Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Siebte Kammer)

14. Oktober 2021 *

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Landwirtschaft – Gemeinsame Agrarpolitik – Direktzahlungen – Gemeinsame Regeln – Betriebsprämienregelung – Verordnung (EG) Nr. 1120/2009 – Art. 2 Buchst. c – Begriff ‚Dauergrünland' – Fruchtfolge – Natürlich wiederkehrende Überschwemmungen von in einem besonderen Naturschutzgebiet belegenen Wiesen und Weiden"

In der Rechtssache C-373/20

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie (Woiwodschaftsverwaltungsgericht Stettin, Polen) mit Entscheidung vom 18. Juni 2020, beim Gerichtshof eingegangen am 6. August 2020, in dem Verfahren

A. M.

gegen

Dyrektor Z. Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa

erlässt

DER GERICHTSHOF (Siebte Kammer)

unter Mitwirkung der Präsidentin der Sechsten Kammer I. Ziemele (Berichterstatterin) in Wahrnehmung der Aufgaben der Präsidentin der Siebten Kammer sowie der Richter P. G. Xuereb und A. Kumin,

Generalanwalt: E. Tanchev,

Kanzler: A. Calot Escobar,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

– von A. M., der sich selbst vertritt,

* Verfahrenssprache: Polnisch.

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

– der polnischen Regierung, vertreten durch B. Majczyna als Bevollmächtigten,

– der Europäischen Kommission, vertreten durch M. Kaduczak und A. Sauka als Bevollmächtigte,

aufgrund des nach Anhörung des Generalanwalts ergangenen Beschlusses, ohne Schlussanträge über die Rechtssache zu entscheiden,

folgendes

Urteil

1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Art. 2 Buchst. c der Verordnung (EG) Nr. 1120/2009 der Kommission vom 29. Oktober 2009 mit Durchführungsbestimmungen zur Betriebsprämienregelung gemäß Titel III der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe (ABl. 2009, L 316, S. 1).

2 Es ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen dem Inhaber eines landwirtschaftlichen Betriebs A. M. und dem Dyrektor Z. Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Direktor der Regionalstelle der Agentur für Restrukturierung und Modernisierung der Landwirtschaft) wegen dessen Entscheidung, A. M. bestimmte Agrarumweltzahlungen zu verwehren und ihm die Rückzahlung bereits gezahlter entsprechender Beträge aufzugeben, weil er nach der Überschwemmung und Teilüberflutung von als „Dauergrünland“ im Sinne von Art. 2 Buchst. c der Verordnung Nr. 1120/2009 eingestuften Flächen eine Fruchtfolge angewendet habe.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

Verordnung Nr. 1698/2005

3 Art. 50a („Grundlegende Anforderungen“) Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) (ABl. 2005, L 277, S. 1) in der durch die Verordnung (EG) Nr. 74/2009 des Rates vom 19. Januar 2009 (ABl. 2009, L 30, S. 100) geänderten Fassung (im Folgenden: Verordnung Nr. 1698/2005) bestimmte:

„Der Begünstigte der Zahlungen gemäß Artikel 36 Buchstabe a Ziffern i bis v und Artikel 36 Buchstabe b Ziffern i, iv und v erfüllt für den gesamten Betrieb die in den Artikeln 5 und 6 sowie in den Anhängen II und III der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 [vom 19. Januar 2009 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten

Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1290/2005, (EG) Nr. 247/2006, (EG) Nr. 378/2007 sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 (ABl. 2009, L 30, S. 16)] genannten Grundanforderungen an die Betriebsführung und Vorschriften für die Erhaltung der Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand."

4 Die Verordnung Nr. 1698/2005 wurde durch die Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) (ABl. 2013, L 347, S. 487) aufgehoben.

Verordnung Nr. 73/2009

5 Im siebten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 73/2009 hieß es:

„Die positiven Umweltauswirkungen von Dauergrünland wurden in der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 [des Rates vom 29. September 2003 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe und zur Änderung der Verordnungen (EWG) 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, (EWG) Nr. 2358/71 und (EG) Nr. 2529/2001 (ABl. 2003, L 270, S. 1)] anerkannt. Die Maßnahmen der genannten Verordnung zur Erhaltung des bestehenden Dauergrünlands, um einer massiven Umstellung auf Ackerland entgegenzuwirken, sollten beibehalten werden."

