FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT J. MAZÁK fremsat den 8. juli 2010[1]

1. Den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse, der er indgivet af Verwaltungsgericht Schwerin (Tyskland), vedrører en fortolkning af artikel 40, stk. 5, i Rådets forordning nr. 1782/2003[2]. Hovedsagen drejer sig i det væsentlige om, at André Grootes har en tvist med Amt für Landwirtschaft Parchim (landbrugsmyndigheden i Parchim, herefter »myndigheden«) vedrørende status for overdragelsen af et bestemt areal (herefter »det pågældende areal«), uanset om det er agerjord eller græsareal. Spørgsmålet er relevant i forbindelse med beregningen af beløbet for betalingsrettighederne[3].

I — Retsforskrifter

A — *EU-retlige bestemmelser*

2. Forordningen indeholder bestemmelser om en form for indkomststøtte til landbrugere kaldet enkeltbetalingsordningen. Forordningens artikel 40 har overskriften »Nødsituationer« og fastslår:

»1. Uanset artikel 37 har en landbruger, hvis produktion i referenceperioden har været ugunstigt ramt af force majeure-forhold eller

1 — Originalsprog: engelsk.

2 — 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), som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 319/2006 (EUT 2006 L 58, s. 32) (herefter »forordningen«). Det skal bemærkes, at denne forordning indtil videre har medført ti forelæggelser fra nationale domstole, jf. dom af 11.3.2008, sag C-420/06, Jager, Sml. I, s. 1315, af 16.7.2009, sag C-428/07, Horvath, Sml. I, s. 6355, af 22.10.2009, sag C-449/08, Elbertsen, Sml. I, s. 10241, af 21.1.1020, sag C-470/08, van Dijk, Sml. I, s. 603, af 20.5.2010, sag C-434/08, Harms, Sml. I, s. 4431, og følgende verserende sager: sag C-61/09, Niedermair-Schiemann (hvori jeg fremsatte forslag til afgørelse den 11.5.2010), sag C-133/09, Uzonyi, sag C-153/09, Agrargut Bäbelin, forenede sager C-230/09 og C-231/09, Etling and Etling, og sag C-536/09, Omejc.

3 — Det ser ud til, at i Land Mecklenburg-Vorpommern er det arealrelaterede beløb 308,30 EUR pr. hektar, mens det kun er 59,84 EUR pr. hektar for permanent græsareal.

usædvanlige omstændigheder, der er indtrådt før eller i referenceperioden, ret til at anmode om, at referencebeløbet beregnes på basis af det eller de kalenderår i referenceperioden, hvor force majeure-forholdene eller de usædvanlige omstændigheder ikke gjorde sig gældende.

[…]

3. Tilfælde af force majeure-forhold eller usædvanlige omstændigheder, med tilfredsstillende relevante beviser for den kompetente myndighed, indberettes skriftligt af den pågældende landbruger til myndigheden inden for den frist, som hver enkelt medlemsstat fastsætter.

4. Den kompetente myndighed anerkender force majeure-forhold eller usædvanlige omstændigheder i f.eks. følgende tilfælde:

a) Landbrugeren afgår ved døden.

b) Landbrugerens langvarige uarbejdsdygtighed.

c) Der indtræffer en alvorlig naturkatastrofe, der i væsentlig grad berører bedriftens landbrugsareal.

d) Ødelæggelse af stalde på bedriften ved ulykkestilfælde.

e) En epizooti berører hele landbrugerens besætning eller del af denne.

5. Stk. 1, 2 og 3 finder tilsvarende anvendelse på landbrugere, der i referenceperioden var omfattet af forpligtelser til miljøvenligt landbrug, jf. [Rådets] forordning (EØF) nr. 2078/92 (EFT 1992 L 215, s. 85) og (EF) nr. 1257/1999 (EFT 1999 L 160, s. 80) […]

«Hvis forpligtelserne omfattede både referenceperioden og den i stk. 2 omhandlede periode, fastlægger medlemsstaterne efter objektive kriterier og således, at der sikres

ligebehandling af landbrugerne, og markeds- og konkurrenceforvridning undgås, et referencebeløb i overensstemmelse med de nærmere vilkår, der fastlægges af Kommissionen efter proceduren i artikel 144, stk. 2.

3. Forordningens kapitel 5, afsnit 1, med overskriften »Regional og frivillig gennemførelse« giver medlemsstaterne mulighed for at gennemføre enkeltbetalingsordningen på regionalt niveau. Ifølge forordningens artikel 58, stk. 1 og 3, kan en medlemsstat beslutte at anvende den i kapitel 1-4 omhandlede enkeltbetalingsordning på regionalt plan ved at fordele det i artikel 41 omhandlede loft mellem regionerne på baggrund af objektive kriterier.

