FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT JÁN MAZÁK
föredraget den 8 juli 2010 [1]

1. Begäran om förhandsavgörande från Verwaltungsgericht Schwerin (förvaltningsdomstolen i Schwerin) (Tyskland) avser tolkningen av artikel 40.5 i rådets förordning (EG) nr 1782/2003. [2] Målet i den nationella domstolen rör en tvist mellan André Grootes och Amt für Landwirtschaft Parchim (lokala jordbruksmyndigheten i Parchim) (nedan kallad myndigheten), avseende huruvida en viss jordlott (nedan kallad marken i fråga) skulle betraktas som antingen åkermark eller betesmark. Denna fråga är relevant vid beräkningen av stödrättigheter. [3]

I — Tillämpliga bestämmelser

A — *Unionslagstiftningen*

2. I förordning nr 1782/2003 föreskrivs en form av inkomststöd för jordbrukare, kallat systemet med samlat gårdsstöd (nedan kallat SSG). Artikel 40 i förordningen har rubriken ”Särskilda svårigheter” och har följande lydelse:

”1. Genom undantag från artikel 37 skall en jordbrukare vars produktion under referensperioden påverkades negativt genom force

1 — Originalspråk: engelska.

2 — Rådets förordning (EG) nr 1782/2003 av den 29 september 2003 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare och om ändring av förordningarna (EEG) nr 2019/93, (EG) nr 1452/2001, (EG) nr 1453/2001, (EG) nr 1454/2001, (EG) nr 1868/94, (EG) nr 1251/1999, (EG) nr 1254/1999, (EG) nr 1673/2000, (EEG) nr 2358/71 och (EG) nr 2529/2001 (EUT L 270, 2003, s. 1), i dess lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 319/2006 (EUT L 58, 2006, s. 32) (”Förordning nr 1782/2003”). Det kan noteras att denna förordning hittills har föranlett tio beslut från nationella domstolar att begära förhandsavgörande, se dom av den 11 mars 2008 i mål C-420/06, Jager, REG 2008, s. I-1315, av den 16 juli 2009 i mål C-482/07, Horvath, REG 2009, s. I-6355, av den 22 oktober 2009 i mål C-449/08, Elbertsen, REG 2009, s. I-10241, av den 21 januari 2010 i mål C-470/08, van Dijk, REU 2010, s. I-603, och av den 20 maj 2010 i mål C-434/08, Harms, REU 2010, s. I-4431, och följande pågående mål: C-61/09, Niedermair-Schiemann (i vilken jag lämnade mitt förslag till avgörande den 11 maj 2010), mål C-133/09, Uzonyi, mål C-153/09, Agrargut Bäbelin, de förenade målen C-230/09 och C-231/09, Etling och Etling, samt mål C-536/09, Omejc.

3 — Det förefaller som om det tillämpliga arealbaserade beloppet i förbundsstaten Mecklenburg-Vorpommern är 308,50 euro per hektar åkermark, men endast 59,84 euro per hektar permanent betesmark.

majeure eller exceptionella omständigheter som inträffade före eller under referensperioden ha rätt att begära att referensbeloppet beräknas på grundval av det eller de kalenderår under referensperioden som inte påverkades av force majeure eller exceptionella omständigheter.

…

3. Fall av force majeure eller exceptionella omständigheter skall av den berörda jordbrukaren anmälas skriftligt till den behöriga myndigheten, tillsammans med för myndigheten tillfredsställande bevis, inom den tid som fastställs av varje medlemsstat.

4. Som fall av force majeure eller exceptionella omständigheter kan den behöriga myndigheten t.ex. godkänna att:

(a) jordbrukaren avlider,

(b) jordbrukaren under en längre tid inte är arbetsför,

(c) en allvarlig naturkatastrof inträffar som i väsentlig grad påverkar jordbruksföretagets jordbruksareal,

(d) jordbruksföretagets djurstallar förstörs genom olyckshändelse,

(e) en epizooti berör hela jordbrukarens djurbesättning eller en del av denna.

5. Punkterna 1, 2 och 3 i denna artikel skall på motsvarande sätt tillämpas på jordbrukare som under referensperioden omfattades av åtaganden att bedriva ett miljövänligt jordbruk i enlighet med [rådets] förordning (EEG) nr 2078/92 [EGT L 215, 1992, s. 85; svensk specialutgåva, område 15, volym 11, s. 161] och förordning (EG) nr 1257/1999 [EGT L 160, 1999, s. 80] …

Om åtagandena omfattade både referensperioden och den period som avses i punkt 2 i denna artikel skall medlemsstaterna, enligt objektiva kriterier och på ett sådant sätt att

likabehandling av jordbrukare garanteras och snedvridning av marknaden och konkurrensen undviks, fastställa ett referensbelopp i enlighet med de närmare bestämmelser som kommissionen skall fastställa enligt förfarandet i artikel 144.2."

