Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN
ELEANOR SHARPSTON
vom 30. April 2014[1]

Rechtssache C-47/13

Martin Grund
gegen
Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein

(Vorabentscheidungsersuchen des Bundesverwaltungsgerichts [Deutschland])

„Landwirtschaft — Direktzahlungen-Verpflichtungengesetz — Definition von „Dauergrünland“ — Mehr als fünf Jahre zum Anbau von Gras oder anderen Grünfutterpflanzen genutzte Flächen — Wechsel der Grünfutterpflanze während dieses Zeitraums“

1. Das vorliegende Vorabentscheidungsersuchen des Bundesverwaltungsgerichts (Deutschland) wirft eine Frage auf, die im Grunde einfach erscheinen mag, jedoch durch komplexe Rechtsvorschriften und voneinander abweichende Sprachfassungen einigermaßen verkompliziert wird. Liegt aufgrund der Tatsache, dass Grünland nacheinander mit verschiedenen Grünfutterpflanzen neu eingesät worden ist, eine Fruchtfolge vor, oder ist die Fläche als Dauergrünland anzusehen?

Hintergrund

2. Bevor der rechtliche Rahmen dargestellt wird, erscheint es hilfreich, den allgemeinen Hintergrund, vor dem der Rechtsstreit im Ausgangsverfahren entstanden ist, und einige spezifische Punkte, die die Entscheidung dieses Rechtsstreits erschweren, zu umreißen.

3. Direktbeihilfen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik können von der Einhaltung bestimmter Standards zur Förderung u. a. der guten Umweltpraxis abhängig gemacht werden. Beispielsweise kann eine Unterstützung für die Erhaltung von Grünland gewährt, jedoch dann entzogen werden, wenn es in Ackerland umgewandelt wird. Unter bestimmten Umständen kann eine solche Umstellung verboten werden. Allerdings können Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe gleichwohl geneigt sein, Grünland in Ackerland umzuwandeln, wenn sie mit Letzterem höhere Gewinne erwirtschaften können.

4. Das Ausgangsverfahren betrifft einen deutschen Landwirt, der zwei Felder besitzt, die einem Verbot der Umwandlung in Ackerland unterliegen würden, wenn sie als Dauergrünland im Sinne des Unionsrechts einzustufen wären. Er möchte daher feststellen lassen, dass sie zum maßgebenden Zeitpunkt nicht als solches einzustufen waren. Er bringt hierzu vor, dass Wechsel zwischen Gras und Kleegras auf den Feldern die Dauergrünlandeigenschaft unterbrochen und tatsächlich eine Fruchtfolge dargestellt hätten[2]. Die zuständigen nationalen Behörden sind anderer Ansicht.

1 — Originalsprache: Englisch.

2 — Fruchtfolge bezeichnet allgemein „eine Bewirtschaftungspraxis, bei der verschiedene Kulturpflanzen auf der gleichen Fläche nacheinander über bestimmte Zeiträume angebaut werden, um die Bodenfruchtbarkeit zu erhalten und Schädigungen durch Schädlinge zu mindern“ (*Dictionary of Biology*, Elizabeth Martin und Robert Hine, Oxford University Press, 2008).

5. Der Fall wird in gewissem Maß dadurch verkompliziert, dass dort, wo die meisten Sprachfassungen der unionsrechtlichen Bestimmungen für einen Wechsel von Grünland zur Nutzung als Ackerland Begriffe wie „Umstellung“ verwenden, die deutsche Sprachfassung hierfür Begriffe verwendet, die sich auf das Pflügen beziehen. Im vorliegenden Fall hat der Landwirt offenbar die Flächen nicht gepflügt, sondern eine Methode angewendet (Nachsäen nach Einschlitzen des Bodens), bei der die bisherige Kulturpflanze nicht entfernt und der Boden nicht gewendet wird, sondern die Oberfläche mit einem Schlitzgerät oder einer Egge gelockert oder aufgeraut und die gleiche oder eine andere Kulturpflanze zusätzlich zur bestehenden Kulturpflanze eingesät wird.

6. Ein weiterer, weniger zentraler Punkt ist die Tatsache, dass die Unionsvorschriften in Deutschland sowohl auf nationaler als auch auf regionaler Ebene umgesetzt worden sind. Während die nationalen Rechtsvorschriften dynamisch auf die Unionsvorschriften in ihrer jeweils geltenden, gegebenenfalls geänderten, Fassung verweisen, verweisen die regionalen Rechtsvorschriften auf eine Fassung der Unionsvorschriften, die dann aufgehoben und ersetzt worden ist.

Unionsrechtliche Bestimmungen

7. Es werden zwei zeitlich aufeinanderfolgende Regelungskomplexe über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik angeführt, und zwar zunächst derjenige der Verordnung Nr. 1782/2003 des Rates [3] und der Verordnung Nr. 796/2004 der Kommission [4] (im Folgenden: erster Regelungskomplex), und sodann derjenige der Verordnung Nr. 73/2009 des Rates [5] – mit Wirkung vom 1. Januar 2009 – und der Verordnung Nr. 1122/2009 der Kommission [6] – mit Wirkung vom 1. Januar 2010 – (im Folgenden: zweiter Regelungskomplex). Soweit für die vorliegende Rechtssache relevant, gibt es jedoch, wenn überhaupt, nur wenige substanzielle Unterschiede zwischen den beiden Regelungskomplexen [7].

Erhaltung von Dauergrünland

8. Der erste Regelungskomplex umfasst u. a. folgende Erwägungsgründe der Verordnung Nr. 1782/2003:

„(2) Die volle Zahlung von Direktbeihilfen sollte an die Einhaltung verbindlicher Vorschriften in Bezug auf landwirtschaftliche Flächen, landwirtschaftliche Erzeugung und Tätigkeit gebunden sein. Durch diese Vorschriften sollten grundlegende Anforderungen des Umweltschutzes, der Lebensmittelsicherheit, der Tiergesundheit und des Tierschutzes sowie der Erhaltung der Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand in die gemeinsamen Marktorganisationen einbezogen werden. Werden diese Anforderungen nicht erfüllt, so sollten die Beihilfen von den Mitgliedstaaten … ganz oder teilweise entzogen werden. …“

3 — 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. L 270, S. 1).

4 — Verordnung (EG) Nr. 796/2004 der Kommission vom 21. April 2004 mit Durchführungsbestimmungen zur Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen, zur Modulation und zum Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem gemäß den Verordnungen (EG) Nr. 1782/2003 und (EG) Nr. 73/2009 des Rates sowie mit Durchführungsbestimmungen zur Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen gemäß der Verordnung (EG) Nr. 479/2008 des Rates (ABl. L 141, S. 18) in geänderter Fassung.

5 — Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates 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. L 30, S. 16).

6 — Verordnung (EG) Nr. 1122/2009 der Kommission vom 30. November 2009 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates 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 des Rates hinsichtlich der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen im Rahmen der Stützungsregelung für den Weinsektor (ABl. L 316, S. 65).

7 — Unterschiedlicher Wortlaut ist in eckige Klammern gesetzt.

„(4) Wegen der positiven Umweltauswirkungen von Dauergrünland ist dessen Erhaltung zu fördern, um einer massiven Umstellung auf Ackerland entgegen zu wirken."

9. Diese Ziele werden im zweiten Regelungskomplex in den Erwägungsgründen 3 und 7 der Verordnung Nr. 73/2009 wiederholt und bekräftigt:

„(3) Mit der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 wurde der Grundsatz festgelegt, dass die Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe, die bestimmte Anforderungen im Bereich der Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanzen, der Umwelt und des Tierschutzes nicht erfüllen, gekürzt bzw. die Betriebsinhaber davon ausgeschlossen werden. Diese Regelung der „Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen" („Cross-Compliance") ist integraler Bestandteil der gemeinschaftlichen Unterstützung in Form von Direktzahlungen und sollte daher beibehalten werden. …"

„(7) Die positiven Umweltauswirkungen von Dauergrünland wurden in der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 anerkannt. Die Maßnahmen der genannten Verordnung zur Erhaltung des bestehenden Dauergrünlands, um einer massiven Umstellung auf Ackerland entgegenzuwirken, sollten beibehalten werden."

