Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Syvende Afdeling)

14. oktober 2021 *

»Præjudiciel forelæggelse – landbrug – fælles landbrugspolitik – ordninger for direkte støtte – fælles regler – enkeltbetalingsordning – forordning (EF) nr. 1120/2009 – artikel 2, litra c) – begrebet »permanente græsarealer« – omdrift – naturlige periodiske oversvømmelser af enge og græsarealer beliggende i et særligt naturbeskyttelsesområde«

I sag C-373/20,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie (den regionale domstol i forvaltningsretlige sager i Szczecin, Polen) ved afgørelse af 18. juni 2020, indgået til Domstolen den 6. august 2020, i sagen

A.M.

mod

Dyrektor Z. Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa,

har

DOMSTOLEN (Syvende Afdeling),

sammensat af formanden for Sjette Afdeling, I. Ziemele (refererende dommer), som fungerende formand for Syvende Afdeling, og dommerne P.G. Xuereb og A. Kumin,

generaladvokat: E. Tanchev,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

– A.M., som selvmøder,

– Dyrektor Z. Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa ved radca prawny J. Goc-Celuch,

– den polske regering ved B. Majczyna, som befuldmægtiget,

* Processprog: polsk.

– Europa-Kommissionen ved M. Kaduczak og A. Sauka, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 2, litra c), i Kommissionens forordning (EF) nr. 1120/2009 af 29. oktober 2009 om gennemførelsesbestemmelser til enkeltbetalingsordningen i afsnit III i Rådets forordning (EF) nr. 73/2009 om fælles regler for den fælles landbrugspolitiks ordninger for direkte støtte til landbrugere og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere (EUT 2009, L 316, s. 1).

2 Denne anmodning er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem A.M., en landbruger, og Dyrektor Z. Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (direktøren for den regionale afdeling for agenturet for omstrukturering og modernisering af landbruget) vedrørende sidstnævntes afgørelse om at give A.M. afslag på visse betalinger for miljøvenligt landbrug og om at pålægge A.M. at tilbagebetale de beløb, der allerede var udbetalt i denne forbindelse, med den begrundelse, at denne landbruger havde iværksat omdrift som følge af oversvømmelse eller delvis oversvømmelse af arealer, der var klassificeret som »permanente græsarealer« som omhandlet i artikel 2, litra c), i forordning nr. 1120/2009.

Retsforskrifter

EU-retten

Forordning nr. 1698/2005

3 Artikel 50a i Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 af 20. september 2005 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) (EUT 2005, L 277, s. 1), som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 74/2009 af 19. januar 2009 (EUT 2009, L 30, s. 100) (herefter »forordning nr. 1698/2005«), med overskriften »Hovedkrav« bestemte i stk. 1:

»En modtager af direkte betalinger i henhold til artikel 36, litra a), nr. i) til v), og artikel 36, litra b), nr. i), iv) og [v)], skal på hele bedriften overholde de lovbestemte forvaltningskrav og betingelserne for god landbrugs- og miljømæssig stand som fastsat i artikel 5 og 6 i samt i bilag II og III til forordning (EF) nr. 73/2009 [af 19. januar 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)].«

4 Forordning nr. 1698/2005 blev ophævet ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1305/2013 af 17. december 2013 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) (EUT 2013, L 347, s. 487).

Forordning nr. 73/2009

5 Syvende betragtning til forordning nr. 73/2009 lød som følger:

»[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, (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)] anerkendte, at permanente græsarealer har en positiv miljøvirkning. De foranstaltninger i den nævnte forordning, der har til formål at fremme bevarelsen af de eksisterende permanente græsarealer for at sikre, at der ikke sker en massiv omlægning til agerjord, bør bibeholdes.«

6 Artikel 4-6 i forordning nr. 73/2009 var indeholdt i kapitel 1 med overskriften »Krydsoverensstemmelse« i forordningens afsnit II med overskriften »Almindelige bestemmelser om direkte betalinger« og vedrørte de krav, som en landbruger, der modtog direkte betalinger, skulle overholde.

7 I bilag II til forordning nr. 73/2009 med overskriften »Lovbestemte forvaltningskrav som omhandlet i artikel 4 og 5« nævntes bl.a. Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT 1992, L 206, s. 7).