3. Enligt kapitel 5 avsnitt 1 i förordning nr 1782/2003, med rubriken "Regionalt och frivilligt genomförande", får medlemsstaterna tillämpa SSG på regional nivå. Enligt artikel 58.1 och 58.3 i förordning nr 1782/2003 får en medlemsstat besluta att tillämpa SSG enligt kapitlen 1–4 på regional nivå, genom att dela upp det tak som anges i artikel 41 mellan regionerna i enlighet med objektiva kriterier.

4. I artikel 59.1 i förordning nr 1782/2003 anges att "[e]n medlemsstat får i välgrundade fall och i överensstämmelse med objektiva kriterier dela upp det totala beloppet inom det regionala tak som fastställs enligt artikel 58 eller en del av beloppet mellan samtliga jordbrukare vars företag är belägna i den berörda regionen, inklusive de företag som inte uppfyller det stödkriterium som avses i artikel 33". I artikel 59.3 finns en beräkningsregel för att beräkna stödrättigheterna vid partiell uppdelning av det totala beloppet inom det regionala taket.

5. I artikel 61 i förordning nr 1782/2003, med rubriken "Gräsmark", anges att "[v]id tillämpning av artikel 59 får medlemsstaterna också inom det regionala taket eller en del av det enligt objektiva kriterier fastställa olika enhetsvärden för stödrättigheter som skall tilldelas de jordbrukare som avses i artikel 59.1, för hektar gräsmark vid den tidpunkt som fastställts för arealstödsansökningarna för 2003 och för varje annan stödberättigande hektar eller, alternativt, för hektar permanent betesmark vid den tidpunkt som fastställts för arealstödsansökningarna för 2003 och för varje annan stödberättigande hektar".

6. Kapitel 6 i kommissionens förordning (EG) nr 795/2004 [4] innehåller avdelning 1, med rubriken "Regionalt genomförande". I denna avdelning återfinns i artikel 38.1–38.3 ett antal bestämmelser angående tillämpningen av artikel 59.1 och 59.2 i förordning nr 1782/2003. I artikel 38.4 i förordning nr 795/2004 anges att "[a]rtikel 40 i [förordning nr 1782/2003] och artikel 16 i den här förordningen skall gälla i tillämpliga delar".

4 — Kommissionens förordning (EG) nr 795/2004 av den 21 april 2004 om tillämpningsföreskrifter för det system med samlat gårdsstöd som föreskrivs i [förordning nr 1782/2003] (EUT L 141, s. 1), i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EG) nr 1974/2004 av den 29 oktober 2004 (EUT L 345, s. 85) (nedan kallad förordning nr 795/2004).

B — *Den nationella lagstiftningen*

7. Enligt 2 § punkt 1 lagen om genomförande av SSG (Betriebsprämiendurchführungsgesetz; nedan kallad BetrPrämDurchfG), har det samlade gårdsstödet beviljats på regional nivå från och med den 1 januari 2005 enligt de villkor som uppställs i nämnda lag respektive i förordningen om genomförande av SSG.

8. I 5 § punkt 1 BetrPrämDurchfG anges att referensbeloppet för det samlade gårdsstödet, med tillämpning av artikel 59.1 och 59.3 i förordning nr 1782/2003, för varje jordbrukare består av ett belopp specifikt för jordbruksföretaget och av ett belopp som grundar sig på arealen.

9. I 5§ punkt 3 BetrPrämDurchfG anges att ”beloppet som grundar sig på arealen beräknas för räkenskapsåret 2005 enligt följande:

1. Summan av de individuella belopp som i 2 § definierats för varje region ska subtraheras från varje motsvarande regionalt tak enligt definitionen i 4 § punkt 1.

2. Den resterande delen av det regionala taket, som erhållits efter subtraktionen enligt bestämmelserna i 1 §, ska delas i enlighet med artikel 59.3 1 i [förordning nr 1782/2003], mellan de areor som nämns i denna baserat på antal hektar, förutsatt att det i varje region iakttas den i bilaga 2 föreskrivna kvoten mellan beloppet som grundar sig på antal hektar som den 15 maj 2003 användes som permanent betesmark och beloppet som grundar sig på antal hektar som användes för andra ändamål …”

10. I bilaga 2 till BetrPrämDurchfG finns en tabell med de kvoter som måste iakttas mellan den areal som används till permanent betesmark och den areal som används för andra ändamål. I förbundsstaten Mecklenburg-Vorpommern föreskrivs ett förhållande på 1 till 0,194 mellan övriga arealer och permanent betesmark.

11. I 13 § punkt 2 BetrPrämDurchfG anges att vid bestämmelsen av referensbeloppet ska ett jordbruksföretags individuella belopp och arealbaserade belopp beräknas på grundval av det kalenderår som föregick deltagandet i åtgärden för ett miljövänligt jordbruk.