6 Die Art. 4 bis 6 der Verordnung Nr. 73/2009 gehörten zu Kapitel 1 („Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen") ihres Titels II („Allgemeine Bestimmungen über die Direktzahlungen") und betrafen die Anforderungen, die ein Betriebsinhaber, der Direktzahlungen bezog, erfüllen musste.

7 In Anhang II („Grundanforderungen an die Betriebsführung gemäß den Artikeln 4 und 5") der Verordnung Nr. 73/2009 war u. a. die Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. 1992, L 206, S. 7) aufgeführt.

8 Anhang III („Erhaltung in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand gemäß Artikel 6") dieser Verordnung verbot in Bezug auf das Mindestmaß an Instandhaltung von Flächen u. a. die Beseitigung von Landschaftselementen einschließlich, wenn angebracht, Hecken, Teichen, Gräben, Bäumen (in Reihen, Gruppen oder einzelstehend) und Feldrändern.

9 Die Verordnung Nr. 73/2009 wurde durch die Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. 2013, L 347, S. 608) aufgehoben.

Verordnung Nr. 1120/2009

10 Art. 2 („Begriffsbestimmungen“) der Verordnung Nr. 1120/2009 sah vor:

„Für Titel III der Verordnung [Nr. 73/2009] und die vorliegende Verordnung gelten folgende Begriffsbestimmungen:

…

c) ‚Dauergrünland‘: Flächen, die durch Einsaat oder auf natürliche Weise (Selbstaussaat) zum Anbau von Gras oder anderen Grünfutterpflanzen genutzt werden und mindestens fünf Jahre lang nicht Bestandteil der Fruchtfolge des landwirtschaftlichen Betriebs waren, ausgenommen Flächen im Rahmen von Stilllegungsregelungen…; zu diesem Zweck sind ‚Gras oder andere Grünfutterpflanzen‘ alle Grünpflanzen, die herkömmlicherweise in natürlichem Grünland anzutreffen oder normalerweise Teil von Saatgutmischungen für Grünland oder Wiesen in dem Mitgliedstaat sind (unabhängig davon, ob die Flächen als Viehweiden genutzt werden). Die Mitgliedstaaten können Kulturpflanzen einschließen, die in Anhang I aufgeführt sind;

…“

11 Die Verordnung Nr. 1120/2009 wurde durch die Delegierte Verordnung (EU) Nr. 639/2014 der Kommission vom 11. März 2014 zur Ergänzung der Verordnung Nr. 1307/2013 und zur Änderung des Anhangs X der genannten Verordnung (ABl. 2014, L 181, S. 1) aufgehoben.

Polnisches Recht

12 Art. 5 der 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 (Gesetz über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes unter Mitverwendung der Mittel des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes im Rahmen des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raumes 2007 bis 2013) vom 7. März 2007 bestimmt:

„1. Das Programm wird in Polen durchgeführt und umfasst folgende Maßnahmen:

…

14) ein Agrarumweltprogramm;

…“

13 Art. 18a dieses Gesetzes sieht vor:

„Wenn die Gewährung von Beihilfen den in der Verordnung [Nr. 73/2009]… genannten Regeln und Kriterien für die Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen unterliegt sowie in den aufgrund dieser Verordnung erlassenen Vorschriften des Unionsrechts sind unter ‚Regeln und Kriterien‘ diejenigen zu verstehen, die in den Bestimmungen über Zahlungen im Rahmen von Direktzahlungsregelungen festgelegt sind.“

14 § 1 des 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 (Verordnung des Ministers für Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raumes betreffend die detaillierten Voraussetzungen und das Verfahren der Gewährung von finanziellen Beihilfen im Rahmen des vom Programm zur Entwicklung des ländlichen Raumes 2007 bis 2013 erfassten „Agrarumweltprogramms") vom 13. März 2013 (im Folgenden: Agrarumweltverordnung) bestimmt:

„Diese Verordnung regelt die Modalitäten und Verfahren für die Gewährung, Zahlung und Erstattung von Finanzhilfen (im Folgenden: Agrarumweltzahlungen), die als Maßnahmen des ‚Agrarumweltprogramms' im Rahmen des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum für den Zeitraum 2007-2013 (im Folgenden: Programm) gewährt wurden, insbesondere