8 Bilag III til forordningen med overskriften »Betingelser for god landbrugs- og miljømæssig stand omhandlet i artikel 6« omhandlede bl.a. for så vidt angår minimumsniveauet for vedligeholdelse behovet for bevarelse af landskabstræk, herunder eventuelt hække, vandhuller, grøfter og træer i rækker, i grupper eller enkeltstående og markbræmmer.

9 Forordning nr. 73/2009 blev ophævet ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1307/2013 af 17. december 2013 om fastsættelse af regler for direkte betalinger til landbrugere under støtteordninger inden for rammerne af den fælles landbrugspolitiks støtteordninger (EUT 2013, L 347, s. 608).

Forordning nr. 1120/2009

10 Artikel 2 i forordning nr. 1120/2009 med overskriften »Definitioner« bestemte følgende:

»I afsnit III i forordning […] nr. 73/2009 og nærværende forordning forstås der ved:

[…]

c) »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 har været holdt uden for bedriftens omdrift i mindst fem år, eksklusive arealer, der er udtaget […] og i denne forbindelse forstås der ved »græs eller andet grøntfoder« alle urteagtige planter, der traditionelt forekommer på naturlige græsarealer eller normalt inkluderes i blandinger af frø til græsarealer eller enge i medlemsstaten (uanset om de anvendes til græssende dyr eller ej). Medlemsstaterne kan inkludere de markafgrøder, der er opført under bilag I

[…]«

11 Forordning nr. 1120/2009 blev ophævet ved Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 639/2014 af 11. marts 2014 om supplerende regler til forordning nr. 1307/2013 og om ændring af bilag X til nævnte forordning (EUT 2014, L 181, s. 1).

Polsk ret

12 Artikel 5 i Ustawa o wspieraniu Rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (lov om støtte til udvikling af landdistrikterne med deltagelse af Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikter under Programmet for Udvikling af Landdistrikter for perioden 2007-2013) af 7. marts 2007 bestemmer:

»1. Programmet gennemføres i Polen og omfatter følgende foranstaltninger:

[…]

14) et program for miljøvenligt landbrug

[…]«

13 Denne lovs artikel 18a fastsætter:

»Når støtten er omfattet af de krydsoverensstemmelsesregler og -kriterier, der er omhandlet i forordning [nr. 73/2009] […] og i de EU-retlige bestemmelser, der er vedtaget i henhold til denne forordning, forstås ved »regler og kriterier« dem, der er fastsat i bestemmelserne om betalinger i henhold til ordningerne for direkte støtte.«

14 § 1 i Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania »Program rolnośrodowiskowy« objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (bekendtgørelse fra ministeren for landbrug og udvikling af landdistrikter om de detaljerede betingelser og procedurer for tildeling af finansiel støtte inden for rammerne af aktionen »Program for miljøvenligt landbrug«, der er omfattet af programmet for udvikling af landdistrikter for perioden 2007-2013) af 13. marts 2013 (herefter »bekendtgørelsen om miljøvenligt landbrug«) har følgende ordlyd:

»Denne bekendtgørelse fastsætter de nærmere bestemmelser og fremgangsmåder for tildeling, udbetaling og tilbagebetaling af finansiel støtte (herefter benævnt »betaling til miljøvenligt landbrug«), som ydes i henhold til foranstaltningen »Programmet for miljøvenligt landbrug«, der er omfattet af programmet for udvikling af landdistrikter for perioden 2007-2013 (herefter »programmet«), og navnlig:

[…]

5) den måde, hvorpå betydningen af de tilfælde af misligholdelse, der er omhandlet i artikel 54, stk. 1, litra c), i [Kommissionens forordning (EF) nr. 1122/2009 af 30. november 2009 om gennemførelsesbestemmelser til forordning nr. 73/2009 for så vidt angår krydsoverensstemmelse, graduering og det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem inden for rammerne af de ordninger for direkte støtte til landbrugerne, som er omhandlet i nævnte forordning, og om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1234/2007 for

så vidt angår krydsoverensstemmelse inden for rammerne af støtteordningen for vin (EUT 2009, L 316, s. 65)], […] skal vurderes i tilfælde af manglende overholdelse af minimumskravene til anvendelsen af gødning og plantebeskyttelsesmidler