II — Bakgrund och tolkningsfrågor

12. År 1994 omvandlades marken i fråga, vilken tidigare hade varit åkermark, till betesmark så att stöd kunde erhållas från den statliga myndigheten för miljö och natur (Staatliches Amt für Umwelt und Natur) i Lübz (nedan kallad ”StAUN”) för användning som betesmark, som gagnar bevarandet av miljön.

13. År 1999 slöts ett nytt förvaltningskontrakt med StAUN i enlighet med förordning nr 2078/92, enligt vilken marken i fråga skulle användas som permanent betesmark under perioden januari 1999–december 2003. Den 1 oktober 2002 tog André Grootes tillsammans med sin far marken i fråga i besittning. I enlighet med ett tilläggsavtal av den 3 mars 2003 övertog samägarna de rättigheter och skyldigheter som följde av 1999 års förvaltningskontrakt med verkan från och med den 31 december 2002. Därefter drev André Grootes jordbruksföretaget själv.

14. Marken i fråga omvandlades till åkermark och våren 2004 såddes ensilagemajs på den. Genom skrivelse av den 6 maj 2005 begärde André Grootes att stödrättigheter avseende marken i fråga skulle utges för åkermark i stället för betesmark. Enligt ett meddelande av den 27 februari 2006 betraktade myndigheten marken i fråga som permanent betesmark. André Grootes klagade på detta beslut. Denna klagan avslogs till slut. Enligt de behöriga myndigheterna utgjorde inte de aktuella omständigheterna särskilda svårigheter (”Härte” på tyska), eftersom användningen av marken i fråga som betesmark enligt StAUN-programmet, ”användning av betesmark som gagnar bevarandet av miljön”, inte var en åtgärd för ett miljövänligt jordbruk enligt artikel 40.5 i förordning nr 1782/2003 jämförd med 13 § BetrPrämDurchfG.

15. Grootes överklagade detta beslut och har nu yrkat att myndigheten ska bevilja honom stödrättigheter grundade på åkermark. Den hänskjutande domstolen noterar att enligt artikel 61 i förordning nr 1782/2003 jämförd med 5 § tredje stycket punkt 2 BetrPrämDurchfV ska frågan, huruvida stödrättigheter för jordbruksarealer ska fastställas med basvärdet åkermark eller med basvärdet betesmark, i Tyskland avgöras utifrån användningen av marken den 15 maj 2003. Vid denna tidpunkt utgjorde marken i fråga emellertid betesmark. Stödrättigheter med basvärdet åkermark kan därför endast tilldelas om ”särskilda

svårigheter” föreligger i den mening som avses i artikel 40 i förordning nr 1782/2003.

2. Om den första frågan besvaras jakande, anses då särskilda svårigheter i den mening om avses i artikel 40.5 i [förordning nr 1782/2003] med avseende på arealstöd endast föreligga när det sker en ändring av användningen av arealen från åkermark till betesmark på grund av (och just genom) deltagandet i en åtgärd för ett miljövänligt jordbruk i den mening som avses i ovannämnda bestämmelse?

16. Den nationella domstolen fann att utgången av målet i fråga beror på tolkningen av gemenskapsrätten och ansåg det därför nödvändigt att begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen angående följande frågor:

”1. Anses särskilda svårigheter i den mening om avses i artikel 40.5 i [förordning nr 1782/2003] med avseende på arealstöd även föreligga när en åtgärd för ett miljövänligt jordbruk som tillämpades den 15 maj 2003 endast tillämpas för att bevara permanent betesmark, vilken dock direkt (eller i vart fall ’utan dröjsmål’) ansluter till en åtgärd på grundval av vilken marken omvandlades från åkermark till permanent betesmark?

3. Krävs för att särskilda svårigheter ska anses föreligga i den mening om avses i artikel 40.5 i [förordning (EG) nr 1782/2003] att den jordbrukare som lämnat in ansökan är samma person som ändrat användningen, eller kan även en jordbrukare som i ett senare skede ’tillämpar’ åtgärden för ett miljövänligt jordbruk med framgång göra gällande att särskilda svårigheter föreligger i den mening som avses i denna bestämmelse?”

III — Bedömning

A — *Parternas huvudargument*

17. Kommissionen har i huvudsak anfört att med beaktande av syftet med och systematiken i artikel 40.5 i förordning nr 1782/2003 ska de två avtalen i fråga ses som en enhet. Vad gäller den andra frågan har kommissionen i huvudsak anfört att det krävs ett kausalsamband mellan ändringen i användning av marken i fråga och deltagandet i en åtgärd för ett miljövänligt jordbruk för att det ska vara möjligt att vid beräkningen av stödrättigheter bortse från det faktum att denna mark, på det referensdatum som följer av i artikel 61 i förordning nr 1782/2003, de facto fortfarande användes som permanent betesmark. Vad gäller den tredje frågan har kommissionen hävdat att vid tillämpningen av artikel 40.5 i förordning nr 1782/2003 jämförd med artikel 61 [i förordning nr 1782/2003] har det ringa betydelse vem som ursprungligen ändrade användningen av denna mark.