…

5) die Weise, auf die die Bedeutung der Verstöße im Sinne von Art. 54 Abs. 1 Buchst. c der Verordnung (EG) Nr. 1122/2009 [der Kommission vom 30. November 2009 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung Nr. 73/2009 hinsichtlich der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen, der Modulation und des integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems im Rahmen der Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe gemäß der genannten Verordnung und mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 hinsichtlich der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen im Rahmen der Stützungsregelung für den Weinsektor (ABl. 2009, L 316, S. 65)] … zu beurteilen ist, wenn die Grundanforderungen für den Einsatz von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln nicht eingehalten werden;

6) den Prozentsatz der Kürzung von Agrarumweltzahlungen entsprechend der Beurteilung der Bedeutung der festgestellten Verstöße sowie die als geringfügig angesehenen Verstöße im Sinne von Art. 24 Abs. 2 der Verordnung [Nr. 73/2009];

…"

15 In § 2 der Agrarumweltverordnung heißt es:

„1. Einem Betriebsinhaber im Sinne von Art. 2 Buchst. a der Verordnung Nr. 73/2009 (im Folgenden: Betriebsinhaber) wird eine Agrarumweltzahlung gewährt, wenn

…

3) er eine fünfjährige Agrarumweltverpflichtung im Sinne von Art. 39 der Verordnung [Nr. 1698/2005] (im Folgenden: Agrarumweltverpflichtung) umsetzt, die Anforderungen enthält, die über die Grundanforderungen im Rahmen spezifischer Schwerpunkte und ihrer Varianten gemäß dem Agrarumweltaktionsplan hinausgehen;

…"

16 In § 4 der Agrarumweltverordnung heißt es:

„1. Die Agrarumweltverpflichtung wird im Rahmen eines oder mehrerer der folgenden Schwerpunkte umgesetzt:

…

2) Schwerpunkt 2. Ökologischer Landbau;

3) Schwerpunkt 3. Extensives Dauergrünland;

…

2. Ein Betriebsinhaber, der eine Agrarumweltverpflichtung umsetzt,

1) erhält Dauergrünland – im Sinne von Art. 2 Buchst. c der Verordnung [Nr. 1120/2009]... (im Folgenden: Dauergrünland) –, das auf dem landwirtschaftlichen Betrieb besteht und im Agrarumweltplan ausgewiesen ist, sowie entsprechende Teile der nicht landwirtschaftlich genutzten Agrarlandschaft, die Rückzugsgebiete für wildlebende Tiere darstellen;

…“

17 § 38 Abs. 6 der Agrarumweltverordnung sieht vor:

„Hat der Betriebsinhaber kein Dauergrünland, das auf dem landwirtschaftlichen Betrieb besteht und im Agrarumweltplan ausgewiesen ist, und keinen entsprechenden Teil der nicht landwirtschaftlich genutzten Agrarlandschaft im Sinne von § 4 Abs. 2 Nr. 1 erhalten, wird diesem Betriebsinhaber die Agrarumweltzahlung in dem Jahr, in dem der Verstoß festgestellt wird, um 20 % gekürzt.“

18 Anhang 3 („Anforderungen für die individuellen Schwerpunkte und ihre Varianten“) der Agrarumweltverordnung enthält folgende Erläuterungen:

„…

II. Schwerpunkt 2. Ökologischer Landbau.

…

2) bei gleichzeitiger Umsetzung auf denselben landwirtschaftlichen Flächen:

Schwerpunkt 3. Extensives Dauergrünland – Mähen binnen einer angemessenen, in Teil III festgelegten Frist.