10. In materiell-rechtlicher Hinsicht verpflichtete Art. 3 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1782/2003 einen Betriebsinhaber, der Direktzahlungen bezieht, insbesondere zur Einhaltung der Grundanforderungen für „die Erhaltung der Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand" gemäß Art. 5. Innerhalb des zweiten Regelungskomplexes wurde diese Anforderung in Art. 4 Abs. 1 wiederholt, der auf die Vorschriften zum guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand in Art. 6 der Verordnung Nr. 73/2009 verweist.

11. Die einschlägigen Vorschriften zu diesem Zustand finden sich in Art. 5 Abs. 2 erster Unterabsatz der Verordnung Nr. 1782/2003 und in Art. 6 Abs. 2 erster Unterabsatz der Verordnung Nr. 73/2009, die die Mitgliedstaaten verpflichten, „[sicherzustellen], dass Flächen, die zu dem für die Beihilfenanträge ‚Flächen' für 2003 vorgesehenen Zeitpunkt als Dauergrünland genutzt wurden, als Dauergrünland erhalten bleiben". Nach dem jeweiligen zweiten Unterabsatz dieser Bestimmungen können die Mitgliedstaaten vom ersten Unterabsatz in ausreichend begründeten Fällen abweichen, „sofern sie Maßnahmen ergreifen, um eine erhebliche Abnahme ihrer gesamten Dauergrünlandfläche zu verhindern".

12. Was die Durchführungsbestimmungen der Kommission zu den Rechtsvorschriften des Rates anbelangt, legte innerhalb des ersten Regelungskomplexes Art. 3 der Verordnung Nr. 796/2004 die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die in Art. 5 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1782/2003 vorgesehene Erhaltung von Dauergrünland fest. Insbesondere hatten die Mitgliedstaaten nach Art. 3 Abs. 1 sicherzustellen, dass das Verhältnis von als Dauergrünland genutzten Flächen zur gesamten landwirtschaftlichen Fläche auf nationaler und regionaler Ebene erhalten bleibt, und nach Art. 3 Abs. 2, dass dieses Verhältnis um nicht mehr als 10 % in Bezug auf das Referenzverhältnis von 2003 zu Ungunsten der als Dauergrünland genutzten Flächen abnimmt. Innerhalb des zweiten Regelungskomplexes sind diese Verpflichtungen und Anforderungen in Art. 3 Abs. 1 und 2 der Verordnung Nr. 1122/2009 geregelt.

13. Die einschlägigen Bestimmungen des Art. 4 sind in den Verordnungen Nr. 796/2004 und Nr. 1122/2009 praktisch identisch. Der Artikel trägt die Überschrift „Erhaltung von Dauergrünland auf einzelbetrieblicher Ebene" und enthält die folgenden Absätze:

„(1) Wird festgestellt, dass der Anteil im Sinne von Artikel 3 Absatz 1 der vorliegenden Verordnung abnimmt, so auferlegen die Mitgliedstaaten den Betriebsinhabern, die eine Beihilfe unter einer der Direktzahlungsregelungen gemäß Anhang I [der Verordnung Nr. 1782/2003 bzw. Nr. 73/2009] beantragen, auf nationaler oder regionaler Ebene die Verpflichtung, die Flächen, die als

Dauergrünland genutzt werden, nicht ohne vorherige Genehmigung umzuwidmen[8].

…

(2) Wird festgestellt, dass die in Artikel 3 Absatz 2 der vorliegenden Verordnung genannte Verpflichtung nicht sichergestellt werden kann, so schreibt der betreffende Mitgliedstaat über die nach Absatz 1 des vorliegenden Artikels zu ergreifenden Maßnahmen hinaus auf nationaler oder regionaler Ebene vor, dass die Betriebsinhaber, welche Beihilfen unter einer der in Anhang I [der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 bzw. der Verordnung (EG) Nr. 73/2009] aufgeführten Beihilferegelungen beantragen und über Dauergrünland verfügen, welches für andere Nutzungen umgebrochen[9] worden ist, verpflichtet sind, Flächen wieder als Dauergrünland einzusäen[10].

…“

Definitionen

Rechtsvorschriften über Direktzahlungen

14. Die Definition von „Dauergrünland“ ist im ersten und im zweiten Regelungskomplex im Wesentlichen gleich. Sie ist in Art. 2 Abs. 2 der Verordnung Nr. 796/2004 bzw. Art. 2 Buchst. c der Verordnung Nr. 1120/2009[11], auf den Art. 2 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1122/2009 verweist, enthalten. Die Grunddefinition lautet „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 sind“.

15. Die Verordnung Nr. 239/2005[12] fügte der Verordnung Nr. 796/2004 Art. 2 Abs. 2a hinzu, der als „Gras oder andere Grünfutterpflanzen“ „alle Grünpflanzen“ definiert, „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)“. Derselbe Wortlaut wurde in Art. 2 Buchst. c der Verordnung Nr. 1120/2009 eingefügt[13].

16. Darüber hinaus ist nach Art. 2 Buchst. d der Verordnung Nr. 1120/2009 unter „Grünland“ „Ackerland“ zu verstehen, „auf dem Gras erzeugt wird, wobei es sich um eingesätes oder natürliches Grünland handeln kann, [und] für die Anwendung von Artikel 49 der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 hierzu auch Dauergrünland [zu zählen ist]“. Art. 2 Buchst. b definiert als „Dauerkulturen“ „nicht in die Fruchtfolge einbezogene Kulturen außer Dauergrünland, die für die Dauer von mindestens fünf Jahren auf den Flächen verbleiben und wiederkehrende Erträge liefern …“.

8 — Die Verordnung Nr. 796/2004 verwendet anders als in anderen Sprachfassungen in der deutschen Fassung dieser Bestimmung das Verb „umbrechen“, das ein Aufbrechen (des Bodens) und somit ein (erstmaliges) Umpflügen oder Bestellen bedeutet. In der Verordnung Nr. 1122/2009 wird das Verb „umwidmen“ verwendet. Dort, wo die englische Fassung das einfache Verb „convert“ („umstellen“) verwendet, sprechen verschiedene andere Sprachfassungen konkret von einem Umstellen „auf andere Nutzungen“.

9 — [Ohne Relevanz für die deutsche Sprachfassung dieser Schlussanträge].

10 — [Ohne Relevanz für die deutsche Sprachfassung dieser Schlussanträge].

11 — Verordnung (EG) Nr. 1120/2009 der Kommission vom 29. Oktober 2009 mit Durchführungsbestimmungen zur Betriebsprämienregelung gemäß Titel III der Verordnung Nr. 73/2009 (ABl. L 316, S. 1).

12 — Verordnung (EG) Nr. 239/2005 der Kommission vom 11. Februar 2005 zur Änderung und Berichtigung der Verordnung (EG) Nr. 796/2004 (ABl. L 42, S. 3).

13 — Den Mitgliedstaaten wurde auch gestattet, die in Anhang IX der Verordnung Nr. 1782/2003 bzw. Anhang I der Verordnung Nr. 1120/2009 aufgeführten Kulturpflanzen aufzunehmen. Diese Anhänge enthalten identische Listen mit einer Anzahl von Arten von Getreide, Ölsaaten, Eiweißpflanzen, Flachs und Hanf, die normalerweise nicht als Grünland anzusehen sein könnten. In der mündlichen Verhandlung wurde jedoch erklärt, dass Deutschland von der Möglichkeit der Aufnahme solcher Kulturpflanzen keinen Gebrauch gemacht hat.

Betriebsstrukturenerhebungen

17. Weitere Definitionen, die möglicherweise relevant sein könnten, finden sich in Anhang I der Entscheidung 2000/115[14] und in Anhang II der Verordnung Nr. 1200/2009[15], die mit Wirkung vom 4. Januar 2010 an die Stelle der Entscheidung 2000/115 trat. Wiederum sind die Definitionen in beiden Fällen im Wesentlichen gleich. Ein Unterschied zwischen den beiden Rechtsvorschriften besteht darin, dass Anhang I der Entscheidung 2000/115 „Definitionen" und „Erläuterungen" enthält, während Anhang II der Verordnung Nr. 1200/2009 nach seinem Titel lediglich „Definitionen" aufführt – die auch das umfassen, was im erstgenannten Anhang als „Erläuterungen" bezeichnet wird.