18. André Grootes har huvudsakligen anfört att om Tyskland hade valt att genomföra den historiska modellen för SSG skulle artikel 40.5 i förordning nr 1782/2003 ha varit direkt tillämplig avseende honom. Med hänvisning till denna bestämmelses anda och ändamål drog André Grootes slutsatsen att genomförandet av ett system som i denna bestämmelse hänförs till den regionala modellen inte borde leda till ett annat resultat. André Grootes har hävdat att det vad gäller förevarande mål inte är relevant huruvida vad som ska prövas är den första åtgärden för ett miljövänligt jordbruk eller en åtgärd som följer på denna. Vad gäller den andra frågan har André Grootes huvudsakligen anfört att den enda avgörande omständigheten är att den berörda personen på grund av deltagandet i åtgärden för ett miljövänligt jordbruk inte kunde använda marken till något annat än betesmark. Vad gäller den tredje frågan har André Grootes anfört att vad gäller förevarande mål är det inte relevant huruvida andra jordbrukare tidigare

brukat marken i fråga i samband med en åtgärd för ett miljövänligt jordbruk.

19. Den tyska regeringen har anfört att det tillämpliga referensdatumet är den 15 maj 2003. Den första frågan ska således besvaras så att exceptionella omständigheter ska antas föreligga när en jordbrukares produktion påverkades av åtgärder för ett miljövänligt jordbruk under referensperioden, det vill säga den 15 maj 2003, inbegripet sådana omständigheter som är aktuella i målet vid den nationella domstolen. Vad gäller den andra frågan har den tyska regeringen anfört att den omständigheten att den permanenta betesmarken tillhörde lantegendomen redan innan åtgärden för ett miljövänligt jordbruk trädde i kraft och att fortsatt användning av marken som betesmark stöddes genom åtgärden för ett miljövänligt jordbruk inte räcker för att utgöra särskilda svårigheter i den mening som avses i artikel 40.5. Det är ej heller tillräckligt att jordbrukaren omvandlade marken till permanent betesmark i syfte att därefter delta i en åtgärd för ett miljövänligt jordbruk som syftade till att bevara permanenta betesmarker. Vad gäller den tredje frågan har den tyska regeringen anfört att om mark överlåts till en jordbrukare som går med på att överta de åtaganden som gjorts i samband med en åtgärd för ett miljövänligt jordbruk kan jordbrukaren anta att han inte kommer att behandlas mindre förmånligt än sin föregångare och att han kommer att befinna sig i samma rättsställning som sin föregångare.

B — *Bedömning*

1. Den första frågan

20. Den nationella domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida, under sådana omständigheter som är aktuella i det mål den har att pröva – då mark används som betesmark i samband med en åtgärd för ett miljövänligt jordbruk som pågick på det referensdatum som avses i artikel 61 i förordning nr 1782/2003 och som endast innebär fortsatt användning som (permanent) betesmark, vilken dock direkt ansluter till en åtgärd för ett miljövänligt jordbruk på grundval av vilken marken omvandlades från åkermark till permanent betesmark – artikel 40 i denna förordning ska tolkas utgående från en gemensam bedömning av den tidigare åtgärden för ett miljövänligt jordbruk och den åtgärd som åtföljde den.

21. I princip framgår det av artikel 40.5 i förordning nr 1782/2003 att punkterna 1, 2 och 3 i denna artikel på motsvarande sätt ska tillämpas på jordbrukare som under referensperioden omfattades av åtaganden att bedriva ett miljövänligt jordbruk i enlighet med förordning nr 2078/92 och förordning nr 1257/1999.

22. Såsom den tyska regeringen har påpekat ska vad gäller den första frågan förekomsten av sådana åtaganden anses vara visad. Vidare finns det inget i artikel 40.5 som tyder på att det måste vara en åtgärd för ett miljövänligt jordbruk som vidtagits för första gången eller att en åtgärd ”vilken … direkt … ansluter till en åtgärd på grundval av vilken marken omvandlades från åkermark till permanent betesmark” inte ska omfattas. [5]

23. För det första anges i artikel 37 i förordning nr 1782/2003 en generell regel för beräkning av referensbeloppet, enligt vilken detta belopp ska vara genomsnittet under tre år av de sammanlagda belopp som beviljats en jordbrukare enligt de stödsystem som anges i bilaga VI, beräknat och justerat i enlighet med bilaga VII, för varje kalenderår av den referensperiod som omfattar kalenderåren 2000, 2001 och 2002 [6] (den ”historiska modellen” för SSG). En jordbrukare ska erhålla en stödrättighet per hektar, som beräknas genom att referensbeloppet divideras med det treåriga genomsnittet av antalet hektar som under referensperioden gav rätt till de direktstöd som förtecknas i bilaga VI.