…

III. Schwerpunkt 3. Extensiv genutztes Dauergrünland.

…

2. Zusätzliche Anforderungen an den Schwerpunkt beim Mähen von Dauergrünland:

…“

19 § 3 Abs. 1 des Rozporządzenie nr 14/2005 Wojewody Zachodniopomorskiego w sprawie Ińskiego Parku Krajobrazowego (Verordnung Nr. 14/2005 des Westpommerischen Woiwoden betreffend den Ińsko Landschaftspark) vom 27. Juli 2005 bestimmt:

„Der Park unterliegt folgenden Verboten:

…

8) Auffüllen, Aufschütten und Umwandlung von Wasserkörpern und Feuchtgebieten;

…“

20 § 2 Abs. 1 des Rozporządzenie nr 36/2005 Wojewody Zachodniopomorskiego w sprawie planu ochrony Ińskiego Parku Krajobrazowego (Verordnung Nr. 36/2005 des Westpommerischen Woiwoden betreffend den Schutzplan für den Ińsko Landschaftspark) vom 10. November 2005 sieht vor:

„Zweck des Schutzes des Parks ist es, seine natürlichen, historischen und kulturellen Vorteile sowie seine landschaftlichen Merkmale unter Bedingungen einer nachhaltigen Entwicklung zu erhalten, zu verbreiten und zu fördern, insbesondere

…

3) die Populationen seltener und geschützter Arten von Pilzen, Pflanzen und Tieren sowie deren Lebensräume zu erhalten; dies gilt insbesondere für Wildvögel und ihre Lebensräume im besonderen Vogelschutzgebiet Natura 2000 Ostoja Ińska PLB 320008;

…

2. Die in Absatz 1 genannten Ziele werden umgesetzt durch:

1) die Erhaltung und, soweit es sich um ausgelöschte oder beschädigte natürliche Ressourcen handelt, die Wiederherstellung:

…
c) von Waldbeständen auf Feldern und am Rand von Straßen und Gewässern sowie von Teichen auf Feldern oder in Wäldern,

…“

21 In § 3.1 dieser Verordnung heißt es:

„Für die Umsetzung der Schutzziele des Parks sind die folgenden natürlichen Gegebenheiten festzuhalten:

…

4) das Parkgebiet wird von der Wasserscheide zwischen dem Einzugsgebiet des Flusses Rega und dem Einzugsgebiet des Flusses Ina durchzogen, und fast das gesamte Parkgebiet liegt im Einzugsgebiet des Flusses Ina;

…

6) der Park beherbergt die in 14 Kategorien des Anhangs I der Richtlinie [92/43] aufgeführten natürlichen Lebensräume;

…“

22 In § 4 dieser Verordnung heißt es:

„Die Ermittlung und Festlegung der Mittel zur Beseitigung oder Verringerung bestehender und potenzieller innerer und äußerer Bedrohungen sowie deren Auswirkungen ergibt sich aus nachstehender Tabelle:

…

‚Mittel zur Beseitigung oder Verringerung von Bedrohungen und deren Auswirkungen‘:

…

13 – Umsetzung von Agrarumweltprogrammen und des Kodex der guten landwirtschaftlichen Praxis… Schutz von Waldbeständen auf Feldern, um Teiche und auf anderen natürlichen Brachflächen. Schaffung oder Erweiterung von Pufferzonen im angrenzenden Gebiet:

Wasserkörper mit einer Breite von mindestens 20 m

…

21 – Ausschluss neuer Einrichtungen zum Schutz vor Überschwemmungen, die nur zu Entwässerungszwecken eingesetzt werden. Verbesserung des Wasserrückhalts durch Verlangsamung des Wasserflusses mit Hilfe von Wehren, die den Wasserfluss begrenzen, Verzicht auf die Instandhaltung von Entwässerungsgräben,… Blockierung des Wasserflusses durch Entwässerungsmöglichkeiten auf Brachflächen auf Feldern (Teiche, Moore und Feuchtgebiete).“

Ausgangsrechtsstreit und Vorlagefrage

23 Im Jahr 2009 begann A. M., der Inhaber eines landwirtschaftlichen Betriebs ist, eine Agrarumweltverpflichtung für den Fünfjahreszeitraum 2009-2013 im Rahmen der Schwerpunkte 2 (ökologischer Landbau) und 3 (extensives Dauergrünland) des Anhangs 2 der Agrarumweltverordnung umzusetzen. Im Zeitraum 2009-2011 erhielt A. M. hierfür Zahlungen für die angegebenen Flächen.

24 Im Jahr 2012 gewährte die erstinstanzliche Verwaltungsbehörde A. M., der die als Zahlungsgrundlage angegebene Fläche verkleinert hatte, weil diese Fläche für einen längeren Zeitraum überschwemmt und teilüberflutet worden war, was das Mähen der Wiesen und Weiden in den vorgegebenen Fristen unmöglich machte, auf seinen Antrag daher eine verminderte Zahlung.