18. „Ackerland" ist in Anhang I Abschnitt D der Entscheidung 2000/115 und in Anhang II Ziffer II.2.01 der Verordnung Nr. 1200/2009 definiert als „Land, das regelmäßig bearbeitet (gepflügt oder bestellt) wird und im Allgemeinen einer Fruchtfolge unterliegt". Der erstgenannte Anhang erläuterte sodann, dass „mit Fruchtfolge … die zeitliche Aufeinanderfolge der Anbaukulturen auf ein und demselben Feld nach einem vorab festgelegten Plan bezeichnet [wird]", während der letztgenannte Anhang die Fruchtfolge definiert als „zeitliche Abfolge des Anbaus unterschiedlicher Kulturpflanzen, bei der auf einem gegebenen Feld einjährige Kulturen in einer geplanten Struktur oder Abfolge im Wechsel angebaut werden, so dass auf demselben Feld niemals ohne Unterbrechung Kulturpflanzen derselben Art angebaut werden". In beiden Anhängen heißt es weiter: „Normalerweise wechseln die Kulturen jährlich, aber auch eine mehrjährige Fruchtfolge ist möglich. Für die Unterscheidung zwischen Ackerland und Dauerkulturen … oder Dauergrünland … wird eine Schwelle von fünf Jahren angesetzt. Wenn also auf einem Feld fünf Jahre oder länger die gleiche Kulturpflanze angebaut wird, ohne dass in dieser Zeit die vorangegangene Kultur entfernt und eine neue Kulturpflanze angebaut wurde, so gilt diese Fläche nicht als Ackerland."

19. In Anhang I Ziffer D/18 Buchst. a der Entscheidung 2000/115 waren „Ackerwiesen und -weiden" definiert als „[i]n einer normalen Fruchtfolge stehende Futtergräser zur Beweidung, Heu- oder Silageherstellung, die den Boden mindestens ein Jahr und weniger als fünf Jahre beanspruchen und als Gras oder Grasgemisch ausgesät werden. Der Boden wird vor der Neueinsaat oder -anpflanzung umgepflügt bzw. auf andere Weise bestellt, oder die Pflanzen werden auf andere Art, z. B. durch Herbizide, vernichtet." Erläutert wurde, dass „[h]ierzu … Gemenge aus einem überwiegenden Anteil Futtergräser und anderen Futterpflanzen (in der Regel Leguminosen), die grün oder getrocknet als Heu geerntet werden[, gehören]", nicht jedoch „[e]injährige Futtergräser (die den Boden weniger als ein Erntejahr beanspruchen)".

20. Abschnitt F definierte „Dauergrünland" als „Flächen, die fortdauernd (mindestens fünf Jahre) dem Anbau von Grünfutterpflanzen dienen, sei es durch künstliche Anlage (Einsaat) oder auf natürliche Weise (Selbstaussaat), und die außerhalb der Fruchtfolge des landwirtschaftlichen Betriebs stehen", und erläuterte, dass diese „beweidet oder zwecks Heu- oder Silageherstellung abgemäht werden [können]".

21. In Anhang II Ziffern II.2.01.09.01 und II.2.03 der Verordnung Nr. 1200/2009 werden „Ackerwiesen und -weiden" bzw. „Dauergrünland" im Wesentlichen in gleicher Weise definiert wie ihre Entsprechungen in Anhang I der Entscheidung 2000/115. Die Ausnahme „einjähriger Futtergräser (die den Boden weniger als ein Erntejahr beanspruchen)" von „Ackerwiesen und -weiden" wird jedoch nicht wiederholt, und die „Erzeugung von erneuerbarer Energie" wird den möglichen Nutzungen von „Dauergrünland" hinzugefügt.

14 — Entscheidung 2000/115/EG der Kommission vom 24. November 1999 über die Definitionen der Erhebungsmerkmale, die Liste der landwirtschaftlichen Erzeugnisse, die Ausnahmen von den Definitionen sowie die Regionen und Bezirke im Hinblick auf die Erhebungen über die Struktur der landwirtschaftlichen Betriebe (ABl. 2000, L 38, S. 1) in der durch die Verordnung (EG) Nr. 1444/2002 der Kommission vom 24. Juli 2002 (ABl. L 216, S. 1) geänderten Fassung.

15 — Verordnung (EG) Nr. 1200/2009 der Kommission vom 30. November 2009 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1166/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Betriebsstrukturerhebungen und die Erhebung über landwirtschaftliche Produktionsmethoden im Hinblick auf die Koeffizienten für Großvieheinheiten und die Definitionen der Merkmale (ABl. L 329, S. 1).

Bestimmungen des deutschen Rechts

22. Das auf Bundesebene erlassene Direktzahlungen-Verpflichtungengesetz vom 21. Juli 2004 setzt die Verordnung Nr. 1782/2003 und die zu ihrer Durchführung erlassenen Rechtsvorschriften insbesondere im Hinblick auf die Erhaltung von Dauergrünland in Betrieben, die Direktzahlungen beantragen, um. Es verweist dynamisch auf die Unionsvorschriften in ihrer jeweils geltenden Fassung und wurde auf die im Jahr 2009 neugefassten Bestimmungen abgestimmt. Nach § 3 Abs. 1 des Gesetzes haben die Länder dafür Sorge zu tragen, dass der Anteil des Dauergrünlands nicht erheblich abnimmt. Nach § 5 Abs. 3 Satz 1 sind sie ermächtigt, den Umbruch [16] von Grünland zu verbieten oder zu beschränken, soweit sich der Anteil des Dauergrünlands um mehr als 5 % verringert hat.

23. Auf dieser Grundlage erließ das Land Schleswig-Holstein am 13. Mai 2008 die Landesverordnung zur Erhaltung von Dauergrünland. Wird auf der Basis der Sammelanträge für die einheitliche Betriebsprämie festgestellt, dass sich der Anteil des Dauergrünlands um mehr als 5 % verringert hat, wird dies von der zuständigen Behörde nach § 1 Abs. 1 der Verordnung öffentlich bekannt gegeben. Nach § 2 Abs. 1 dürfen Inhaber von Betrieben, die Direktzahlungen beantragen, nach Veröffentlichung dieser Feststellung Dauergrünlandflächen im Sinne von Art. 2 Abs. 2 der Verordnung Nr. 796/2004 für die Dauer des Bezugs von Direktzahlungen nicht umbrechen [17]. Nach § 2 Abs. 2 kann die zuständige Behörde jedoch abweichend von § 2 Abs. 1 das Umbrechen genehmigen. Die Dauergrünland-Erhaltungsverordnung nimmt anders als das Bundesgesetz ausschließlich und konkret auf die Verordnung Nr. 796/2004 und nicht auf die unionsrechtlichen Vorschriften in ihrer jeweils geltenden Fassung Bezug und ist offenbar nach Einführung des zweiten Regelungskomplexes nicht angepasst worden.

24. Die zuständige Behörde gab am 23. Juni 2008 bekannt, dass sich in Schleswig-Holstein der Anteil des Dauergrünlands um mehr als 5 % verringert habe; damit gelte ab dem folgenden Tag das Verbot nach § 1 Abs. 1 der Dauergrünland-Erhaltungsverordnung.

Sachverhalt, Verfahren und Vorlagefrage

25. Nach den Angaben im Vorlagebeschluss ist Herr Grund Landwirt in Schleswig-Holstein und beantragt jährlich Betriebsprämien. In seinen Anträgen gab er an, von 1998 und 1999 an auf zwei Flächen (Schläge Hohenkamp und Herrbusch) Ackergras anzubauen. Im Jahr 2005 brachte er auf beiden Flächen durch Nachsäen nach Einschlitzen [18] Kleegras auf und meldete sie von 2005 bis 2008 als Kleegras-Flächen. Im Jahr 2009 wurden beide Flächen wieder als Ackergrasflächen genutzt. Im Jahr 2010 wurde der Schlag Hohenkamp verpachtet und ist seither als Mähweide beantragt. Auf dem Schlag Herrbusch wird seit 2010 auf der Grundlage einer Genehmigung Silomais angebaut, wofür eine andere Fläche als Dauergrünland angelegt werden musste [19].