6) nedsættelsesprocenten for betalingen til miljøvenligt landbrug på grundlag af en vurdering af betydningen af den konstaterede manglende overholdelse samt de tilfælde af manglende overholdelse, der anses for mindre betydelige, som omhandlet i artikel 24, stk. 2, i forordning [nr. 73/2009]

[…]«

15 Denne bekendtgørelses § 2 har følgende ordlyd:

»1. En betaling til miljøvenligt landbrug ydes til en landbruger som omhandlet i artikel 2, litra a), i forordning nr. 73/2009 (herefter »landbrugeren«), hvis:

[…]

3) denne gennemfører et tilsagn om at drive miljøvenligt landbrug af en varighed på fem år som omhandlet i artikel 39 i forordning [nr. 1698/2005] (herefter »tilsagnet om at drive miljøvenligt landbrug«), som omfatter krav, der går ud over de grundlæggende krav, i forbindelse med specifikke pakker og varianter heraf i overensstemmelse med handlingsplanen for miljøvenlige foranstaltninger

[…]«

16 Den nævnte bekendtgørelses § 4 bestemmer følgende:

»1. Tilsagnet om at drive miljøvenligt landbrug gennemføres i forbindelse med en eller flere af følgende pakker:

[…]

2) Pakke 2. Økologisk landbrug

3) Pakke 3. Ekstensive permanente græsarealer

[…]

2. En landbruger, som gennemfører et tilsagn om at drive miljøvenligt landbrug:

1) opretholder de permanente græsarealer på landbrugsbedriften – som omhandlet i artikel 2, litra c), i forordning [nr. 1120/2009] (herefter »permanente græsarealer«) – der findes på denne bedrift, og som er identificeret i planen for miljøvenligt landbrug, samt de dele af landbrugsarealet, der ikke anvendes til landbrugsmæssige formål, og som udgør tilflugtssteder for vilde dyr, som findes på denne bedrift, og som er identificeret i den nævnte plan

[…]«

17 Den samme bekendtgørelses § 38, stk. 6, fastsætter:

»Hvis landbrugeren ikke har opretholdt noget permanent græsareal eller en del af landbrugsarealet, der ikke anvendes til landbrugsmæssige formål på bedriften, og som er identificeret i planen for miljøvenligt landbrug som omhandlet i § 4, stk. 2, nr. 1, nedsættes den betaling, som denne landbruger modtager til miljøvenligt landbrug med 20% i det år, hvor denne manglende overholdelse er konstateret.«

18 Bilag 3 til bekendtgørelsen om miljøvenligt landbrug med overskriften »Krav til den enkelte pakke og varianter heraf« indeholder følgende præciseringer:

»[…]

II. Pakke 2. Økologisk landbrug.

[…]

2) i tilfælde af samtidig gennemførelse på de samme landbrugsarealer:

Pakke 3. Ekstensive permanente græsarealer – slåning inden for en rimelig frist, der er fastsat i del III.

[…]

III. Pakke 3. Ekstensive permanente græsarealer.

[…]

2. Yderligere krav til pakken i tilfælde af slåning af permanente græsarealer:

[…]«

19 Rozporządzenie nr. 14/2005 Wojewody Zachodniopomorskiego w sprawie Ińskiego Parku Krajobrazowego (beslutning nr. 14/2005 fra guvernøren for provinsen Zachodniopomorskie om Ińsk landskabspark) af 27. juli 2005 bestemmer følgende i § 3.1:

»Parken er genstand for følgende forbud:

[…]

8) opfyldning, genopfyldning og forarbejdning af vandforekomster og vådområder

[…]«

20 Rozporządzenie nr. 36/2005 Wojewody Zachodniopomorskiego w sprawie planu ochrony Ińskiego Parku Krajobrazowego (beslutning nr. 36/2005 fra guvernøren for provinsen Zachodniopomorskie om beskyttelsesplanen for Iński landskabspark) af 10. november 2005 bestemmer følgende i § 2.1:

»Beskyttelsen af parken har til formål at bevare, udbrede og fremme dens naturlige, historiske og kulturelle fordele samt landskabstræk under bæredygtige udviklingsvilkår, og især:

[…]

3) at bevare bestandene af sjældne og beskyttede sorter og arter af svampe, planter og dyr samt deres levesteder, bl.a. vilde fugle og deres levesteder i det særlige naturbeskyttelsesområde for fugle, Natura 2000 Ostoja Ińska PLB 320008