4. Forordningens artikel 59, stk. 1, bestemmer, at »i behørigt begrundede tilfælde og efter objektive kriterier kan medlemsstaterne fordele det samlede beløb, som det regionale loft, der fastsættes i henhold til artikel 58, udgør, eller en del heraf, mellem alle de landbrugere, hvis bedrifter er beliggende i den pågældende region, herunder de landbrugere, som ikke opfylder de kriterier for at være støtteberettiget, der omhandles i artikel 33«. Artikel 59, stk. 3, indeholder bestemmelser om en beregningsregel med henblik på beregning af rettigheder, hvis det samlede beløb, som det regionale loft udgør, fordeles delvis.

5. I forordningens artikel 61 med overskriften »Græsareal« fastsættes: »Anvendes artikel 59, kan medlemsstaterne også på grundlag af objektive kriterier og inden for rammerne af det regionale loft eller en del heraf fastsætte forskellige enhedsværdier for de rettigheder, der skal tildeles de i artikel 59, stk. 1, omhandlede landbrugere, for så vidt angår hektarer, der på datoen for ansøgningerne om arealstøtte for 2003 var udlagt som græsareal, og for enhver anden støtteberettiget hektar eller subsidiært for hektarer, der på datoen for ansøgningerne om arealstøtte for 2003 var græsarealer uden for omdriften, og for enhver anden støtteberettiget hektar.«

6. Kapitel 6 i Kommissionens forordning (EF) nr. 795/2004 [4] indeholder afsnit 1 med overskriften »Regional gennemførelse«. I dette afsnit fastsætter artikel 38, stk. 1-3, en række regler for anvendelsen af forordningens artikel 59, stk. 1 og 2. Artikel 38, stk. 4, i forordning nr. 795/2004 fastslår, at »artikel 40 [i forordningen] og artikel 16 i nærværende forordning finder tilsvarende anvendelse«.

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

B — *National lovgivning*

7. I henhold til § 2, stk. 1, i Betriebsprämiendurchführungsgesetz (gennemførelsesloven om enkeltbetalingsordningen, herefter »gennemførelsesloven«) foretages enkeltbetalingen på regionalt plan fra den 1. januar 2005 på de vilkår, der er fastsat i henholdsvis den nævnte lov og den nationale forordning om gennemførelse af enkeltbetalingsordningen.

8. § 5, stk. 1, i gennemførelsesloven bestemmer, at referencebeløbet for enkeltbetalingen for hver enkelt landbruger fastsættes under anvendelse af bestemmelserne i artikel 59, stk. 1, sammenholdt med stk. 3, i forordningen til et bedriftsspecifikt beløb og et arealrelateret beløb.

9. § 5, stk. 3, i gennemførelsesloven bestemmer, at »det arealrelaterede beløb for regnskabsåret 2005 beregnes på følgende grundlag:

1. Summen af de individuelle beløb som defineret i stk. 2 for hver region skal fratrækkes det tilsvarende regionale loft som defineret i § 4, stk. 1.

2. Den resterende del af det regionale loft, der er opnået efter fratrækning i henhold til reglerne i § 1, skal fordeles i overensstemmelse med [forordningens] artikel 59, stk. 3, første afsnit, mellem arealer, der er nævnt i bestemmelsen, på basis af antallet af hektarer for så vidt at forholdet, der er nævnt i bilag 2, mellem det arealrelaterede beløb pr. støtteberettiget hektar, der den 15. maj 2003 blev anvendt som græsareal, og det arealrelaterede beløb pr. støtteberettiget hektar for andre arealer, overholdes i hver region [...]«.

10. Bilag 2 i gennemførelsesloven indeholder en oversigt over de forhold, der skal overholdes mellem arealer, som anvendes til græsarealer, og arealer, der er forbeholdt anden anvendelse, som for så vidt angår Land Mecklenburg-Vorpommern fastslår et forhold på 1 for andre arealer og på 0,194 for græsarealer.

11. § 13, stk. 2, i gennemførelsesloven bestemmer, at ved fastsættelse af referencebeløbet skal en landbrugsbedrifts individuelle beløb og arealrelaterede beløb beregnes på basis af kalenderåret, der går forud for deltagelsen i den miljøvenlige landbrugsforanstaltning.

II — Faktiske omstændigheder og de præjudicielle spørgsmål

12. I 1994 blev det pågældende areal, der tidligere havde været agerjord, omlagt til græsareal med naturbeskyttelsesformål for at kunne opnå støtte fra Staatliches Amt für Umwelt und Natur (herefter »StAUN«) Lübz.

13. I 1999 blev der i henhold til forordning nr. 2078/92 indgået en ny forpagtningsaftale med StAUN, hvorved det pågældende areal skulle anvendes som permanent græsareal i perioden fra januar 1999 til december 2003. Den 1. oktober 2002 kom André Grootes via et interessentskab, der omfattede hans far og ham, i besiddelse af det pågældende areal, og interessentskabet indtrådte ifølge en tillægsaftale af 3. marts 2003 i rettigheder og forpligtelser i henhold til kontrakten fra 1999 med virkning fra den 31. december 2002. Bedriften er siden blevet videreført af André Grootes alene.