26. Mit Schreiben vom 9. Januar 2009 teilte das Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (im Folgenden: Landesamt) Herrn Grund mit, dass es eine Neueinstufung der Flächen als Dauergrünland vorgenommen habe, weil sie von 1998 bis 2008 durchgehend als Grünland genutzt worden seien. Es wies ferner darauf hin, dass für die Flächen das Verbot der Dauergrünland-Erhaltungsverordnung gelte.

16 — Dem Verb „umbrechen“ entspricht in der englischen Fassung der Verordnung Nr. 796/2004 das Verb „to convert (to another use)“ [(auf eine andere Nutzung) umstellen] bzw. in anderen Sprachfassungen eine diesem entsprechende Formulierung.

17 — [Ohne Relevanz für die deutsche Sprachfassung dieser Schlussanträge].

18 — [Ohne Relevanz für die deutsche Sprachfassung dieser Schlussanträge].

19 — Vgl. Art. 5 Abs. 2 zweiter Unterabsatz der Verordnung Nr. 1782/2003 und Art. 6 Abs. 2 zweiter Unterabsatz der Verordnung Nr. 73/2009 (oben angeführt in Nr. 11).

27. Herr Grund klagte gegen die Neueinstufung (offenbar weil er den Schlag Hohenkamp als Ackerland zu einem höheren Pachtzins verpachten konnte) und machte vor allem geltend, dass es sich bei der Fläche nicht um Dauergrünland handele. Ackergrasflächen seien kein Dauergrünland, weil sie nach ein oder zwei Nutzungsjahren umgebrochen [20] würden. Dauergrünland sei eine Fläche, die dauerhaft mit demselben Gras bestanden sei. Die damit verbundene besondere ökologische Wertigkeit komme Ackergrasflächen nicht zu. Jedenfalls handele es sich bei einem Wechsel von Kleegras zu Ackergras oder umgekehrt um eine Fruchtfolge, die das Entstehen von Dauergrünland verhindere und eine bestehende Dauergrünlandnutzung beende.

28. Das Landesamt machte geltend, Ackergrasflächen, die regelmäßig umgepflügt würden, stünden natürlichem Dauergrünland gleich. Entscheidend sei, dass ununterbrochen dieselbe Pflanzenkultur angebaut werde; anderenfalls trete eine Fruchtfolge ein. Nachdem auf den beiden Flächen aber über fünf Jahre ununterbrochen Ackergras angebaut worden sei, handele es sich ungeachtet der nachfolgenden Einsaat von Kleegras um Dauergrünland.

29. Die Klage von Herrn Grund wurde im ersten Rechtszug mit der Begründung abgewiesen, dass es sich aufgrund der Tatsache, dass er auf beiden Flächen bis 2003 bzw. 2004 mindestens fünf Jahre lang Ackergras angebaut habe, um Dauergrünland handele. Nachdem dieser Status einmal erworben sei, werde er nicht durch eine Fruchtfolge verschiedener Grünfutterpflanzen beendet. Die von Herrn Grund gegen dieses Urteil eingelegte Berufung wurde mit der Begründung zurückgewiesen, dass unabhängig davon, wie ein Wechsel von Gras oder anderen Grünfutterpflanzen zu anderen Ackerkulturpflanzen zu bewerten sei, ein Wechsel von Gras zu anderen Grünfutterpflanzen die Eigenschaft bestehenden Dauergrünlands nicht berühre.

30. Die von Herrn Grund daraufhin eingelegte Revision ist nun beim vorlegenden Gericht anhängig, das um eine Entscheidung über folgende Frage ersucht:

Ist eine landwirtschaftliche Fläche Dauergrünland im Sinne von Art. 2 Nr. 2 der Verordnung Nr. 796/2004, wenn sie gegenwärtig und seit mindestens fünf Jahren zum Anbau von Gras oder anderen Grünfutterpflanzen genutzt wird, die Fläche in diesem Zeitraum aber umgepflügt und anstelle der bisherigen Grünfutterpflanze (hier: Kleegras) eine andere Grünfutterpflanze (hier: Ackergras) eingesät wird, oder handelt es sich in diesen Fällen um eine Fruchtfolge, die das Entstehen von Dauergrünland ausschließt?

31. Herr Grund, das Landesamt, die deutsche Regierung und die Kommission haben schriftliche Erklärungen eingereicht und in der Sitzung vom 6. Februar 2014 mündlich verhandelt.

Anwendbare Bestimmungen des Unionsrechts

32. Nach Ansicht der Kommission ist in zeitlicher Hinsicht die zweite und nicht die erste Direktzahlungsregelung anwendbar, weil über den Status der beiden streitigen Flächen im Jahr 2010 bzw. 2011 zu entscheiden sei. Das Landesamt vertritt die Ansicht, dass die Bestimmungen des ersten Regelungskomplexes auszulegen seien, da die Dauergrünland-Erhaltungsverordnung auf die Verordnung Nr. 796/2004 Bezug nehme. Herr Grund erkennt an, dass auf die Verordnung Nr. 796/2004 Bezug genommen werde, weist aber darauf hin, dass aufgrund des Vorrangs des Unionsrechts der zweite Regelungskomplex unmittelbar anwendbar sei. Die deutsche Regierung hält die Frage für unerheblich, da die Definitionen in beiden Regelungskomplexen im Wesentlichen gleich seien.

20 — [Ohne Relevanz für die deutsche Sprachfassung dieser Schlussanträge].

33. Meines Erachtens ist klar, dass wenn im nationalen Verfahren über den Status der Flächen im Jahr 2010 bzw. 2011 zu entscheiden ist, diejenigen Bestimmungen des Unionsrechts auszulegen und anzuwenden sind, die zu diesen Zeitpunkten in Kraft waren, nämlich diejenigen des zweiten Regelungskomplexes. Die Tatsache, dass die Dauergrünland-Erhaltungsverordnung noch auf die Verordnung Nr. 796/2004 Bezug nimmt, ist ohne Bedeutung. Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts können die Gültigkeit oder Wirkungen unmittelbar anwendbarer Bestimmungen des Unionsrechts, die aufgehoben und ersetzt worden sind, nicht verlängern.

34. Allerdings ist dem Vorlagebeschluss zu entnehmen, dass das Ausgangsverfahren in erster Linie eine Klage gegen eine Entscheidung betrifft, die am 9. Januar 2009 getroffen wurde. Zu diesem Zeitpunkt waren die den zweiten Regelungskomplex bildenden Rechtsvorschriften noch nicht erlassen worden, auch wenn die Verordnung Nr. 73/2009, als sie am 1. Februar 2009 in Kraft trat, ab 1. Januar 2009 anwendbar war [21] (die Verordnungen Nr. 1120/2009 und Nr. 1122/2009 traten erst am 1. Januar 2010 in Kraft). Unter diesen Umständen spricht alles dafür, dass, wenn Streitgegenstand die Gültigkeit einer Entscheidung vom 9. Januar 2009 ist, die Bestimmungen des ersten Regelungskomplexes auszulegen und anzuwenden sind. Welcher Zeitpunkt für jede Fläche als maßgebend anzusehen ist, ist jedoch eine Frage des nationalen Verfahrensrechts, für die der Gerichtshof nicht zuständig ist.

35. Wie die deutsche Regierung und die Kommission hervorgehoben haben, weisen die beiden unionsrechtlichen Regelungskomplexe, soweit sie die Vorlagefrage betreffen, glücklicherweise keinen wesentlichen Unterschied auf, so dass sich eigentlich ein Problem aufgrund unterschiedlicher Auslegungen nicht stellen dürfte. Es wird daher Sache des vorlegenden Gerichts sein, im Rahmen des bei ihm anhängigen Verfahrens zu entscheiden, welche EU-Verordnungen konkret einschlägig sind.