24. Emellertid har Tyskland valt den ”regionala modellen” för SSG. [7] I huvudsak ska frågan huruvida stödrättigheter för jordbruksarealer ska bestämmas på basis av åkermark eller betesmark avgöras utifrån användningen av marken den 15 maj 2003. [8]

25. Såsom den hänskjutande domstolen har påpekat var vid denna tidpunkt marken i

5 — Intressant nog noterade den tyska regeringen att det i lagstiftningarna i förbundsländerna (vilka kan välja vilka åtgärder för ett miljövänligt jordbruk de erbjuder) finns såväl åtgärder för stöd till omvandlingen av åkermark till permanent betesmark som åtgärder som stöder bevarandet av redan befintlig permanent betesmark, som lagligen kunde användas på annat sätt.

6 — Se artikel 38 i förordning nr 1782/2003.

7 — I detta fall med stöd av artikel 59.3 i förordning nr 1782/2003. Angående skillnaden mellan den regionala och den historiska modellen, se Norer, R., *Rechtsfragen der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik 2003, Einheitliche Betriebsprämie und Cross Compliance in europa-, verfassungs-, verwaltungs- und zivilrechtlicher Analyse*, NWV, Wien – Graz, 2007, bland annat s. 78–89.

8 — Se artikel 61 i förordning nr 1782/2003 jämförd med 5 § tredje stycket punkt 2 BetrPrämDurchfV. Vad gäller de hänskjutna frågorna är endast det så kallade arealstödet enligt artikel 59.3 i förordning nr 1782/2003 relevant.

fråga betesmark. [9] Således kunde de stödrättigheter baserade på åkermark som André Grootes sökt inte beviljas om det inte förelåg särskilda svårigheter eller exceptionella omständigheter i den mening som avses i artikel 40 i förordning nr 1782/2003. [10]

26. Kommissionen har med rätta påpekat att det i artikel 61 i förordning nr 1782/2003 inte finns någon hänvisning till artikel 40. [11] I artikel 61 i förordning nr 1782/2003, under titeln ”Regionalt genomförande” i kapitel 5 i avdelning III om SSG, ges detaljerade regler för hur referensdatumet ska bestämmas, och medlemsstaterna ges inget utrymme för skönsmässig bedömning vad gäller att bestämma referensperioden. Av detta följer att det i gemenskapslagstiftningen varken föreskrivs formella regler, för tillämpningen av artikel 40.5 i förordning nr 1782/2003 vad gäller system för direktstöd i enlighet med artikel 61, eller ges befogenhet till medlemsstaterna att bestämma angående dess tillämpning enligt nationell rätt.

27. Emellertid förefaller det som om artikel 40.5 i förordning nr 1782/2003 kan tillämpas avseende artikel 61 genom analogi. [12]

28. I detta sammanhang är det viktigt att notera att syftet med bestämmelsen avseende särskilda svårigheter eller exceptionella omständigheter i artikel 40.5 i förordning nr 1782/2003 är att säkerställa att jordbrukare som deltog i EU:s miljöåtgärder inom jordbrukssektorn under perioden 2000–2002 inte drabbas negativt av sina extensivieringsåtaganden. Det är också möjligt – såsom i detta fall – att ett resultat av att omvandla åkermark till betesmark i enlighet med ett åtagande i samband med åtgärder för ett miljövänligt jordbruk är att jordbrukaren beviljas färre

9 — 1999 års förvaltningskontrakt, inbegripet tilläggsavtalet av den 3 mars 2003, löpte ut den 31 december 2003.

10 — Vad gäller de otaliga problemen i samband med marköverlåtelser och förekomsten av särskilda svårigheter, se Krämer, S., Die Berücksichtigung von Betriebsübergaben und Härtefällen im Rahmen der Agrarreform 2003, *Agrar- und Umweltrecht*, 35:e årgången (2005), häfte 12, s. 381–387.

11 — I motsats till artiklarna 59 och 60 i förordning nr 1782/2003. Vidare anges det att en medlemsstat får besluta att tillämpa SSG enligt kapitlen 1—4 på regional nivå ”enligt villkoren i detta avsnitt”.

12 — Se dom av den 26 oktober 2006 i mål C-248/04, Koninklijke Coöperatie Cosun (REG 2006, s. I-10211), punkterna 48–52, i vilka hänvisas till dom av den 12 december 1985 i mål 165/84, Krohn (REG 1985, s. 3997), punkt 14. I domen i målet Krohn fann domstolen att ”de ekonomiska aktörerna [med rätta kan] begära att en förordning som normalt sett inte är tillämplig på deras fall ska tillämpas analogt, om de kan visa att de rättsregler som gäller för dem är … [i] i hög grad jämförbara med dem som de begär skall tillämpas analogt, och … [ii] att dessa innehåller en lucka som är oförenlig med en allmän princip i gemenskapsrätten och att denna brist kan åtgärdas genom en sådan analog tillämpning”.

stödrättigheter än vad som hade varit fallet om denna omvandling inte hade gjorts.