14. Det pågældende areal blev omlagt til agerjord, og i foråret 2004 blev jorden tilsået med majs til ensilage. Ved skrivelse af 6. maj 2005 anmodede André Grootes om, at betalingsrettighederne vedrørende det pågældende areal blev baseret på agerjord i stedet for græsareal. Ved afgørelse af 27. februar 2006 behandlede myndigheden det pågældende areal som permanent græsareal. André Grootes klagede herover, men forgæves. De kompetente myndigheder nægtede at anerkende, at omstændighederne udgjorde en nødsituation (»Härte« på tysk), fordi anvendelse af det pågældende areal som græsareal i henhold til StAUN-programmet »græsareal med naturbeskyttelsesformål« ikke var en miljøvenlig landbrugsforanstaltning i henhold til forordningens artikel 40, stk. 5, sammenholdt med § 13 i gennemførelsesloven.

15. André Grootes indbragte denne afgørelse for retten, hvor der nedlægges påstand om, at myndigheden bør anerkende, at hans betalingsrettigheder var baseret på agerjord. Den forelæggende ret bemærker, at i henhold til forordningens artikel 61, sammenholdt med § 5, stk. 3, andet afsnit, i gennemførelsesloven, afgøres spørgsmålet, om der for landbrugsarealer skal fastsættes betalingsrettigheder med basisværdien for agerjord eller med basisværdien for græsareal i Tyskland, på grundlag af arealernes anvendelse pr. 15. maj 2003. På det nævnte tidspunkt blev det pågældende areal imidlertid anvendt som græsareal. Der kan således alene foretages tildeling af betalingsrettigheder med basisværdien for agerjord, såfremt der foreligger en

nødsituation som omhandlet i forordningens artikel 40.

16. Da den forelæggende ret finder, at afgørelsen af tvisten i hovedsagen afhænger af en fortolkning af fællesskabsretten, har den anset det for nødvendigt at stille Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Kan det ligeledes anerkendes, at der foreligger en nødsituation i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i [forordningens] artikel 40, stk. 5, for så vidt angår arealstøtte, såfremt en landbrugsmiljøforanstaltning, der fandtes pr. 15. maj 2003, alene består i, at arealer, der var udlagt som (permanent) græsareal, opretholdes, idet dette dog tidsmæssigt følger i direkte (eller i hvert fald »umiddelbar«) tilslutning til en foranstaltning, som har medført omlægning fra agerjord til permanent græsareal?

2) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende:

Kan det alene anerkendes, at der foreligger en nødsituation i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i [forordningens] artikel 40, stk. 5, for så vidt angår arealstøtte, såfremt anvendelsen af arealet ændres fra agerjord til græsareal (netop) som følge af deltagelse i en landbrugsmiljøforanstaltning i den anførte bestemmelses forstand?

3) Kræver anerkendelse af en nødsituation i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i [forordningens] artikel 40, stk. 5, at den landbruger, der indgiver ansøgning, er den samme som den, der foretog ændringen af arealets anvendelse, eller kan en landbruger, der senere »indtræder« i landbrugsmiljøforanstaltningen, ligeledes gøre en nødsituation gældende i denne bestemmelses forstand?«

III — Bedømmelse

A — *Parternes hovedargumenter*

17. Kommissionen har i det væsentlige anført, at i betragtning af formålet med og opbygningen af forordningens artikel 40, stk. 5, bør de to omhandlede aftaler anses for at udgøre en enhed. For så vidt angår det andet spørgsmål har Kommissionen nærmere bestemt anført, at det alene er eksistensen af en årsagsforbindelse mellem omlægning af anvendelsen af det pågældende areal og deltagelse i den miljøvenlige landbrugsforanstaltning, der gør det muligt ved beregningen af beløbet for betalingsrettighederne ikke at tage hensyn til, at på skæringsdatoen som omhandlet i forordningens artikel 61 blev det pågældende areal rent faktisk stadig anvendt som græsareal. For så vidt angår det tredje spørgsmål har Kommissionen i realiteten anført, at i henhold til forordningens artikel 40, stk. 5, sammenholdt med artikel 61, er identiteten på den landbruger, der i den pågældende periode har arealet i sin besiddelse (hvis anvendelse blev ændret på grund af usædvanlige omstændigheder), og identiteten på den landbruger, som oprindeligt ændrede anvendelsen af det pågældende areal, af ringe betydning.