Angeschlossene Fragen

36. Das Landesamt spricht zwei im Vorlagebeschluss nicht erwähnte Punkte an, um deren Berücksichtigung es den Gerichtshof ersucht. Erstens stehe, auch wenn festgestellt sei, dass die Umstellung von Ackergras auf Kleegras im Jahr 2005 durch Nachsäen nach Einschlitzen erfolgt sei, nicht fest, dass die Rückkehr zu Ackergras im Jahr 2009 nicht einfach das Ergebnis einer natürlichen Abnahme des Kleeanteils gewesen sei. Zweitens sei zwischen den Parteien des Ausgangsverfahrens eine weitere Frage streitig, nämlich, ob der Status als Dauergrünland nicht schon zwischen 1998 bzw. 1999 und 2004 erworben worden sei; Herr Grund vertrete die Ansicht, dass kraft einer rechtlichen Fiktion die von ihm vorgenommene Anmeldung der Flächen als Ackerland im Jahr 2003 maßgebend sei [22], das Landesamt sei dagegen der Ansicht, dass es allein auf ihre tatsächliche Nutzung als Grünland ankomme.

37. Ich bin nicht der Meinung, dass der Gerichtshof im vorliegenden Verfahren prüfen sollte, ob die Einstufung der Flächen auf Basis der tatsächlichen Nutzung oder, kraft einer „rechtlichen Fiktion", auf Basis der Anmeldung von 2003 vorzunehmen ist. Dieser Punkt hat keinen Bezug zu der gestellten Frage und ist auch nicht erörtert worden. Außerdem ist den Ausführungen des Landesamts zu entnehmen, dass die Frage vor den Instanzgerichten aufgeworfen wurde, aber nicht Gegenstand des beim vorlegenden Gericht derzeit anhängigen Revisionsverfahrens ist. Falls diese Frage nach der Entscheidung des Gerichtshofs in der vorliegenden Rechtssache und den nachfolgenden Entscheidungen im nationalen Verfahren noch entschieden werden muss, kann das zuständige nationale Gericht gegebenenfalls eine weitere Frage vorlegen.

21 — Art. 149 der Verordnung Nr. 73/2009.

22 — Nach Art. 3 Abs. 4 Buchst. a sowohl der Verordnung Nr. 796/2004 als auch der Verordnung Nr. 1122/2009 „[sind] die als Dauergrünland genutzten Flächen … die von den Betriebsinhabern im Jahr 2003 als Dauergrünland angemeldeten Flächen".

38. Wenn sich allerdings bei Grünland ein natürlicher Wechsel von einem Kleegras zu reinem Gras vollziehen kann, dann ist dies ein Punkt, der für die Frage relevant sein kann, wann eine Fruchtfolge vorliegt und eine Erhaltung von Dauergrünland nicht gegeben ist.

Rechtliche Beurteilung

39. Nach Ansicht von Herrn Grund und der deutschen Regierung ist die Vorlagefrage dahin zu beantworten, dass unter den geschilderten Umständen eine Fruchtfolge vorliegt und die Fläche nicht als Dauergrünland einzustufen ist, während das Landesamt und die Kommission die gegenteilige Antwort vorschlagen. Ich fasse die widerstreitenden Argumente kurz zusammen und komme dann zur Beurteilung der Frage.

Argumente für den Verlust des Dauergrünlandstatus

40. Herr Grund weist darauf hin, dass „Dauergrünland“ in der Verordnung Nr. 796/2004 als Gegensatz definiert sei zu „Ackerland“, das einer „Fruchtfolge“ unterliege, ein Begriff, der in den Rechtsvorschriften über Direktzahlungen nicht definiert sei. Für die Zwecke der Verwaltung und der Landwirtschaft werde jedoch die Definition der Fruchtfolge in der Entscheidung 2000/115 verwendet. Sie setze, wenn nicht jährlich, dann mindestens alle fünf Jahre wechselnde Anbaukulturen voraus. Insoweit seien beispielsweise Klee und Weidelgras verschiedene Kulturen. Die Grasnarbe brauche nicht zerstört zu werden – die Definition erfordere kein Umpflügen und könne auch ein Nachsäen einschließen. Die Definition von Ackerwiesen und -weiden in Anhang II Ziffer II.2.01.09.01 der Verordnung Nr. 1200/2009 lasse eindeutig erkennen, dass ein Wechsel des Grasgemisches eine Fruchtfolge darstelle.

41. Dagegen gehe aus Art. 4 der Verordnung Nr. 796/2004 hervor, dass als Dauergrünland solches anzusehen sei, auf dem die gleiche Grünfutterpflanze mindestens fünf Jahre lang beibehalten worden sei, und dass jede Umstellung auf eine andere Kulturpflanze den Fünf-Jahres-Zeitraum unterbreche. Das Ziel sei ökologisch. Beim Umbrechen von Grünland würden Kohlenstoff und Stickstoff in Mengen freigesetzt, die mit der Dauer der Zeit, in der die Fläche unberührt geblieben sei, anstiegen. Erst wenn dieselbe Grasschicht mehr als fünf Jahre lang unberührt geblieben sei, sei der Nutzen für die Umwelt, insbesondere für die Biodiversität, groß genug, um einen Schutz zu rechtfertigen.

42. Die deutsche Regierung weist darauf hin, dass für die Einstufung der in Rede stehenden Flächen als Dauergrünland in dem Fünf-Jahres-Zeitraum vor dem maßgebenden Zeitpunkt zwei Voraussetzungen vorgelegen haben müssten: Es müssten Gräser oder andere Grünfutterpflanzen angebaut worden sein, und es dürfe keine Fruchtfolge gegeben haben. Es sei unstreitig, dass die erste Voraussetzung erfüllt sei; die Frage sei, ob es im maßgebenden Zeitraum eine Fruchtfolge gegeben habe.

43. „Fruchtfolge“ werde in den Rechtsvorschriften über Direktzahlungen nicht definiert, aber die Definitionen in den Anhängen der Entscheidung 2000/115 und der Verordnung Nr. 1200/2009 seien übertragbar. Beide Regelungskomplexe basierten auf dem gleichen Begriff des Dauergrünlands, so dass auch der Begriff der Fruchtfolge deckungsgleich sein sollte; es erscheine nicht sinnvoll, Fruchtfolge in den beiden Zusammenhängen unterschiedlich zu definieren, ohne dass hierfür eine objektive Rechtfertigung gegeben sei, und eine solche gebe es nicht.

44. Eine Fruchtfolge gehe mit der Zerstörung der alten Kulturpflanze und der Aussaat einer neuen in Intervallen von höchstens fünf Jahren einher. Das Ersetzen von Ackergras durch Kleegras sei als ein Wechsel der Kulturpflanze anzusehen; Klee werde traditionell in der Fruchtfolge eingesetzt, um den Boden mit Stickstoff anzureichern. Dem Unionsrecht sei nichts dafür zu entnehmen, dass ein Wechsel zwischen verschiedenen Grünfutterpflanzen keine Fruchtfolge darstelle. Soweit von der Umstellung zwischen Dauergrünland und anderen Nutzungen die Rede sei, betreffe dies nicht den Wechsel

zwischen verschiedenen Gras- oder Grünfutterpflanzen; das Ziel der Rechtsvorschriften über Direktzahlungen (Art. 5 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1782/2003 und Art. 6 Abs. 2 der Verordnung Nr. 73/2009) sei, Flächen als Dauergrünland zu erhalten, anstatt sie als Ackerland zu nutzen, wobei beide Begriffe weit verstanden würden (die Rechtsvorschriften über die Agrarstatistik nähmen *Acker*wiesen und -weiden vom Dauergrünland aus und ordneten sie somit dem Ackerland zu). Das Ziel sei sowohl in der Verordnung Nr. 1782/2003 als auch in der Verordnung Nr. 73/2009 ausdrücklich umweltbezogen; der ökologische Nutzen von Grünland (Biodiversität, hoher Humusgehalt, erhöhte CO_2-Bindung) werde erst nach fünf Jahren ohne Umpflügen und Aussaat einer anderen Kultur erreicht. Das Ausgangsverfahren betreffe eine Situation, in der Kulturen (Ackergras und Kleegras) in Intervallen von weniger als fünf Jahren gewechselt worden seien. Es habe daher eine Fruchtfolge gegeben, und eine Einstufung als Dauergrünland sei ausgeschlossen.