[…]

2. De i stk. 1 omhandlede mål opfyldes ved:

1) bevaring og, for så vidt angår ikke-vedligeholdte eller forringede naturelementer, genopretning:

[…]
c) af skovbestande beliggende på marker, ved vejsiden og ud til vandet samt damme beliggende på marker eller i skove

[…]«

21 Denne beslutnings § 3.1 har følgende ordlyd:

»Med henblik på gennemførelsen af målene om beskyttelse af parken skal følgende naturforhold identificeres:

[…]

4) parkområdet går igennem vandskellet mellem floden Regas vandområde og floden Inas vandområde, og næsten hele parkområdet ligger i flodens afvandingsområde

[…]

6) parken huser de i bilag I til direktiv [92/43] opregnede 14 kategorier af naturtyper

[…]«

22 Den nævnte beslutnings § 4 lyder således:

»Identifikation og fastlæggelse af midler til at fjerne eller mindske eksisterende og potentielle interne og eksterne trusler samt deres virkninger fremgår af tabellen nedenfor:

[…]

»Midler til at fjerne eller mindske trusler samt deres virkninger«:

[…]

13 – Gennemførelse af programmer for miljøvenligt landbrug og af kodeksen for god landbrugspraksis […] Beskyttelse af skovbestande beliggende på marker, ved vandhuller og andre uopdyrkede områder. Oprettelse eller udvidelse af »stødpudezoner« i nærheden:

vandforekomster på mindst 20 m i bredden […]

[…]

21 – Udelukkelse af nye anlæg til beskyttelse mod oversvømmelser, der udelukkende anvendes til dræningsformål. Forbedring af vandbindingen ved at bremse vandafledningen ved hjælp af barrierer, der begrænser vandafledningen, opgivelse af vedligeholdelsen af afvandingsgrøfter, […] blokering af vandafledningen, der fremmes af dræningsanlæg på brakområder, der er beliggende på marker (vandhuller, tørvemoser og vådområder).«

Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

23 I 2009 begyndte A.M., en landbruger, at gennemføre et tilsagn om at drive miljøvenligt landbrug i fem år i perioden 2009-2013 inden for rammerne af pakke 2 (økologisk landbrug) og 3 (ekstensive permanente græsarealer) i bilag 2 til bekendtgørelsen om miljøvenligt landbrug. I perioden 2009-2011 modtog den pågældende landbruger i denne forbindelse betalinger for de anmeldte arealer.

24 I 2012 tildelte den administrative myndighed i første instans på baggrund af en anmodning fra denne landbruger, som med henblik på betalingen havde reduceret det anmeldte areal på grund af langvarige oversvømmelser eller delvise oversvømmelser af dette område, der havde forhindret slåning af enge og græsarealer inden for de krævede frister, derfor landbrugeren en nedsat betaling.

25 I 2013, som er referenceåret i forbindelse med tvisten i hovedsagen, indgav A.M. en ansøgning om betalinger for miljøvenligt landbrug, hvor han i forbindelse med disse pakker anmeldte arealer, der var identiske med dem, der blev anmeldt i perioden 2009-2011, idet han gjorde gældende, at formindskelsen af det areal, der var anmeldt i 2012, ikke kunne have nogen indvirkning på det areal, der var anmeldt i 2013, eftersom han dels var uden skyld i de pågældende oversvømmelser og delvise oversvømmelser, dels fordi han havde slået engene og græsarealerne på et senere tidspunkt end foreskrevet. Denne slåning fandt således sted i oktober 2012, hvilket blev bekræftet ved den inspektion, som blev foretaget af den administrative myndighed i første instans den 15. oktober 2012.

26 Den administrative myndighed i første instans fandt imidlertid i en sjette afgørelse, der blev truffet på grundlag af de faktiske omstændigheder, der ligger til grund for tvisten i hovedsagen, at for så vidt angår det areal, der var blevet helt eller delvist oversvømmet, var kontinuiteten i arealanvendelsen som et permanent græsareal blevet afbrudt, og at selv om det var muligt relativt hurtigt på ny at anvende arealet til landbrugsproduktionen, kunne disse arealer imidlertid ikke

betragtes som permanente græsarealer, eftersom A.M. havde iværksat omdrift, der skyldtes oversvømmelse eller delvis oversvømmelse af arealerne, der var klassificeret som permanente græsarealer.