25 Im Jahr 2013, um das es im Ausgangsrechtsstreit geht, beantragte A. M. Agrarumweltzahlungen unter Angabe der Flächen in den Schwerpunkten wie in den Jahren 2009 bis 2011, wobei er darauf hinwies, dass die Verkleinerung der im Jahr 2012 angegebenen Fläche keine Auswirkung auf die im Jahr 2013 angegebene Fläche haben dürfe, da er zum einen die betreffende Überschwemmung und Teilüberflutung nicht verschuldet habe und zum anderen die Wiesen und Weiden zu einem späteren Zeitpunkt als vorgeschrieben gemäht habe. Dieses Mähen sei nämlich im Oktober 2012 erfolgt, was durch eine Kontrolle der erstinstanzlichen Verwaltungsbehörde am 15. Oktober 2012 bestätigt worden sei.

26 Die erstinstanzliche Verwaltungsbehörde stellte jedoch im sechsten den Sachverhalt des Ausgangsverfahrens betreffenden Bescheid fest, dass in Bezug auf die überschwemmte und teilüberflutete Fläche die Bodenbewirtschaftung als Dauergrünland unterbrochen worden sei und dass diese Fläche, obwohl die Wiederherstellung der landwirtschaftlichen Erzeugung in verhältnismäßig kurzer Zeit möglich sei, nicht als Dauergrünland angesehen werden könne, da A. M. Fruchtfolge angewendet habe, was auf die Überschwemmung oder Teilüberflutung der Flächen zurückzuführen sei, die zu Dauergrünland gezählt worden seien.

27 Nach erfolglosen Rechtsbehelfen bei der zweitinstanzlichen Verwaltungsbehörde erhob A. M. Klage beim vorlegenden Gericht, dem Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie (Woiwodschaftsverwaltungsgericht Stettin, Polen), wobei er u. a. einen Verstoß gegen Art. 2 Buchst. c der Verordnung Nr. 1120/2009 rügte.

28 Das vorlegende Gericht weist darauf hin, dass die Frage, ob Dauergrünland seine Merkmale und seinen Zweck verliere, wenn es einer Fruchtfolge unterliege, wie sie von den nationalen Behörden ausgelegt werde, d. h., wenn es überschwemmt oder teilüberflutet werde, durchaus Zweifel aufwerfe.

29 Vor diesem Hintergrund hat der Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie (Woiwodschaftsverwaltungsgericht Stettin) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen:

Ist das von den nationalen Behörden zugrunde gelegte Verständnis der in Art. 2 Buchst. c der Verordnung Nr. 1120/2009 enthaltenen Definition von „Dauergrünland“ korrekt, dem zufolge die natürlich wiederkehrende Überschwemmung und Teilüberflutung der in einem besonderen Umweltschutzgebiet (Natura-2000-Gebiet, Iński Park Krajobrazowy [Ińsko Landschaftspark]) belegenen Wiesen und Weiden „Fruchtfolge“ auf diesen Flächen auslöst und den fünfjährigen (oder längeren) Zeitraum der Nichtanwendung der Fruchtfolge unterbricht, was zur Einstellung oder Einschränkung der Agrarumweltzahlungen an den Betriebsinhaber führt und darüber hinausgehende finanzielle Folgen im Zusammenhang mit der Unterbrechung des fünfjährigen Zeitraums der Durchführung des Agrarumweltprogramms nach sich zieht?

Zur Vorlagefrage

30 Mit seiner Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 2 Buchst. c der Verordnung Nr. 1120/2009 dahin auszulegen ist, dass vom Begriff „Dauergrünland“ im Sinne dieser Bestimmung in einem besonderen Schutzgebiet belegene Wiesen oder Weiden, die natürlich wiederkehrenden Überschwemmungen oder Teilüberflutungen ausgesetzt sind, ausgenommen sind, weil solche Überschwemmungen oder Teilüberflutungen auf den betreffenden Flächen „Fruchtfolge“ im Sinne der genannten Bestimmung auslösen.