18. André Grootes har i det væsentlige gjort gældende, at hvis Tyskland havde valgt at gennemføre den historiske model for enkeltbetalingsordningen, havde forordningens artikel 40, stk. 5, været umiddelbart gældende for ham. På baggrund af tanken bag og formålet med denne bestemmelse anfører André Grootes, at gennemførelsen af en ordning, der er fastsat i denne bestemmelse under den regionale model, ikke bør føre til et andet resultat. André Grootes kommer i sin argumentation til den konklusion, at det i den foreliggende sag ikke er relevant at fastslå, om det er den første miljøvenlige landbrugsforanstaltning, det handler om, eller om det drejer sig om en foranstaltning, der er en videreførelse af den. Hvad angår det andet spørgsmål har André Grootes hovedsageligt anført, at den eneste afgørende faktor er den omstændighed, at den pågældende person som følge af sin deltagelse i den miljøvenlige landbrugsforanstaltning, ikke var i stand til at anvende arealet til andet end græsareal. For så vidt angår det tredje spørgsmål anfører André Grootes i realiteten, at det i den foreliggende sag ikke er relevant, at andre landbrugere tidligere

har drevet det pågældende areal i forbindelse med en miljøvenlig landbrugsforanstaltning.

sin forgænger, og at han vil få samme retsstilling som denne forgænger.

B — *Stillingtagen*

19. Den tyske regering gør gældende, at den 15. maj 2003 er den rigtige skæringsdato. Følgelig bør det første spørgsmål besvares således, at der må anses at foreligge usædvanlige omstændigheder, når en landbrugers produktion er blevet berørt af en miljøvenlig landbrugsforanstaltning i referenceperioden, dvs. den 15. maj 2003, herunder under omstændigheder såsom de i hovedsagen foreliggende. For så vidt angår det andet spørgsmål gør den tyske regering gældende, at den omstændighed, at græsearealet, selv inden den miljøvenlige landbrugsforanstaltning trådte i kraft, allerede tilhørte landbrugsbedriften, og at opretholdelse af arealet som græsareal var støttet af den miljøvenlige landbrugsforanstaltning, ikke er tilstrækkeligt til at anerkende, at der foreligger en nødsituation som omhandlet i artikel 40, stk. 5. Det er ligeledes utilstrækkeligt i den henseende, at landbrugeren omlagde arealet til græsareal med henblik på senere deltagelse i en miljøvenlig landbrugsforanstaltning, der har til formål at opretholde græsareal. For så vidt angår det tredje spørgsmål gør den tyske regering gældende, at når et areal overdrages til en landbruger, som indvilliger i at overtage forpligtelser, knyttet til en miljøvenlig landbrugsforanstaltning, må landbrugeren forvente, at han ikke stilles ugunstigt i forhold til

1. Det første spørgsmål

20. Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om forordningens artikel 40 under omstændigheder som i hovedsagen — hvor et areal anvendes som græsareal som følge af en miljøvenlig landbrugsforanstaltning, der var igangværende på skæringsdagen i henhold til forordningens artikel 61, og som alene består i, at arealer udlagt som (permanent) græsareal opretholdes, idet dette dog tidsmæssigt følger i direkte tilslutning til en miljøvenlig landbrugsforanstaltning, som har medført omlægning fra agerjord til permanent græsareal — skal fortolkes på grundlag af en samlet vurdering af den tidligere miljøvenlige landbrugsforanstaltning og dens afløser.

21. Det fremgår i princippet klart af forordningens artikel 40, stk. 5, at artikel 40, stk. 1, 2 og 3, finder tilsvarende anvendelse på landbrugere, der i referenceperioden var omfattet af forpligtelser til miljøvenligt landbrug i henhold til forordning nr. 2078/92 og nr. 1257/1999.

22. Som den tyske regering har påpeget, bør man for så vidt angår det første spørgsmål anse det for fastslået, at der foreligger sådanne forpligtelser. Desuden giver intet i artikel 40, stk. 5, anledning til at antage, at der skal være tale om en miljøvenlig landbrugsforanstaltning, som er truffet for første gang, eller at en foranstaltning, der »tidsmæssigt følger i direkte tilslutning til en foranstaltning, som har medført omlægning fra agerjord til permanent græsareal« skal udelukkes [5].

23. For det første indeholder forordningens artikel 37 en generel regel til beregning af referencebeløbet, der i det væsentlige er et treårigt gennemsnit af det samlede beløb af de betalinger, landbrugeren har modtaget under de i forordningens bilag VI anførte støtteordninger, beregnet og tilpasset ifølge bilag VII, i hvert kalenderår i referenceperioden, som omfatter kalenderårene 2000, 2001 og 2002 [6] (den »historiske model« for enkeltbetalingsordningen). En landbruger modtager en betalingsrettighed pr. hektar, der beregnes ved at dividere referencebeløbet med et treårigt gennemsnit af det samlede antal hektarer, som i referenceperioden har givet ret til de i bilag VI anførte direkte betalinger.