27 Som følge af, at A.M. ikke fik medhold ved den administrative myndighed i anden instans, har den pågældende anlagt sag ved den forelæggende ret, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie (den regionale domstol i forvaltningsretlige sager i Szczecin, Polen), og bl.a. påberåbt sig en tilsidesættelse af artikel 2, litra c), i forordning nr. 1120/2009.

28 Denne ret har anført, at svaret på spørgsmålet om, hvorvidt permanente græsarealer mister deres egenskaber og formål, når de omfattes af omdrift, således som dette begreb fortolkes af de nationale myndigheder, dvs. når de bliver helt eller delvist oversvømmet, ikke er fuldstændigt klart.

29 På denne baggrund har Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie (den regionale domstol i forvaltningsretlige sager i Szczecin) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er de nationale myndigheders forståelse af begrebet »permanente græsarealer« i artikel 2, litra c), i [forordning nr. 1120/2009], hvorefter naturlige periodiske oversvømmelser eller delvise oversvømmelser af enge og [græsarealer] beliggende i det særlige naturbeskyttelsesområde (Natura 2000-området Ińsk landskabspark), fører til såkaldt »omdrift« på disse arealer, hvilket resulterer i afbrydelse af perioden på fem år (eller længere), hvor »omdrift« ikke må anvendes, hvilket følgelig danner grundlag for at fratage eller reducere betalinger for miljøvenligt landbrug til landbrugeren samt yderligere økonomiske konsekvenser i forbindelse med afbrydelsen af den femårige gennemførelsesperiode for et miljøvenligt landbrugsprogram, korrekt?«

Om det præjudicielle spørgsmål

30 Med spørgsmålet ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 2, litra c), i forordning nr. 1120/2009 skal fortolkes således, at enge eller græsarealer beliggende i et særligt naturbeskyttelsesområde, og som er udsat for oversvømmelser eller naturlige periodiske delvise oversvømmelser, ikke er omfattet af begrebet »permanente græsarealer« i denne bestemmelses forstand med den begrundelse, at sådanne oversvømmelser eller delvise oversvømmelser fører til »omdrift« på de pågældende arealer som omhandlet i den nævnte bestemmelse.

31 I henhold til ordlyden af artikel 2, litra c), i forordning nr. 1120/2009 defineres »permanente græsarealer« som »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, eksklusive arealer, der er udtaget«.

32 Således som det fremgår af ordlyden af denne definition, skal to betingelser være opfyldt, for at arealer kan være omfattet af begrebet »permanente græsarealer« i denne bestemmelses forstand: for det første skal disse arealer anvendes til dyrkning af grøntfoder; for det andet skal sådanne arealer have været holdt uden for bedriftens omdrift i mindst fem år.

33 I det foreliggende tilfælde er det for så vidt angår den første betingelse ubestridt, at de pågældende arealer anvendes til dyrkning af grøntfoder, og at denne betingelse derfor er opfyldt.

34 Hvad angår den anden betingelse ønsker den forelæggende ret oplyst, hvorvidt det kan antages, at omdrift sker som følge af naturlige periodiske oversvømmelser eller delvise oversvømmelser af enge og græsarealer beliggende i et særligt naturbeskyttelsesområde. Er dette tilfældet, må det antages, at disse enge og græsarealer ikke er omfattet af begrebet »permanente græsarealer« som omhandlet i artikel 2, litra c), i forordning nr. 1120/2009.

35 Det skal bemærkes, at begrebet »omdrift« hverken er defineret i forordning nr. 1120/2009, som fastsætter gennemførelsesbestemmelserne til enkeltbetalingsordningen i afsnit III i forordning nr. 73/2009, eller i sidstnævnte forordning.

36 Det følger af fast retspraksis, at der ved fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse skal tages hensyn ikke alene til dens ordlyd i overensstemmelse med dens sædvanlige betydning i almindelig sprogbrug, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, og til de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af (jf. i denne retning dom af 24.6.2010, Pontini m.fl., C-375/08, EU:C:2010:365, præmis 58, og af 29.7.2019, Pelham m.fl., C-476/17, EU:C:2019:624, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis).