31 Nach Art. 2 Buchst. c der Verordnung Nr. 1120/2009 bezeichnet „Dauergrünland“ „Flächen, die durch Einsaat oder auf natürliche Weise (Selbstaussaat) zum Anbau von Gras oder anderen Grünfutterpflanzen genutzt werden und mindestens fünf Jahre lang nicht Bestandteil der Fruchtfolge des landwirtschaftlichen Betriebs waren, ausgenommen Flächen im Rahmen von Stilllegungsregelungen“.

32 Wie aus dem Wortlaut dieser Begriffsbestimmung hervorgeht, müssen zwei Voraussetzungen erfüllt sein, damit eine Fläche unter den Begriff „Dauergrünland“ im Sinne dieser Bestimmung fällt: Zum einen muss die Fläche zum Anbau von Grünfutterpflanzen genutzt werden; zum anderen darf die Fläche seit mindestens fünf Jahren nicht Bestandteil der Fruchtfolge gewesen sein.

33 Im vorliegenden Fall steht hinsichtlich der ersten Voraussetzung fest, dass die betreffenden Flächen zum Anbau von Grünfutterpflanzen genutzt werden und dass diese Voraussetzung somit erfüllt ist.

34 In Bezug auf die zweite Voraussetzung möchte das vorlegende Gericht wissen, ob davon ausgegangen werden kann, dass eine Fruchtfolge durch natürlich wiederkehrende Überschwemmungen oder Teilüberflutungen von in einem besonderen Schutzgebiet belegenen Wiesen und Weiden ausgelöst wird. Sollte dies der Fall sein, wären diese Wiesen und Weiden nämlich vom Begriff „Dauergrünland“ im Sinne von Art. 2 Buchst. c der Verordnung Nr. 1120/2009 ausgenommen.

35 Der Begriff „Fruchtfolge“ wird weder in der Verordnung Nr. 1120/2009, die die Durchführungsbestimmungen zur Betriebsprämienregelung gemäß Titel III der Verordnung Nr. 73/2009 enthält, noch in der letztgenannten Verordnung definiert.

36 Nach ständiger Rechtsprechung sind bei der Auslegung von Unionsvorschriften nicht nur ihr Wortlaut entsprechend ihrem Sinn nach dem gewöhnlichen Sprachgebrauch, sondern auch ihr Zusammenhang und die Ziele zu berücksichtigen, die mit der Regelung, zu der sie gehören, verfolgt werden (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 24. Juni 2010, Pontini u. a., C-375/08, EU:C:2010:365, Rn. 58, und vom 29. Juli 2019, Pelham u.a., C-476/17, EU:C:2019:624, Rn. 28 und die dort angeführte Rechtsprechung).

37 Was erstens den Wortlaut von Art. 2 Buchst. c der Verordnung Nr. 1120/2009 betrifft, ist darauf hinzuweisen, dass der Begriff „Fruchtfolge“ nach seinem gewöhnlichen Sinn eine landwirtschaftliche Praxis bezeichnet, nach der in einem bestimmten Zeitraum nacheinander verschiedene Kulturpflanzen auf derselben Fläche angebaut werden, um die Fruchtbarkeit des Bodens zu erhalten und die von Schadorganismen verursachten Auswirkungen zu verringern.

38 Es kann aber nicht davon ausgegangen werden, dass natürlich wiederkehrende Überschwemmungen oder Teilüberflutungen von Wiesen und Weiden – erst recht, wenn sie entsprechend den Angaben des vorlegenden Gerichts von begrenzter Dauer sind – eine solche „landwirtschaftliche Praxis“ darstellen, da sie sich der Kontrolle des Inhabers des betroffenen landwirtschaftlichen Betriebs entziehen und das Ergebnis natürlich wiederkehrender Phänomene sind, die häufig unvorhersehbar sind. Außerdem führen solche Phänomene nicht zu einer Aufeinanderfolge verschiedener „Kulturpflanzen“ auf derselben Fläche, da der Begriff „Kulturpflanze“ an sich nach seinem gewöhnlichen Sinn die Bewirtschaftung der Fläche zum Zweck des Pflanzenanbaus impliziert.