Argumente für die Aufrechterhaltung des Dauergrünlandstatus

45. Das Landesamt ist der Ansicht, dass erstens aus Art. 2 Abs. 2 der Verordnung Nr. 796/2004 folge, dass ein Umpflügen die Nutzung von Flächen als Grünland nicht beende, wenn sich hieran eine weitere Nutzung als Grünland anschließe. Diese Bestimmung stelle nicht auf die auf der Fläche vorgenommenen Arbeiten ab, sondern auf ihre Nutzung. Art. 4 Abs. 1 dieser Verordnung (und, in der deutschen Fassung eindeutiger, der Verordnung Nr. 1122/2009) beziehe sich auf die Umstellung auf eine andere Nutzung. Art. 4 Abs. 2 der Verordnung Nr. 796/2009 bestätige dies, indem er sich (in der deutschen Fassung) auf für andere Nutzungen umgebrochene Flächen beziehe. Die Definition in Art. 2 Abs. 2 bestätige durch den Verweis auf den Anbau von Grünfutterpflanzen ebenfalls, dass Dauergrünland nicht als Weidefläche genutzt zu werden brauche, sondern auch abgeerntet werden dürfe, was aus ökologischer Sicht kein vorteilhafteres Verfahren sei als das Umpflügen.

46. Zweitens werde dadurch, dass es einen Wechsel in der *Art der Nutzung* als Grünland gebe, der Zeitraum der *Nutzung* als Grünland nicht unterbrochen. Art. 2 Abs. 2 der Verordnung Nr. 796/2004 setze den „Anbau von Gras oder anderen Grünfutterpflanzen“ in einen Gegensatz zur „Fruchtfolge“. Daher gebe es, wenn Gras *oder* andere Grünfutterpflanzen (selbst im Wechsel) angebaut würden, keine Fruchtfolge. Art. 4 Abs. 2 setze ferner „Dauergrünland“ (auf dem Gras oder andere Grünfutterpflanzen angebaut würden) in einen Gegensatz zu „Flächen, die für andere Zwecke genutzt werden“ (nämlich für andere Zwecke als den Anbau von Gras oder anderen Grünfutterpflanzen), und spreche (in der deutschen Fassung) von einer Neueinsaat, wenn Flächen, die für andere Zwecke genutzt würden, in Dauergrünland rückumgestellt würden – eine Formulierung, die nur bedeuten könne, dass die Fläche nicht mit Gras oder anderen Grünfutterpflanzen eingesät gewesen sei (der Gedanke der Rückumstellung impliziere in anderen Sprachfassungen die gleiche Bedeutung). Dagegen seien zwei aufeinander folgende Nutzungen als Dauergrünland als fortgesetzte Nutzung zu diesem Zweck anzusehen. Die Erläuterung der „Fruchtfolge“ in Anhang II Ziffer 2.01 der Verordnung Nr. 1200/2009 (bzw. in Anhang I Ziffer D.II der Entscheidung 2000/115) beziehe sich nur auf die EU-Betriebsstrukturenerhebungen und sei für die Verpflichtung zur Erhaltung von Dauergrünland ohne Bedeutung; jedenfalls werde darin nicht spezifiziert, ob unter „Kulturpflanze“ eine spezifische Kulturpflanze oder eine Kategorie von Kulturpflanzen zu verstehen sei.

47. Schließlich bringt das Landesamt vor, dass, selbst wenn in einem Wechsel zu einer anderen Grünfutterpflanze eine Unterbrechung des Fünf-Jahres-Zeitraums für den Erwerb des Dauergrünlandstatus gesehen würde, dies nicht als Beendigung dieses einmal erworbenen Status anzusehen sei.

48. Die Kommission ist ebenfalls der Ansicht, dass sowohl das Ackergras als auch das Kleegras, die auf der streitigen Fläche eingesät worden seien, als „Gras oder andere Grünfutterpflanzen“ anzusehen seien. Die Frage sei, ob der Wechsel zwischen beiden eine „Fruchtfolge“ darstelle. Dieser Begriff sei in den einschlägigen Rechtsvorschriften nicht definiert, so dass er nach ständiger Rechtsprechung entsprechend seinem Sinn im gewöhnlichen Sprachgebrauch und unter Berücksichtigung des Zusammenhangs, in dem er verwendet werde, und der mit der Regelung, zu der er gehöre, verfolgten Ziele auszulegen sei.

49. Wie das vorlegende Gericht bemerkt habe, impliziere der Sinn des Begriffs „Fruchtfolge“ im gewöhnlichen Sprachgebrauch einen Wechsel von einer Kulturpflanze zu einer anderen und könne dahin verstanden werden, dass hiervon auch der im Ausgangsverfahren in Rede stehende Wechsel umfasst sei.

50. Jedoch spreche der systematische Zusammenhang, in dem der Begriff verwendet werde, eher dafür, dass ein solcher Wechsel nicht unter „Fruchtfolge“ zu fassen sei. Die Definition von „Dauergrünland“ in Art. 2 Buchst. c der Verordnung Nr. 1120/2009 schließe alle Gras- und Grünfutterpflanzen ein, so dass ein Wechsel von einer Art zu einer anderen die Einstufung als Dauergrünland nicht berühre. Aus Art. 2 Buchst. b gehe hervor, dass „Dauergrünland“ eine Unterart von „Dauerkulturen“ sei, jedoch nicht weiter unterteilt werden solle, was durch das Konzept der Erhaltung von Dauergrünland in Art. 4 Abs. 1 und 2 der Verordnung Nr. 1122/2009 bestätigt werde, nämlich die Umstellung auf eine andere Kulturpflanze als Dauergrünland zu vermeiden. Andere Sprachfassungen seien in dieser Hinsicht deutlicher als die deutsche. Aus der Verwendung des Substantivs „Umbruch“ oder des Verbs „umbrechen“ könne nicht geschlossen werden, dass ein Umpflügen allein (ohne Wechsel zu einer anderen Kulturpflanze) den Fortbestand des Dauergrünlands unterbreche.

51. Das Ziel der Erhaltung von Dauergrünland beruhe auf wissenschaftlichen Studien, die belegten, dass Dauergrünland allgemein eine positive Wirkung auf die Reduzierung von Treibhausgasemissionen, die Vermeidung von Bodenerosion und den Erhalt der Biodiversität habe. Die Wirkung bleibe unverändert, wenn eine Dauergrünlandfläche von einer Gras- oder Grünfutterpflanze auf eine andere umgestellt werde. Der im Ausgangsverfahren in Rede stehende Wechsel habe somit keine Bedeutung für die fortdauernde Einstufung als Dauergrünland.

Würdigung

52. Die Definition von Dauergrünland in den Rechtsvorschriften über Direktzahlungen – „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 sind“ [23] – enthält zwei Voraussetzungen. Während „Gras oder andere Grünfutterpflanzen“ (zusammen, als eine Kategorie) definiert sind [24], sind andere (Kategorien von) Kulturpflanzen nicht definiert. Auch eine Definition des Begriffs „Fruchtfolge“ enthalten diese Rechtsvorschriften nicht. Da eine Definition der „Fruchtfolge“ fehlt, lässt – wie die beim Gerichtshof eingereichten schriftlichen Erklärungen hinreichend verdeutlichen – die Definition von „Dauergrünland“ mehrere Deutungsmöglichkeiten zu. Kommt es auf die Nutzung der Flächen an, nämlich den Anbau von „Gras- oder anderem Grünfutterbewuchs“ in Abgrenzung zu (anderen)

23 — Art. 2 Abs. 2 der Verordnung Nr. 796/2004 und Art. 2 Buchst. c der Verordnung Nr. 1120/2009.

24 — Siehe oben, Nr. 10; vgl. auch Nr. 11 zu „Grünland“ und „Dauerkulturen“.