24. Tyskland har dog valgt den regionale model for enkeltbetalingsordningen [7]. I det væsentlige skal spørgsmålet, om der for landbrugsarealer skal fastsættes betalingsrettigheder med basisværdien for agerjord eller med basisværdien for græsareal, afgøres på grundlag af arealernes anvendelse pr. 15. maj 2003 [8].

25. Som den forelæggende ret har påpeget, blev det pågældende areal på dette tidspunkt

5 — Ganske interessant har den tyske regering anført, at man i delstaternes lovgivning, der frit kan tilpasse de miljøvenlige landbrugsforanstaltninger, de tilbyder, kan finde både foranstaltninger til støtte for omlægning af agerjord til græsareal og foranstaltninger, som tilskynder til opretholdelse af allerede eksisterende græsareal, der lovligt kan anvendes på anden måde.

6 — Jf. forordningens artikel 38.

7 — Denne model er her baseret på forordningens artikel 59, stk. 3. Angående den regionale model versus den historiske model, se 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, bl.a. s. 78-89.

8 — Jf. forordningens artikel 61, sammenholdt med § 5, stk. 3, andet afsnit, i gennemførelsesloven. For så vidt angår de præjudicielle spørgsmål er alene det såkaldte arealbaserede beløb i henhold til det første afsnit i artikel 59, stk. 3, relevant her.

anvendt som græsareal [9]. Betalingsrettigheder med basisværdien for agerjord, som André Grootes har krævet, kan således alene anerkendes, såfremt der foreligger en nødsituation eller usædvanlige omstændigheder som omhandlet i forordningens artikel 40 [10].

26. Kommissionen påpeger med rette, at forordningens artikel 61 ikke henviser til artikel 40 [11]. Forordningens artikel 61 i afsnit 1, »Regional gennemførelse«, i kapitel 5 i afdeling III om enkeltbetalingsordning indeholder detaljerede regler med henblik på fastsættelse af den skæringsdag, der skal tages hensyn til, og overlader ikke noget skøn til medlemsstaten, når den fastsætter referenceperioden. Det følger heraf, at fællesskabslovgiver hverken har fastsat formelle krav til anvendelsen af forordningens artikel 40, stk. 5, vedrørende ordninger for direkte støtte i medfør af artikel 61 eller har bemyndiget medlemsstaterne til at regulere dens anvendelse i national ret.

27. Man må dog anse det for korrekt, at forordningens artikel 40, stk. 5, finder analog anvendelse i forbindelse med artikel 61 [12].

28. Det er i den forbindelse vigtigt at bemærke, at bestemmelsen om nødsituationer eller usædvanlige omstændigheder i forordningens artikel 40, stk. 5, har til formål at afbøde ulemper som følge af de påtagne ekstensiveringsforpligtelser for landbrugere, der har deltaget i en EU-miljøforanstaltning inden for landbrugsområdet i tiden 2000-2002. Sådanne ulemper kan skyldes, at deltagelsen i landbrugsmiljøforanstaltningerne har forringet produktionen i den periode, der er relevant for beregning af referencebeløbet. Det er ligeledes muligt — som i den foreliggende sag — at som følge af omlægningen af agerjord til græsareal, i forbindelse med en forpligtelse i henhold til en miljøvenlig landbrugsforanstaltning, indrømmes landbrugeren et mindre arealbaseret beløb

9 — Forpagtningsaftalen fra 1999, herunder tillægsaftalen af 3.3.2003, udløb den 31.12.2003.

10 — For så vidt angår de talrige problemer, der er forbundet med ændringer i landbrugsbedrifter og sager om nødsituationer, se S. Krämer, Die Berücksichtigung von Betriebsübergaben und Härtefällen im Rahmen der Agrarreform 2003, *Agrar- und Umweltrecht*, 35. Jahrg. (2005), Heft 12, s. 381-387.

11 — I modsætning til forordningens artikel 59 og 60. Desuden bestemmer artikel 58, at medlemsstaterne kan anvende den i kapitel 1-4 omhandlede enkeltbetalingsordning på regionalt plan »på de betingelser, der er fastsat i denne afdeling«.

12 — Jf. dom af 26.10.2006, sag C-248/04, Koninklijke Coöperatie Cosun, Sml. I, s. 10211, præmis 48-52, med henvisning til dom af 12.12.1985, sag 165/84, Krohn, Sml. 3997, præmis 14. I Krohn-dommen fastslog Domstolen, at »erhvervsdrivende kan således med føje påberåbe sig en analog anvendelse af en forordning, de ikke umiddelbart omfattes af, såfremt de godtgør, at de for dem gældende bestemmelser dels […] [i)] er nøje sammenlignelige med de bestemmelser, der påstås anvendt analogt, dels […] [ii)] indebærer en undladelse, der er uforenelig med en fællesskabsretlig grundsætning, og som analogien kan afhjælpe«.

af enkeltbetalingsordningen, end han havde modtaget uden omlægningen.