39 Insoweit hat der Gerichtshof übrigens im Urteil vom 2. Oktober 2014, Grund (C-47/13, EU:C:2014:2248, Rn. 33), entschieden, dass eine „Fruchtfolge“ im Sinne von Art. 2 Buchst. c der Verordnung Nr. 1120/2009 nur vorliegen kann, wenn eine andere Kulturpflanze als eine Grünfutterpflanze angebaut wird.

40 Was für die Einstufung als „Dauergrünland“ im Sinne von Art. 2 Buchst. c der Verordnung Nr. 1120/2009 Bedeutung hat, ist – wie der Gerichtshof in diesem Urteil ebenfalls festgestellt hat – die tatsächliche Nutzung oder Widmung der betreffenden Flächen. Unerheblich für diese Einstufung sind dagegen der Wechsel der Grasart, das angewandte technische Verfahren wie Umpflügen oder Einschlitzen sowie die Art der Vegetation, mit der die betreffende landwirtschaftliche Fläche bedeckt ist (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 2. Oktober 2014, Grund, C-47/13, EU:C:2014:2248, Rn. 35, und vom 30. April 2020, Griechenland/Kommission [Dauergrünland], C-797/18 P, EU:C:2020:340, Rn. 63 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

41 Wie die polnische Regierung und die Europäische Kommission im Wesentlichen ausführen, haben jedoch natürlich wiederkehrende Überschwemmungen oder Teilüberflutungen von in einem besonderen Schutzgebiet belegenen Flächen als solche keine Auswirkung auf die Einstufung der betreffenden Flächen als Dauergrünland im Sinne der genannten Bestimmung. Solche Phänomene können sich zwar auf den Zeitpunkt des Mähens auswirken, ändern aber weder die Nutzung dieser Flächen noch führen sie zu einer „Fruchtfolge“ im Sinne von Art. 2 Buchst. c der Verordnung Nr. 1120/2009. Insbesondere führen sie in keiner Weise zum Anbau einer „anderen Kulturpflanze“, durch welches technische Verfahren auch immer.

42 Zweitens wird diese Auslegung durch die Ziele, die mit der betreffenden Regelung verfolgt werden, und durch den Zusammenhang, in dem sie steht, bestätigt.

43 Insoweit ergibt sich zum einen aus dem siebten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 73/2009, dass wegen der positiven Umweltauswirkungen von Dauergrünland Maßnahmen zu dessen Erhaltung zu erlassen sind, um einer massiven Umstellung auf Ackerland entgegenzuwirken (vgl. in diesem Sinne auch Urteile vom 2. Oktober 2014, Grund, C-47/13, EU:C:2014:2248, Rn. 36, und vom 9. Juni 2016, Planes Bresco, C-333/15 und C-334/15, EU:C:2016:426, Rn. 45).

44 Die Einstufung solcher Flächen als „Dauergrünland“ im Sinne von Art. 2 Buchst. c der Verordnung Nr. 1120/2009 allein deshalb auszuschließen, weil sie in regelmäßigen Abständen natürlichen Überschwemmungen oder Teilüberflutungen ausgesetzt sind, liefe jedoch dem Ziel einer solchen Erhaltung zuwider (vgl. entsprechend Urteil vom 2. Oktober 2014, Grund, C-47/13, EU:C:2014:2248, Rn. 38).

45 Zum anderen hat der Gerichtshof bereits darauf hingewiesen, dass der Umweltschutz, der eines der wesentlichen Ziele der Union ist, als ein Ziel anzusehen ist, das auch Bestandteil der gemeinsamen Agrarpolitik ist, und dass er speziell zu den Zielen der Betriebsprämienregelung gehört (Urteil vom 9. Juni 2016, Planes Bresco, C-333/15 und C-334/15, EU:C:2016:426, Rn. 46 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

46 In diesem Zusammenhang hat das vorlegende Gericht darauf hingewiesen, dass die betreffenden Wiesen und Weiden in einem besonderen Schutzgebiet (Natura-2000-Gebiet, Ińsko Landschaftspark, in 14 Kategorien im Anhang I der Richtlinie 92/43 genannte natürliche Lebensräume) liegen. Folglich unterliegen die betreffenden Flächen, wie die polnische Regierung hervorhebt, einer Reihe von Beschränkungen, die sich aus rechtlichen Anforderungen ergeben.

