del af bedriften.

56. Det følger af anden betragtning til Rådets forordning (EF) nr. 146/2008 [13], at artikel 44, stk. 3, i forordning nr. 1782/2003 har til formål at sikre, at der ikke indgives dobbeltansøgninger for den samme jord. Det fremgår imidlertid af forelæggelseskendelsen, at de berørte arealer kun anvendes af én landbruger, nemlig Astrid Niedermair-Schiemann, og at hun er den eneste, der har ret til at anvende dem.

57. Arealerne kan ikke anvendes i ti måneder af året, da anvendelsen heraf er tidsbegrænset. Det er dog tilstrækkeligt, at arealerne ikke anvendes til andre landbrugsformål i denne periode, og at bedriften kan anvende de afgrøder, som er dyrket på arealerne i perioden på ti måneder, som dyrefoder. Den forelæggende ret har med rette anført, at landbrugsmæssig anvendelse fortsat er mulig i den foreliggende sag, på trods af begrænsningerne i anvendelsen heraf. Derfor blev de berørte arealer også anvendt til en landbrugsaktivitet i det tidsrum, hvor anvendelsen heraf var begrænset.

58. Jeg er således enig med Astrid Niedermair-Schiemann i, at det for at anse et areal for at være en del af bedriften er tilstrækkeligt, at den landbruger, som faktisk anvender arealet, 1) har mulighed for at udelukke tredjemands samtidige anvendelse, 2) kan disponere over frugterne af sit arbejde 3) og ikke fuldstændig er underlagt beslutninger truffet af tredjemand.

12 — Jf. i denne henseende punkt 39 ovenfor.

13 — Rådets forordning (EF) nr. 146/2008 af 14.2.2008 om ændring af forordning (EF) nr. 1782/2003 og Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) (EUT 2008 L 46 s. 1).

59. Derfor mener jeg, at det første og andet led i det tredje spørgsmål under a) og b) bør besvares med, at det for at anse et landbrugsareal for at være en del af bedriften ikke er nødvendigt, at det er til rådighed for bedriften mod betaling på grundlag af en forpagtningskontrakt eller anden tilsvarende midlertidig overdragelse. Endvidere er det uden betydning for at anse arealerne for at være en del af bedriften, om de overlades til denne bedrift vederlagsfrit eller blot mod overtagelse af kontingentbetalingen til erhvervsorganisationen, med henblik på anvendelse på bestemt måde og inden for et begrænset tidsrum i overensstemmelse med naturbeskyttelsesformålene.

60. Da det første led i det tredje spørgsmål [under punkt a)] blev besvaret afkræftende, er det i princippet ufornødent at besvare det tredje led [under punkt c)]. For fuldstændighedens skyld vil jeg dog behandle spørgsmålet og gøre følgende bemærkninger. Som ovenfor anført er de formelle kontraktforhold uden relevans i denne forbindelse, og det afgørende er de faktiske brugsrettigheder, som landbrugeren har. Den omstændighed, at landbrugeren betegnes som »opdragstager« (»le mandataire« på fransk), er ikke afgørende. Så længe landbrugeren udfører en landbrugsaktivitet på en selvstændig måde på de berørte arealer, og uanset om han modtager supplerende godtgørelse herfor, er disse arealer en del af bedriften. Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at der med godtgørelsen ikke er tale om løn for græsningen, men derimod om et ulempetillæg, idet driften af miljømæssige grunde skal gennemføres på en bestemt, meget ressourcekrævende måde. Det pågældende beløb dækker tilsyneladende mere eller mindre de ekstra omkostninger i forbindelse med anvendelse af arealer, der kun giver et marginalt udbytte. Græsningen selv tjener imidlertid landbrugsdriften, da fårene ellers måtte fodres på anden vis.

61. Efter min opfattelse følger det ikke af forelæggelseskendelsen, at landbrugeren i den foreliggende sag ikke kan drive fårehold på en selvstændig måde på de berørte arealer.

62. Derfor mener jeg, at det tredje led i det tredje spørgsmål [under punkt c)] bør besvares med, at det er uden betydning for, om et areal kan anses for at være en del af bedriften, at bedriften er forpligtet til at tilvejebringe bestemte ydelser på arealet og modtager en godtgørelse herfor.

## IV — Forslag til afgørelse

63. På baggrund af de anførte betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare de præjudicielle spørgsmål fra Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz således:

»1) Der er også tale om et »landbrugsareal« som omhandlet i artikel 44, stk. 2, i 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 samt en række andre forordninger, når arealet ganske vist også benyttes til landbrugsmæssige formål (græsning med fårehold for øje), men det overvejende formål består i landskabspleje og naturbeskyttelse.

2) Et areal anvendes fortsat til landbrugsaktiviteter som omhandlet i artikel 44, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1782/2003, selv om aktiviteten overvejende tjener naturbeskyttelsesformål, og også selv om landmanden skal følge naturbeskyttelsesmyndighedens anvisninger.

3) Det er ikke en forudsætning for at anse et landbrugsareal for at være en del af bedriften, at landbrugsarealet er til rådighed for bedriften mod vederlag på grundlag af en forpagtningskontrakt eller en tilsvarende midlertidig overdragelse. Endvidere er det uden betydning for at anse arealerne for at være en del af bedriften, om de overlades til denne bedrift vederlagsfrit eller blot mod overtagelse af kontingentbetalingen til erhvervsorganisationen, med henblik på anvendelse på bestemt måde og inden for et begrænset tidsrum i overensstemmelse med naturbeskyttelsesformålene. Endelig er det uden betydning for at anse arealerne for at være en del af bedriften, at bedriften er forpligtet til at tilvejebringe bestemte ydelser på arealerne og modtager en godtgørelse herfor.«