29. Även om dessa betänkligheter har framförts uttryckligen vad gäller den historiska modellen för SSG kvarstår det faktum att det är möjligt att användningen av marken i fråga som permanent betesmark vid den tidpunkt som föreskrivs i artikel 61 i förordning nr 1782/2003 (enligt den regionala modellen) bygger på samma sorts åtaganden. Följaktligen kan vad gäller förevarande mål de två modellerna anses vara mycket lika varandra.

30. Förvisso har den tyska regeringen rätt i sitt påpekande att det underliggande syftet bakom artikel 40.5 är att skydda jordbrukares berättigade förväntningar, samt, bör tilläggas, rättssäkerheten.

31. Domstolen fann i sin dom i målet Nijemeisland, [13] ett mål som gällde förordningarna nr 795/2004 och nr 1782/2003, att ”[e]nligt rättssäkerhetsprincipen, som är en allmän gemenskapsrättslig princip, krävs det att en gemenskapsbestämmelse som avser enskilda är klar och precis så att dessa på ett otvetydigt sätt kan få kännedom om sina rättigheter och skyldigheter och kan vidta åtgärder i enlighet därmed … H.J. Nijemeisland har i målet vid den nationella domstolen utan invändningar och utan att medge sitt ansvar godtagit att stödet bortföll under ett kalenderår med tillämpning av då gällande bestämmelser. Det var omöjligt för honom att vid denna tidpunkt förutse att hans beslut skulle ha konsekvenser för framtida direktstöd med stöd av en lagstiftning som antogs år 2003. Sökanden kunde nämligen inte innan förordning nr 1782/2003 hade trätt i kraft förutse att hans avstängning från stöd skulle ha betydelse för storleken på det samlade gårdsstödet och därmed få negativa ekonomiska konsekvenser under flera år.”

32. I till exempel domen i målet von Deetzen, [14] fann domstolen att ”en producent som liksom i förevarande fall uppmuntrats av en gemenskapsrättslig åtgärd att, i allmänhetens intresse och under en begränsad tid, upphöra med försäljningen [av mjölk och mjölkprodukter] mot utbetalning av en premie [rätteligen kan] förvänta sig att inte utsättas för begränsningar, vid utgången av hans åtagande, som påverkar honom just på grund av att han utnyttjade en möjlighet som erbjöds av gemenskapsreglerna”.

13 — Dom av den 11 juni 2009 i mål C-170/08, Nijemeisland (REG 2009, s. I-5127), punkterna 44 och 45. I punkt 44 hänvisar domstolen bland annat till domen av den 9 juli 1981 i mål C-169/80, Gondrand och Garancini (REG 1981, s. 1931), punkt 17.

14 — Dom av den 28 april 1988 i mål 170/86, von Deetzen, REG 1988, s. 2355, punkt 13. Se också dom av den 28 april 1988 i mål 120/86, Mulder (REG 1988, s. 2321), punkt 24.

33. Slutligen vill jag påpeka att gemenskapslagstiftaren i artikel 38.4 i förordning nr 795/2004 har föreskrivit att vad gäller den regionala modellen ska artikel 40 i förordning nr 1782/2003 tillämpas på motsvarande sätt.

34. Alla ovanstående omständigheter talar för att artikel 40.5 i förordning nr 1782/2003 ska tillämpas analogt vad gäller artikel 61.

35. Vad särskilt gäller den första frågan har den hänskjutande domstolen uppgett att det föreligger osäkerhet i fall då det inte är en åtgärd för ett miljövänligt jordbruk som pågick den 15 maj 2003 som har lett till att åkermark plogades upp och omvandlades till betesmark, utan den relevanta åtgärden är en fortsättning (ett ”bibehållande”) av en annan åtgärd för ett miljövänligt jordbruk, vilken också är en åtgärd enligt förordningarna nr 2078/92 eller nr 1257/1999 – som föranlett omvandlingen av jordbruksmarken till betesmark [15]. Den hänskjutande domstolen uppger att den är medveten om att 1999 års förvaltningskontrakt vilket fortfarande var i kraft den 15 maj 2003, och vilket, enligt avtalet, hade upprättats ”i enlighet med förordning nr 2078/92”, hade upprättats efter ett tidigare avtal, som också gällde en femårig period. År 1994, när det tidigare avtalet började gälla, sägs marken i fråga ha plogats upp och omvandlats från åkermark till (permanent) betesmark.

36. Jag håller med kommissionen om att, med beaktande av syftet [16] och systematiken i artikel 40.5 i förordning nr 1782/2003 ska de två avtalen i fråga anses vara en enhet, i den betydelsen att båda hänvisar till ett åtagande avseende åtgärder som syftar till sådana ändamål som avses i artikel 40.5 första stycket i förordning nr 1782/2003 och att båda i tiden följer på varandra utan avbrott. Såsom den tyska regeringen i detta sammanhang har påpekat, är förvisso det grundläggande villkoret att den ursprungliga åtgärden för ett miljövänligt jordbruk uppfyller alla villkoren enligt artikel 40.5 i förordning nr 1782/2003.