Kulturpflanzen [25]? Oder darauf, was mit den Flächen gemacht wird – d. h., welche Techniken dort eingesetzt werden? Sind Ackergras und Kleegras als die gleiche Kulturpflanze anzusehen (weil sie beide unter die Definition von „Gras und anderen Grünfutterpflanzen" fallen) [26]? Oder handelt es sich um verschiedene Kulturpflanzen, so dass ein Wechsel von der einen zur anderen als Fruchtfolge anzusehen ist?

53. Eine weitere Frage könnte sein, ob die Reihenfolge, in der die beiden Voraussetzungen in der Verordnung aufgeführt werden, von Bedeutung ist. Wenn ja, wäre zunächst zu fragen: „Ist diese Fläche derzeit mit ‚Gras oder anderen Grünfutterpflanzen' bestanden?" Wäre diese Frage zu bejahen, wäre sodann weiter zu fragen „Ist dies die derzeitige Nutzung, weil die Fläche nach einem Fruchtfolge-System bestellt wird – so dass die derzeitige Kulturpflanze ersetzt werden wird (wodurch, durch eine Kulturpflanze der gleichen Kategorie oder durch eine andere Kulturpflanze?) – oder werden ‚Gras oder andere Grünfutterpflanzen' dort seit mehr als fünf Jahren angebaut?" Im letzteren Fall handelt es sich bei der Fläche um Dauergrünland.

54. An dieser Stelle ist zu betonen, dass der Gerichtshof keine Sachverständigenbeweise dazu gehört hat, a) was der Zweck und die wesentlichen Merkmale einer Fruchtfolge nach agronomischem Verständnis sind und b) ob ein Wechsel zwischen Gras und anderen Grünfutterpflanzen unter diesen Zweck bzw. diese Merkmale fallen würde. Daher kann ich der folgenden Analyse nicht eine Annahme (denn mehr könnte es nicht sein) dahin zugrunde legen, dass der Gesetzgeber eine Auslegung von „Gras oder anderen Grünfutterpflanzen" in Abgrenzung zu „anderen Kulturpflanzen" „beabsichtigt haben muss", so dass ein Wechsel innerhalb der erstgenannten Kategorie niemals als Fruchtfolge anzusehen sei.

55. Mein Ausgangspunkt ist daher, dass für die Einstufung von Flächen als Dauergrünland zwei Voraussetzungen erfüllt sein müssen: Die Fläche muss mindestens fünf Jahre lang mit „Gras oder anderen Grünfutterpflanzen" bestanden gewesen sein *und* darf während dieses Zeitraums nicht Bestandteil der Fruchtfolge des landwirtschaftlichen Betriebs gewesen sein. Diese Voraussetzungen müssen kumulativ vorliegen: Ist nur eine Voraussetzung erfüllt, kann die Fläche nicht als Dauergrünland eingestuft werden; sind beide erfüllt, ist die Fläche überdies entsprechend einzustufen.

56. Wenn die beiden Voraussetzungen kumulativ vorliegen müssen, muss es logisch möglich sein, dass eine Voraussetzung erfüllt ist und die andere nicht. Da nicht klar formuliert ist, dass „Gras und andere Grünfutterpflanzen" als einheitlicher Begriff bei der Entscheidung der Frage zu behandeln sind, ob eine Fruchtfolge vorgelegen hat oder nicht, muss es also möglich sein, dass eine Fruchtfolge vorliegt, obwohl Gras oder andere Grünfutterpflanzen beibehalten werden.

25 — Eine primitive Form der Fruchtfolge wurde schon im Mittelalter praktiziert. Typischerweise beruht sie möglicherweise auf einer dreijährigen Streifen-Folge, in der (beispielsweise) Weizen und danach Gerste eingesät wurde und die Fläche anschließend ein Jahr brach liegen gelassen wurde, damit sie sich erholt. Verdienste um die weitverbreitete Nutzung der „modernen" Fruchtfolge werden im Allgemeinen Charles Townshend, zweiter Viscount Townshend (1674–1738), zugeschrieben, der eine neue Form einer Vier-Frucht-Folge in Norfolk einführte, für die Landwirte im Waasland-Gebiet in den Niederlanden bereits Pionierarbeit geleistet hatten. Townshend erweiterte die traditionellen Kulturpflanzen Weizen und Gerste um Rüben und Klee (daher sein Beiname „Turnip Townshend") und schrieb vor, dass die Folge sich auf vier einzelne Felder statt auf schmale Streifen erstrecken sollte. Die Folge ließ die Notwendigkeit entfallen, Flächen brach (und somit unproduktiv) liegen zu lassen, um ihre Fruchtbarkeit wiederherzustellen, weil die Kleeknoten (daher gelegentlich auch als „Gründünger" bezeichnet) Nitrate im Boden „binden" und ihm so das zuführen, was andere Kulturpflanzen wie Weizen und Gerste ihm entnehmen. Townshends Innovation wurde weitreichend nachgeahmt und leistete einen wesentlichen Beitrag zur landwirtschaftlichen Revolution, die der industriellen Revolution voranging.

26 — Gegebenenfalls unter Einschluss der anderen in Anhang IX der Verordnung Nr. 1782/2003 und Anhang I der Verordnung Nr. 1120/2009 aufgelisteten Kulturpflanzen (siehe oben, Fn. 13).

57. Demzufolge kann es nicht ausreichen, wie vom Landesamt und der Kommission insbesondere in der mündlichen Verhandlung vertreten, den Standpunkt einzunehmen, dass es für die Frage, ob eine Fläche den Status als „Dauergrünland“ verloren hat, lediglich darauf ankomme, ob ein Wechsel von ihrer Nutzung zum Anbau von Gras oder anderen Grünfutterpflanzen hin zu einer Nutzung für andere, insbesondere ackerbauliche Zwecke stattgefunden hat. Dies ist eine Möglichkeit, eine andere muss jedoch sein, dass es innerhalb der Kategorie Gras oder andere Grünfutterpflanzen eine Fruchtfolge gibt.

58. Im Ausgangsverfahren waren beide Flächen offenbar mindestens fünf Jahre vor dem für jede Fläche maßgebenden Zeitpunkt mit der einen oder anderen Art von Gras- oder Grünfutterpflanze bestanden. Die Frage ist also, ob die Art und Weise, in der die fragliche Art in diesem Zeitraum gewechselt wurde, als Fruchtfolge anzusehen ist.

59. Mit Blick auf das eine Ende des Spektrums ist meines Erachtens klar, dass ein Wechsel von Kleegras zu reinem Gras infolge einer natürlichen Abnahme des Kleeanteils [27] die Definition einer Fruchtfolge nicht erfüllen würde, unabhängig davon, ob dieser ein Verständnis nach dem gewöhnlichen Sprachgebrauch oder nach der landwirtschaftlichen Verwendung oder nach Anhang I Abschnitt D der Entscheidung 2000/115 oder Anhang II Ziffer II.2.01 der Verordnung Nr. 1200/2009 zugrunde gelegt wird.

60. Mit Blick auf das andere Ende des Spektrums muss vermutlich davon ausgegangen werden, dass eine Fruchtfolge innerhalb der Kategorie „Gras und andere Grünfutterpflanzen“ stattfindet, wenn die Fläche unter Entfernung der bisherigen Kulturpflanze und Neueinsaat einer anderen Gras- oder Grünfutterpflanze umgebrochen wird (was dem Sachverhalt entspricht, von dem die Frage des vorlegenden Gerichts ausgeht), oder es würde nie zu einer solchen Fruchtfolge kommen.

61. Auf der Grundlage des letztgenannten Sachverhalts dürfte es daher schwierig sein, die vorgelegte Frage anders zu beantworten als dahin, dass unter den geschilderten Umständen eine Fruchtfolge vorliegt und die Fläche nicht als Dauergrünland eingestuft werden kann.