47 Zu diesen Beschränkungen gehörten im vorliegenden Fall jene nach Art. 50a Abs. 1 der Verordnung Nr. 1698/2005, wonach der Begünstigte von u. a. „Natura 2000"-Zahlungen für den gesamten Betrieb die u. a. in den Anhängen II und III der Verordnung Nr. 73/2009 genannten Grundanforderungen an die Betriebsführung und Vorschriften für die Erhaltung der Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand zu erfüllen hat. Während Anhang II der Verordnung Nr. 73/2009 hinsichtlich der in ihren Art. 4 und 5 genannten Grundanforderungen an die Betriebsführung die Verpflichtung vorsah, die Anforderungen der Richtlinie 92/43 einzuhalten, verbot Anhang III („Erhaltung in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand gemäß Artikel 6") der Verordnung Nr. 73/2009 die Beseitigung von Landschaftselementen einschließlich, wenn angebracht, Hecken, Teichen, Gräben, Bäumen (in Reihen, Gruppen oder einzelstehend) und Feldrändern.

48 Diese Anforderungen ergeben sich auch aus der Verordnung Nr. 36/2005 des Westpommerischen Woiwoden betreffend den Schutzplan für den Ińsko Landschaftspark, nach der neue Einrichtungen zum Schutz vor Überschwemmungen, die nur zu Entwässerungszwecken eingesetzt werden, ausgeschlossen sind und nach der insbesondere die Verbesserung des Wasserrückhalts, der Verzicht auf die Instandhaltung von Entwässerungsgräben und die Blockierung des Wasserflusses vorgesehen sind.

49 Eine Auslegung des Begriffs „Fruchtfolge" – wie sie vom Direktor der Regionalstelle der Agentur für Restrukturierung und Modernisierung der Landwirtschaft vertreten wird –, die natürlich wiederkehrende Überschwemmungen oder Teilüberflutungen von in einem besonderen Schutzgebiet belegenen Flächen einschließt, wodurch die betreffenden Flächen vom Begriff „Dauergrünland" ausgeschlossen werden und den Inhabern des landwirtschaftlichen Betriebs folglich Direktzahlungen vorenthalten werden, obwohl sie die anwendbaren rechtlichen Umweltanforderungen eingehalten haben, würde dem oben in Rn. 45 genannten Ziel zuwiderlaufen und die Inhaber des landwirtschaftlichen Betriebs womöglich davon abhalten, in einem besonderen Schutzgebiet belegene Flächen als Dauergrünland zu nutzen, obwohl die betreffenden Gebiete mehrere in Anhang I der Richtlinie 92/43 aufgeführte natürliche Lebensraumtypen beherbergen, die die Erhaltung der Populationen wildlebender Tier- und Pflanzenarten ermöglichen.

50 Nach alledem ist auf die Vorlagefrage zu antworten, dass Art. 2 Buchst. c der Verordnung Nr. 1120/2009 dahin auszulegen ist, dass vom Begriff „Dauergrünland" im Sinne dieser Bestimmung in einem besonderen Schutzgebiet belegene Wiesen oder Weiden, die natürlich wiederkehrenden Überschwemmungen oder Teilüberflutungen ausgesetzt sind, nicht ausgenommen sind, da solche Überschwemmungen oder Teilüberflutungen für sich genommen auf den betreffenden Flächen keine „Fruchtfolge" im Sinne der genannten Bestimmung auslösen.

Kosten

51 Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem beim vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Siebte Kammer) für Recht erkannt:

Art. 2 Buchst. c der Verordnung (EG) Nr. 1120/2009 der Kommission vom 29. Oktober 2009 mit Durchführungsbestimmungen zur Betriebsprämienregelung gemäß Titel III der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe ist dahin auszulegen, dass vom Begriff „Dauergrünland“ im Sinne dieser Bestimmung in einem besonderen Schutzgebiet belegene Wiesen oder Weiden, die natürlich wiederkehrenden Überschwemmungen oder Teilüberflutungen ausgesetzt sind, nicht ausgenommen sind, da solche Überschwemmungen oder Teilüberflutungen für sich genommen auf den betreffenden Flächen keine „Fruchtfolge“ im Sinne der genannten Bestimmung auslösen.

Unterschriften