37. Av detta följer att under sådana förhållanden som är aktuella i målet vid den nationella domstolen – det vill säga när mark används som betesmark i samband med en åtgärd för ett miljövänligt jordbruk som pågick vid det referensdatum som avses i artikel 61 i

15 — För det fall att den påföljande åtgärden ”följer direkt efter” den åtgärd för ett miljövänligt jordbruk som leder till plogningen, anges det i en rapport som utgetts i Tyskland av det federala ministeriet för konsumentskydd, livsmedel och jordbruk (Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft) (”*Meilensteine der Agrarpolitik*”, 2006, punkt 100) att detta kan anses utgöra ”särskilda svårigheter”.

16 — Såsom jag nämnt ovan är dess syfte att säkerställa att jordbrukare som deltagit i åtgärder för ett miljövänligt jordbruk under den aktuella referensperioden inte ska drabbas negativt av detta.

förordning nr 1782/2003, en åtgärd vilken endast utgör fortsatt användning som (permanent) betesmark men som direkt ansluter till en åtgärd för ett miljövänligt jordbruk på grundval av vilken marken omvandlades från åkermark till permanent betesmark – ska artikel 40 i denna förordning tolkas utifrån en gemensam bedömning av den tidigare åtgärden för ett miljövänligt jordbruk och den åtgärd som följde den.

2. Den andra frågan

38. Om den första frågan besvaras jakande, vilket är fallet, har den nationella domstolen ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida artikel 40.5 i förordning nr 1782/2003 jämförd med artikel 61 i samma förordning ska tolkas så, att det krävs ett kausalsamband mellan ändringen i användningen av marken i fråga och deltagandet i en åtgärd för ett miljövänligt jordbruk, för att det – vid beräkningen av stödrättigheter baserade på arealstöd – ska vara tillåtet att bortse från det faktum att denna mark, på det referensdatum som följer av i artikel 61 i förordning nr 1782/2003, de facto fortfarande användes som permanent betesmark.

39. Den hänskjutande domstolen har noterat att det är oklart huruvida det enligt gemenskapsrätten – såsom StAUN förefaller anse – endast kan anses föreligga särskilda svårigheter eller exceptionella omständigheter om det fastställs att en ändring av användningen av marken från åkermark till betesmark ägt rum enbart i samband med deltagandet i en åtgärd för ett miljövänligt jordbruk. Den hänskjutande domstolen har vidare angett att det går att tänka sig situationer i vilka en jordbrukare – genom två separata handlingar – omvandlar arealen till betesmark och först därefter beslutar att använda marken på ett sådant sätt att den omfattas av möjligheten att erhålla stöd som är tillgängligt för åtgärder för ett miljövänligt jordbruk. Om han sedan deltar i en sådan åtgärd, betyder det att även han påverkas negativt till följd av extensiveringsåtagandena.

40. Kommissionen har rätt när den hävdar att det framgår av ordalydelsen i artikel 40.5 i förordning nr 1782/2003 att något strikt kausalsamband mellan ändringen av användningen av marken i fråga och åtagandena att bedriva ett miljövänligt jordbruk inte behöver

visas [17] Faktum kvarstår dock, såsom följer av ovanstående, att artikel 40.5 i förordning nr 1782/2003 är analogt tillämplig i målet vid den nationella domstolen, jämförd med artikel 61, baserat på antagandet att den berörda personen använder marken i fråga på ett visst sätt i stället för på ett annat, just på grund av de åtaganden som gjorts i samband med genomförandet av åtgärder för miljövänligt jordbruk. Såsom den tyska regeringen och kommissionen anfört, om den berörda personen redan använde marken i fråga som betesmark innan han förbundit sig, och oberoende av hans åtagande, att bedriva ett miljövänligt jordbruk ska, vid beräkningen av referensbeloppet, marken i fråga anses som betesmark.

41. Den andra frågan ska således besvaras jakande. Det vill säga att vad gäller tillämpliga förfaranderegler ska ett kausalt samband mellan en åtgärd för miljövänligt jordbruk och ändringen av användning förvisso visas. Emellertid ska det beaktas att domstolen i sin praxis många gånger har fastställt att medlemsstater inte får införa förfaranderegler som gör det i praktiken omöjligt eller orimligt svårt att utöva rättigheter som följer av gemenskapsrätten (effektivitetsprincipen). [18]

42. Av detta följer att artikel 40.5 i förordning nr 1782/2003 jämförd med artikel 61 i samma förordning ska tolkas så att det krävs att det finns ett kausalsamband mellan ändringen i användning av marken i fråga och deltagandet i en åtgärd för ett miljövänligt jordbruk, för att det vid beräkningen av stödrättigheter ska kunna bortses från omständigheten att denna mark de facto fortfarande användes som permanent betesmark på det referensdatum som följer av artikel 61 i förordning nr 1782/2003.