29. Mens disse spørgsmål således udtrykkeligt er rejst i forbindelse med den historiske model for enkeltbetalingsordningen, er det ikke desto mindre muligt, at anvendelse af det pågældende areal som græsareal på datoen, der er fastlagt i forordningens artikel 61 (i den regionale model), er baseret på samme type forpligtelse. I den foreliggende sag kan de to juridiske ordninger derfor i høj grad betragtes som identiske.

30. Den tyske regering har således med rette anført, at formålet med artikel 40, stk. 5, er at give landbrugere beskyttelse af den berettigede forventning samt, bør det tilføjes, retssikkerhed.

31. Domstolen fastslog i Nijemeislan-sagen[13], en sag, der vedrørte forordning nr. 795/2004 og nr. 1782/2003, at »retssikkerhedsprincippet, der er en almindelig fællesskabsretlig grundsætning, kræver, at en fællesskabsordning, der pålægges borgerne, er klar og utvetydig, for at de ikke skal være i tvivl om deres rettigheder og pligter, således at de kan handle derefter […] I hovedsagen accepterede H.J. Nijemeisland uden indsigelse og uden anerkendelse af skyld sanktionen ifølge den dagældende lovgivning, som gik ud på tab af præmien i et kalenderår. På det pågældende tidspunkt kunne han umuligt forudse, at hans beslutning kunne få følger for de fremtidige direkte betalinger på grundlag af bestemmelser i en lovgivning, der blev vedtaget i 2003. Inden ikrafttrædelsen af forordning nr. 1782/2003 kunne [H.J. Nijemeisland] nemlig ikke forudse, at hans udelukkelse fra modtagelsen af præmien ville spille en rolle for størrelsen af enkeltbetalingen og dermed få ugunstige konsekvenser for ham i flere år«.

32. I Von Deetzen-sagen[14] f.eks. udtalte Domstolen, at »en […] erhvervsdrivende, når han som i dette tilfælde er blevet tilskyndet ved en fællesskabsretsakt til at indstille markedsføringen [af mælk og mejeriprodukter] i en begrænset periode af hensyn til almenvellet og mod betaling af en præmie, kan have en berettiget forventning om ikke ved udløbet af sin forpligtelse at blive pålagt særlige restriktioner, netop fordi han har udnyttet de muligheder, som fællesskabsbestemmelserne har givet ham«.

13 — Dom af 11.6.2009, sag C-170/08, Sml. I, s. 5127, præmis 44 og 45. I foregående præmis henviser Domstolen navnlig til dom af 9.7.1981, sag 169/80, Gondrand og Garancini, Sml. s. 1931, præmis 17.

14 — Dom af 28.4.1988, sag 170/86, Sml. s. 2355, præmis 13. Jf. også dom af 28.4.1988, sag 120/86, Mulder, Sml. s. 2321, præmis 24.

33. Det påpeges endelig, at fællesskabslovgiver i artikel 38, stk. 4, i forordning nr. 795/2004 har fastsat, at forordningens artikel 40 finder tilsvarende anvendelse i forbindelse med den regionale model.

34. Alle de ovenstående betragtninger taler for, at forordningens artikel 40, stk. 5, finder analog anvendelse i forbindelse med artikel 61.

35. Hvad specielt angår det første spørgsmål har den forelæggende ret anført, at situationen er uklar, såfremt den landbrugsmiljøforanstaltning, der aktuelt bestod pr. 15. maj 2003, ikke har ført til omlægning fra agerjord til permanent græsareal, hvorimod den relevante foranstaltning er en fortsættelse (»opretholdelse«) af en anden landbrugsmiljøforanstaltning, uanset om den er omfattet af forordning nr. 2078/92 eller af forordning nr. 1257/1999, som har ført til omlægning af agerjord til permanent græsareal [15]. Den forelæggende ret anfører at være sig bevidst, at forpagtningsaftalen fra 1999, som fortsat var gældende den 15. maj 2003, og som ifølge aftalen blev indgået »på grundlag af forordning (EØF) nr. 2078/92« i tilslutning til en tidligere aftale, ligeledes blev indgået for en periode på fem år. I 1994, hvor den tidligere aftale begyndte at løbe, blev det omtvistede areal vist omlagt fra agerjord til (permanent) græsareal.

36. Jeg deler Kommissionens opfattelse om, at i betragtning af formålet [16] med og opbygningen af forordningens artikel 40, stk. 5, bør de to omhandlede aftaler anses for at udgøre en enhed i det omfang, hvori de begge henviser til en forpligtelse til at træffe foranstaltninger i henhold til forordningens artikel 40, stk. 5, første afsnit, og at de begge tidsmæssigt er forbundet direkte. Som den tyske regering således har peget på, er den primære betingelse i den forbindelse, at den oprindelige miljøvenlige landbrugsforanstaltning opfylder alle betingelser i forordningens artikel 40, stk. 5.