37 Hvad for det første angår ordlyden af artikel 2, litra c), i forordning nr. 1120/2009 skal det bemærkes, at begrebet »omdrift« efter almindelig sprogbrug betegner en landbrugspraksis, hvor der løbende dyrkes forskellige afgrøder på det samme areal i en periode, således at jordens frugtbarhed opretholdes, og de uønskede virkninger af pesticider nedbringes.

38 Det kan imidlertid ikke antages, at naturlige periodiske oversvømmelser eller delvise oversvømmelser af enge og græsarealer – så meget desto mindre, når de, således som den forelæggende ret har anført, er af begrænset varighed – kan anses for at være en sådan »landbrugspraksis«, eftersom de ikke afhænger af den pågældende landbrugers vilje og er resultatet af ofte vanskeligt forudsigelige naturlige og periodiske fænomener. Endvidere medfører sådanne fænomener ikke, at der løbende dyrkes forskellige »afgrøder« på det samme areal, idet begrebet »afgrøder« i sig selv efter almindelig sprogbrug indebærer en handling, der består i at dyrke jorden med henblik på at producere planter.

39 I denne forbindelse har Domstolen desuden i dom af 2. oktober 2014, Grund (C-47/13, EU:C:2014:2248, præmis 33), fastslået, at der kun kan være tale om »omdrift« som omhandlet i artikel 2, litra c), i forordning nr. 1120/2009, hvis der dyrkes en anden afgrøde end grøntfoder.

40 Således som Domstolen ligeledes anførte i denne dom, er det, som er afgørende for kvalificeringen af »permanente græsarealer« som omhandlet i artikel 2, litra c), i forordning nr. 1120/2009, den faktiske anvendelse af de pågældende arealer. Derimod har hverken ændringen af græstype eller i øvrigt den anvendte tekniske fremgangsmåde såsom omlægning eller oprivning med oversåning eller den vegetationstype, der dækker landbrugsarealet, nogen betydning for denne kvalificering (jf. i denne retning dom af 2.10.2014, Grund, C-47/13, EU:C:2014:2248, præmis 35, og af 30.4.2020, Grækenland mod Kommissionen (Permanente græsarealer), C-797/18 P, EU:C:2020:340, præmis 63 og den deri nævnte retspraksis).

41 Som den polske regering og Europa-Kommissionen i det væsentlige har fremhævet, kan naturlige periodiske oversvømmelser eller delvise oversvømmelser af arealer beliggende i et særligt beskyttet område ikke i sig selv have nogen indvirkning på klassificeringen af de pågældende arealer som permanent græsareal som omhandlet i den nævnte bestemmelse. Selv om sådanne fænomener kan have en indvirkning på tidspunktet for slåningen, ændrer de nemlig ikke

anvendelsen af disse arealer eller fører til »omdrift« som omhandlet i artikel 2, litra c), i forordning nr. 1120/2009. De medfører navnlig på ingen måde, at der ved nogen teknisk fremgangsmåde dyrkes en »anden afgrøde«.

42 For det andet understøttes denne fortolkning af de formål, der forfølges med den pågældende lovgivning, og af den sammenhæng, som denne lovgivning indgår i.

43 I henhold hertil fremgår det i første række af syvende betragtning til forordning nr. 73/2009, 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 (jf. ligeledes i denne retning dom af 2.10.2014, Grund, C-47/13, EU:C:2014:2248, præmis 36, og af 9.6.2016, Planes Bresco, C-333/15 og C-334/15, EU:C:2016:426, præmis 45).

44 At udelukke sådanne arealer fra kvalificeringen som »permanente græsarealer« som omhandlet i artikel 2, litra c) i forordning nr. 1120/2009 alene med den begrundelse, at de regelmæssigt rammes af naturlige oversvømmelser eller delvise oversvømmelser, vil imidlertid være i strid med formålet med en sådan bevarelse (jf. analogt dom af 2.10.2014, Grund, C-47/13, EU:C:2014:2248, præmis 38).

45 Domstolen har i anden række haft lejlighed til at bemærke, at miljøbeskyttelse, som udgør et af Unionens grundlæggende mål, skal betragtes som et formål, der indgår i den fælles landbrugspolitik, og at det nærmere bestemt er en del af formålene med enkeltbetalingsordningen (dom af 9.6.2016, Planes Bresco, C-333/15 og C-334/15, EU:C:2016:426, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis).