3. Den tredje frågan

43. Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan för att få klarhet i huruvida det enligt gemenskapsrätten krävs att den jordbrukare som plogat upp åkermarken är

17 — Enligt det första stycket i artikel 40.5 krävs det endast att jordbrukare under referensperioden omfattades av åtaganden att bedriva ett miljövänligt jordbruk. Enligt det andra stycket i artikel 40.5 krävs det att åtagandena omfattar de perioder som nämns i denna.

18 — Se, bland annat, dom av den 14 december 1995 i de förenade målen C-430/93 och C-431/93, van Schijndel och van Veen (REG 1995, s. I-4705), punkt 17, av den 9 december 2003 i mål C-129/00, kommissionen mot Italien (REG 2003, s. I-14637), punkt 25, av den 13 mars 2007 i mål C-432/05, Unibet (REG 2007, s. I-2271), punkt 43, och av den 7 juni 2007 i de förenade målen C-222/05–C-225/05, van der Weerd m.fl. (REG 2007, s. I-4233).

samma person som åberopar att särskilda svårigheter eller exceptionella omständigheter enligt artikel 40.5 föreligger. I förevarande mål är det jordbruksföretag som var ursprunget till André Grootes jordbruksföretag part i 1999 års förvaltningskontrakt (enligt tilläggsavtalet av den 3 mars 2003) endast från och med den 31 december 2002, det vill säga, endast under det sista år avtalet gällde.

44. Den hänskjutande domstolen anser emellertid med rätta att det även i sådana fall är möjligt att beakta undvikandet av negativa effekter för de jordbrukare som deltagit i en EU-miljöåtgärd på jordbruksområdet, vilket resulterat i extensivieringsåtaganden. Särskilt kan det antas att, när det inte är långt kvar på ett avtals löptid, en areal som omfattas av en åtgärd för miljövänligt jordbruk (och tillhörande restriktioner för dess användning) köps i syfte att använda den som åkermark igen i framtiden. I förevarande fall hade denna andra användning ägt rum år 2004 när silagemajs odlades.

45. Såsom den tyska regeringen har anfört kan, när mark överlåts till en jordbrukare som går med på att ta över de åtaganden som gjorts i samband med en åtgärd för miljövänligt jordbruk, denna jordbrukare inte behandlas mindre förmånligt än sin föregångare, och han kommer att befinna sig i samma rättsliga ställning som denna föregångare. Under förutsättning att alla andra villkor är uppfyllda borde han med framgång kunna hävda att det föreligger särskilda svårigheter eller exceptionella omständigheter enligt artikel 40.5 i förordning nr 1782/2003 jämförd med artikel 61.

46. Av ovanstående följer att artikel 40.5 i förordning nr 1782/2003 jämförd med artikel 61 ska tolkas så, att det inte är av avgörande betydelse huruvida den jordbrukare som inkom med en ansökan om stödrättigheter är samme jordbrukare som genomförde ändringen av användningen av marken.

IV — Förslag till avgörande

47. Mot bakgrund av dessa överväganden föreslår jag att domstolen ska besvara de tolkningsfrågor som Verwaltungsgericht Schwerin har ställt på följande sätt:

”1. Under sådana förhållanden som är aktuella i målet vid den nationella domstolen – det vill säga när mark används som betesmark i samband med en åtgärd för ett miljövänligt jordbruk som pågick vid det referensdatum som avses i artikel 61 i rådets förordning (EG) nr 1782/2003 av den 29 september 2003 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare och om ändring av förordningarna (EEG) nr 2019/93 och vissa andra förordningar, en åtgärd vilken endast utgör fortsatt användning som (permanent) betesmark men som direkt ansluter till en åtgärd för ett miljövänligt jordbruk på grundval av vilken marken omvandlades från åkermark till permanent betesmark – ska artikel 40 i denna förordning tolkas utifrån en gemensam bedömning av den tidigare åtgärden för ett miljövänligt jordbruk och den åtgärd som följde den.

2. Artikel 40.5 i förordning nr 1782/2003 jämförd med artikel 61 i samma förordning ska tolkas så, att det krävs att det finns ett kausalsamband mellan ändringen i användning av marken i fråga och deltagandet i en åtgärd för ett miljövänligt jordbruk, för att det vid beräkningen av stödrättigheter ska kunna bortses från omständigheten att denna mark de facto fortfarande användes som

permanent betesmark på det referensdatum som följer av artikel 61 i förordning nr 1782/2003.

3. Artikel 40.5 i förordning nr 1782/2003 jämförd med artikel 61 ska tolkas så, att det inte är av avgörande betydelse huruvida den jordbrukare som inkom med en ansökan om stödrättigheter är samme jordbrukare som genomförde ändringen av användningen av marken.”