37. Det følger heraf, at under omstændigheder som de i hovedsagen foreliggende, dvs. hvor et areal anvendes som græsareal som følge af en miljøvenlig landbrugsforanstaltning, der bestod på skæringsdagen i henhold til forordningens artikel 61, og som

15 — Her bemærkes, at såfremt følgeforanstaltningen er sket i »umiddelbar tilslutning« til den miljøvenlige landbrugsforanstaltning, der førte til omlægningen, fremgår det af en meddelelse fra Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft i Tyskland (»Meilensteine der Agrarpolitik«, 2006, punkt 100), at det er muligt at anerkende, at der foreligger en »nødsituation«.

16 — Som allerede nævnt er bestemmelsens formål at sikre, at landbrugere, der har deltaget i en EU-miljøforanstaltning i den pågældende referenceperiode, ikke bliver stillet ringere som følge heraf.

alene består i, at arealer udlagt som (permanent) græsareal opretholdes, idet dette dog tidsmæssigt følger i direkte tilslutning til en miljøvenlig landbrugsforanstaltning, der har medført omlægning fra agerjord til permanent græsareal, skal forordningens artikel 40 fortolkes på grundlag af en samlet vurdering af den tidligere miljøvenlige landbrugsforanstaltning og dens afløser.

2. Det andet spørgsmål

38. Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, hvilket er tilfældet, ønsker den forelæggende ret med sit andet spørgsmål nærmere bestemt oplyst, om forordningens artikel 40, stk. 5, sammenholdt med artikel 61, skal fortolkes således, at alene årsagsforbindelse mellem omlægningen af arealets anvendelse og deltagelse i den miljøvenlige landbrugsforanstaltning gør det muligt — ved beregningen af det arealbaserede beløb i enkeltbetalingsordningen — ikke at tage hensyn til den omstændighed, at dette areal stadig blev anvendt som permanent græsareal på skæringsdagen i henhold til forordningens artikel 61.

39. Den forelæggende ret bemærker i det væsentlige, at det ikke fremgår klart af den fællesskabsretlige sammenhæng, som regelsættet indgår i, om der alene antages at foreligge en nødsituation eller usædvanlige omstændigheder, såfremt — hvilket tilsyneladende er StAUN's opfattelse — der er sket en omlægning af anvendelsen fra agerjord til græsareal udelukkende med henblik på deltagelse i landbrugsmiljøforanstaltningen. Den forelæggende ret anser det desuden også for tænkeligt, at landbrugeren — quasi ved to særskilte handlinger — udlægger arealet som græsareal og først herefter beslutter sig for at anvende dette således, at det bliver omfattet af støttemulighederne for landbrugsmiljøforanstaltninger. Såfremt han derefter deltager i en sådan ordning, er forholdet det, at han også lider ulemper ved de påtagne ekstensiveringsforpligtelser.

40. Kommissionen har ret i at anføre, at det jo fremgår af ordlyden af forordningens artikel 40, stk. 5, at der ikke kræves bevis for en entydig årsagsforbindelse mellem omlægning af det pågældende areals anvendelse og deltagelse i den miljøvenlige

landbrugsforanstaltning [17]. Det er dog ikke desto mindre muligt, henset til ovennævnte betragtninger, at forordningens artikel 40, stk. 5, sammenholdt med artikel 61, finder analog anvendelse i hovedsagen ud fra den betragtning, at den pågældende person anvender det pågældende areal på en bestemt måde i stedet for på en anden måde — netop — på grund af de forpligtelser, der er blevet påtaget i forbindelse med gennemførelse af miljøvenlige landbrugsforanstaltninger. Som den tyske regering og Kommissionen i det væsentlige har gjort gældende, er forholdet det, at hvis den pågældende person allerede anvendte det pågældende areal som græsareal, før han påtager sig, og her uafhængigt af, en forpligtelse til at gennemføre miljøvenlige landbrugsforanstaltninger, bør det pågældende areal anses for at være græsareal ved beregningen af referencebeløbet.

41. Det andet spørgsmål bør derfor besvares bekræftende, dvs. således, at der i henhold til gældende procedureregler kræves bevis for, at der er årsagsforbindelse mellem den miljøvenlige landbrugsforanstaltning og omlægningen af anvendelsen. Man skal dog være klar over, at det i Domstolens praksis gentagne gange er fastslået, at medlemsstaterne ikke må fastsætte processuelle regler, som i praksis gør det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges i Fællesskabets retsorden (effektivitetsprincippet) [18].

42. Det følger heraf, at forordningens artikel 40, stk. 5, sammenholdt med artikel 61, skal fortolkes således, at alene årsagsforbindelse mellem omlægningen af arealets anvendelse og deltagelse i den miljøvenlige landbrugsforanstaltning er tilstrækkelig, ved beregningen af det arealbaserede beløb i enkeltbetalingsordningen, for ikke at tage hensyn til den omstændighed, at dette areal, på skæringsdagen i henhold til denne forordnings artikel 61, faktisk stadig blev anvendt som permanent græsareal.