46 I denne sammenhæng har den forelæggende ret fremhævet, at de berørte enge og græsarealer er beliggende i et særligt naturbeskyttelsesområde (Natura 2000-området Ińsk landskabspark; de i bilag I til direktiv 92/43 opregnede 14 kategorier af naturtyper). Det følger heraf, således som den polske regering har fremhævet, at de pågældende arealer af denne grund er underlagt en række begrænsninger, der følger af lovkrav.

47 Blandt disse restriktioner var i det foreliggende tilfælde dem, der er fastsat i artikel 50a, stk. 1, i forordning nr. 1698/2005, hvorefter en modtager af bl.a. Natura 2000-betalinger på hele bedriften skal overholde visse lovbestemte forvaltningskrav og betingelserne for god landbrugs- og miljømæssig stand som omhandlet i bl.a. bilag II og III til forordning nr. 73/2009. Mens bilag II til forordning nr. 73/2009 for så vidt angår de lovbestemte forvaltningskrav, der er omhandlet i forordningens artikel 4 og 5, i denne henseende fastsatte en forpligtelse til at overholde kravene i direktiv 92/43, krævede bilag III til forordning nr. 73/2009 om de i denne forordnings artikel 6 omhandlede betingelser for god landbrugs- og miljømæssig stand bevarelse af landskabstræk, herunder eventuelt hække, vandhuller, grøfter og træer i rækker, i grupper eller enkeltstående og markbræmmer.

48 Sådanne krav følger ligeledes af beslutning nr. 36/2005 fra guvernøren for provinsen Zachodniopomorskie vedrørende beskyttelsesplanen for Ińsk landskabspark, som udelukker nye anlæg til beskyttelse mod oversvømmelser, der udelukkende anvendes til dræningsformål, og som bl.a. fastsætter en forbedring af vandbindingen, opgivelse af vedligeholdelsen af afvandingsgrøfter eller blokering af vandafledningen.

49 En fortolkning af begrebet »omdrift« som den, direktøren for den regionale afdeling for agenturet for omstrukturering og modernisering af landbruget har anlagt, og som dækker naturlige periodiske oversvømmelser eller delvise oversvømmelser af arealer beliggende i et særligt beskyttet område og følgelig udelukker de pågældende arealer fra begrebet »permanente græsarealer« og derved fratager landbrugerne direkte betalinger, selv om de har opfyldt de gældende miljømæssige lovkrav, er imidlertid i strid med det i nærværende doms præmis 45 nævnte mål og risikerer at afholde disse landbrugere fra at anvende arealer beliggende i et særligt beskyttet område som permanente græsarealer, selv om de pågældende arealer omfatter flere naturtyper, der er opregnet i bilag I til direktiv 92/43, hvilket gør det muligt at opretholde bestande af arter af vilde dyr og planter.

50 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 2, litra c), i forordning nr. 1120/2009 skal fortolkes således, at enge eller græsarealer beliggende i et særligt naturbeskyttelsesområde, og som er udsat for oversvømmelser eller naturlige periodiske delvise oversvømmelser, ikke er udelukket fra begrebet »permanente græsarealer« i denne bestemmelses forstand, da sådanne oversvømmelser eller delvise oversvømmelser ikke i sig selv kan føre til »omdrift« på de pågældende arealer som omhandlet i den nævnte bestemmelse.

Sagsomkostninger

51 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Syvende Afdeling) for ret:

Artikel 2, litra c), i Kommissionens forordning (EF) nr. 1120/2009 af 29. oktober 2009 om gennemførelsesbestemmelser til enkeltbetalingsordningen i afsnit III i Rådets forordning (EF) nr. 73/2009 om fælles regler for den fælles landbrugspolitiks ordninger for direkte støtte til landbrugere og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere skal fortolkes således, at enge eller græsarealer beliggende i et særligt naturbeskyttelsesområde, og som er udsat for oversvømmelser eller naturlige periodiske delvise oversvømmelser, ikke er udelukket fra begrebet »permanente græsarealer« i denne bestemmelses forstand, da sådanne oversvømmelser eller delvise oversvømmelser ikke i sig selv kan føre til »omdrift« på de pågældende arealer som omhandlet i den nævnte bestemmelse.

Underskrifter