3. Det tredje spørgsmål

43. Den forelæggende ret rejser endelig spørgsmålet, om der ifølge fællesskabsretten kræves identitet mellem den landbruger, der har omlagt agerjorden, og den, som i henhold

17 — Artikel 40, stk. 5, første afsnit, kræver alene, at landbrugere i referenceperioden er omfattet af forpligtelser til miljøvenligt landbrug. I andet afsnit kræves, at de omhandlede forpligtelser omfatter den nævnte referenceperiode.

18 — Jf. bl.a. dom af 14.12.1995, forenede sager C-430/93 og C-431/93, van Schijndel og van Veen, Sml. I, s. 4705, præmis 17, af 9.12.2003, sag C-129/00, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 14637, præmis 25, af 13.3.2007, sag C-432/05, Unibet, Sml. I, s. 2271, præmis 43, og af 7.6.2007, forenede sager C-222/05 – C-225/05, van der Weerd m.fl., Sml. I, s. 4233.

til artikel 40, stk. 5, gør gældende, at der er tale om en nødsituation eller usædvanlige omstændigheder. I sagen her blev den bedrift, som gik forud for André Grootes', først part i forpagtningsaftale af 1999 (ifølge tillægsaftalen af 3.3.2003) den 31. december 2002 — således kun i det sidste år af aftalens løbetid.

44. Den forelæggende ret finder imidlertid korrekt, at betragtningen om at undgå ulemper for landbrugere, der har deltaget i en EU-miljøforanstaltning inden for landbrugsområdet, på hvilken de påtagne ekstensiveringsforpligtelser beror, ligeledes har gyldighed i sådanne tilfælde. Netop hvor aftalen har en kortere løbetid, vil overtagelse af et areal, som er omfattet af en landbrugsmiljøforanstaltning (og de dermed forbundne begrænsninger for anvendelsen), nok hyppigt være sket med tanke på, at arealet for fremtiden på ny kan anvendes som agerjord. I den foreliggende sag var denne anden anvendelse indtrådt i 2004, da jorden blev tilsået med majs til ensilage.

45. Som den tyske regering har anført, må en landbruger, når et areal overdrages til denne landbruger, der indvilliger i at overtage forpligtelserne som følge af en miljøvenlig landbrugsforanstaltning, forvente, at han ikke stilles mindre gunstigt end sin forgænger, og at han vil få samme retsstilling som forgængeren. Forudsat at alle andre betingelser er opfyldt, bør han med retsvirkning kunne gøre gældende, at der foreligger en nødsituation eller usædvanlige omstændigheder i henhold til forordningens artikel 40, stk. 5, sammenholdt med artikel 61.

46. Herefter bør forordningens artikel 40, stk. 5, sammenholdt med artikel 61, fortolkes således, at det ikke har afgørende betydning, om den landbruger, der har ansøgt om enkeltbetalingsordning, er den samme som den, der forpligtede sig til at omlægge arealets anvendelse.

IV — Forslag til afgørelse

47. På grundlag af det anførte skal jeg foreslå, at Domstolen besvarer Verwaltungsgericht Schwerins præjudicielle spørgsmål på følgende måde:

»1) Under omstændigheder som de i hovedsagen foreliggende, dvs. hvor et areal anvendes som græsareal som følge af en miljøvenlig landbrugsforanstaltning, der bestod på skæringsdagen i henhold til artikel 61 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, og som alene består i, at arealer udlagt som (permanent) græsareal opretholdes, idet dette dog tidsmæssigt følger i direkte tilslutning til en miljøvenlig landbrugsforanstaltning, der har medført omlægning fra agerjord til permanent græsareal, skal forordningens artikel 40 fortolkes på grundlag af en samlet vurdering af den tidligere miljøvenlige landbrugsforanstaltning og dens afløser.

2) Artikel 40, stk. 5, i forordning nr. 1782/2003, sammenholdt med artikel 61, skal fortolkes således, at alene årsagsforbindelse mellem omlægningen af arealets anvendelse og deltagelse i den miljøvenlige landbrugsforanstaltning er tilstrækkelig, ved beregningen af det arealbaserede beløb i enkeltbetalingsordningen, for ikke at tage hensyn til den omstændighed, at dette areal, på skæringsdagen i

henhold til denne forordnings artikel 61, faktisk stadig blev anvendt som permanent græsareal.

3) Artikel 40, stk. 5, i forordning nr. 1782/2003, sammenholdt med artikel 61, skal fortolkes således, at det ikke har afgørende betydning, om den landbruger, der har ansøgt om enkeltbetalingsordning, er den samme som den, der forpligtede sig til at omlægge arealets anvendelse.«