62. Allerdings stimmt der Sachverhalt, von dem die eigentliche Vorlagefrage ausgeht (Umpflügen unter Entfernung der bisherigen Kulturpflanze und Neueinsaat einer anderen Gras- oder Grünfutterpflanze), offenbar nicht völlig mit demjenigen überein, der in den Sachverhaltsangaben des Vorlagebeschlusses dargestellt wird (Einschlitzen und Nachsäen einer teilweise anderen Art von Grünfutterpflanze). Diese Abweichung mag darauf zurückgehen, dass das nationale Gericht bei der Formulierung seiner Frage den Wortlaut der Rechtsvorschriften in der deutschen Sprachfassung verwendet hat, in der konkret von einem Umpflügen die Rede ist, wo andere Sprachfassungen einen Begriff verwenden, der eine Umstellung bezeichnet.

63. Um eine vollständigere Antwort zu geben, kann es hilfreich sein, Änderungen in Betracht zu ziehen, die nicht so tief greifend sind wie ein Umpflügen und die Neueinsaat einer anderen Pflanze, aber tief greifender als eine natürliche Abnahme oder Zunahme einer Grünfutterpflanzenart innerhalb eines Gemenges, nämlich z. B. a) das Umpflügen und die Neueinsaat derselben Art von Gras- oder Grünfutterpflanze oder b) das Einschlitzen und Nachsäen einer teilweise anderen Art von Gras- oder Grünfutterpflanze.

64. Ich stimme mit der Kommission überein, dass (mangels der erforderlichen Definition) der Begriff „Fruchtfolge“ entsprechend seinem Sinn nach dem gewöhnlichen Sprachgebrauch und unter Berücksichtigung des Zusammenhangs, in dem er verwendet wird, und der Ziele, die mit der Regelung, zu der er gehört, verfolgt werden, auszulegen ist [28]. Dieser Ansatz erscheint umso

27 — Siehe oben, Nrn. 36 und 38.

28 — Vgl. z. B. Urteil vom 27. September 2012, Partena (C-137/11, EU:C:2012:593, Rn. 56 und die dort angeführte Rechtsprechung).

notwendiger angesichts der sprachlichen Abweichungen in anderen Teilen der Rechtsvorschriften, in denen die meisten, wenn nicht alle anderen Sprachfassungen einen Begriff mit der allgemeinen Bedeutung einer „Änderung der Nutzung von“ verwenden, wohingegen die deutsche Fassung ein Verb verwendet, das ein „Aufbrechen“ der Fläche oder des Bodens bezeichnet, offenbar mit der Bedeutung eines ersten oder mindestens durchgehenden Umpflügens.

65. Mit Blick auf den Sinn des Begriffs „Fruchtfolge“ im gewöhnlichen Sprachgebrauch halte ich es für unwahrscheinlich, dass eines meiner Beispiele a) und b) in Nr. 63 oben als hiervon umfasst angesehen würde, sei es aus Sicht eines Laien oder eines Landwirts. Im Fall des Beispiels a) geht eine Fruchtfolge notwendigerweise mit einem Wechsel der Kulturpflanze einher, häufig, um das Gleichgewicht im Boden zu erhalten. Bei der Neueinsaat derselben Kulturpflanze ist das nicht der Fall. Im Fall des Beispiels b) erfolgt ein Nachsäen (üblicherweise nach Einschlitzen) häufig, um eine bestehende Grasfläche zu erneuern (jedenfalls außerhalb der Landwirtschaft, etwa bei Rasen- und Spielfeldflächen im Sport) und nicht, um zu einer neuen Grasart zu wechseln. Hier wurde offenbar nur teilweise zu einer neuen Kulturpflanze gewechselt (von Kleegras zu Ackergras).

66. Die Berücksichtigung des Zusammenhangs, in dem der Begriff „Fruchtfolge“ in den einschlägigen Rechtsvorschriften verwendet wird, ist meines Erachtens in erster Linie auf die Rechtsvorschriften über Direktzahlungen selbst zu beschränken. Die Rechtsvorschriften über die Agrarstatistik verfolgen ein anderes Ziel, so dass (entgegen der Ansicht der deutschen Regierung) keine Vermutung dafür bestehen kann, dass der Begriff in beiden Zusammenhängen genau den gleichen Sinn hat. Wenn sich jedoch bei der Auslegung im Licht des Zusammenhangs und des Ziels der Rechtsvorschriften über Direktzahlungen der gleiche Sinn ergeben sollte wie bei den Rechtsvorschriften über die Statistik, würden Letztere diese Auslegung stützen.

67. Was die Rechtsvorschriften über Direktzahlungen angeht, sind die Kriterien des „Zusammenhangs“ und der „Ziele“ miteinander verknüpft.

68. Das erklärte Ziel der zu prüfenden Bestimmungen ist, die Erhaltung von bestehendem Dauergrünland zu fördern, um einer massiven Umstellung auf Ackerland entgegen zu wirken, weil Dauergrünland positive Umweltauswirkungen hat [29].

69. Alle Beteiligten, die Erklärungen abgegeben haben, stimmen darin überein, dass Grünland einen Nutzen für die Umwelt habe. Herr Grund und die deutsche Regierung machen jedoch geltend, dass der Nutzen erst dann erreicht werde, wenn die Gras- oder anderen Grünfutterpflanzen mindestens fünf Jahre lang unberührt geblieben seien, während die Kommission erklärt, dass die Wirkung auch dann positiv bleibe, wenn die konkrete Art des Bewuchses während dieses Zeitraums gewechselt werde. Da dies eine Tatsachenfrage ist, zu der gegenteilige Ansichten vorgebracht werden, für deren Entscheidung jedoch weder der Gerichtshof noch das vorlegende Gericht zuständig sind [30], kann die Auslegung, um die ersucht wird, offenbar nur auf die zwei Grundannahmen gestützt werden, dass die Erhaltung von Flächen mit Gras- oder anderem Grünfutterpflanzenbestand an sich einen Nutzen für die Umwelt hat und dass der Nutzen proportional zu der zeitlichen Dauer steigt, für die die Flächen in diesem Zustand erhalten bleiben, insbesondere wenn der Bewuchs unberührt bleibt.

70. Der Weg, den die Rechtsvorschriften über Direktzahlungen zur Erreichung des Ziels der Erhaltung von Dauergrünland verfolgen, besteht darin, Betriebsinhaber, die bestehendes Dauergrünland nicht als solches erhalten, von Zahlungen auszuschließen. Die Erwägungsgründe der einschlägigen Verordnungen des Rates bestätigen [31] den Grundsatz, dass Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe, die bestimmte Anforderungen im Bereich der Gesundheit von Mensch,

29 — Siehe oben, Nrn. 8 und 9.

30 — Das Bundesverwaltungsgericht führt ausdrücklich aus, dass es an die Tatsachenfeststellungen des Berufungsgerichts gebunden sei und keine eigenen Feststellungen treffen könne.

31 — Siehe oben, Nrn. 8 und 9.

Tier und Pflanzen, der Umwelt und des Tierschutzes nicht erfüllen, gekürzt bzw. die Betriebsinhaber davon ausgeschlossen werden können – ein System der „Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen“ („Cross-Compliance“), das Bestandteil der EU-Unterstützung in Form von Direktzahlungen ist. Dies kommt für die Erhaltung von Dauergrünland in Art. 4 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 6 Abs. 2 zum Ausdruck.

71. Das Bundesverwaltungsgericht führt in seinem Vorlagebeschluss jedoch aus, dass Herr Grund ein Interesse an der Feststellung habe, dass es sich bei dem Schlag Hohenkamp nicht um Dauergrünland handele, weil er ihn als Ackerfläche zu einem höheren Pachtzins verpachten könne.

72. Dieses Ergebnis liefe den Zielen der in Rede stehenden Regelung zuwider. Um dem Ziel dieser Regelung zu entsprechen, darf die Umstellung von Dauergrünland auf Flächen für andere Nutzungen (im Wege einer Fruchtfolge) meines Erachtens begrifflich nicht in einer Weise ausgelegt werden, die eine solche Umstellung erleichtert.

73. Sobald eine Umstellung einmal stattgefunden hat, gibt es keine „Bremse“ mehr, die zur Erhaltung von Dauergrünland beitragen könnte, und jeder Anreiz, auf Dauergrünland rückumzustellen, kann minimal sein oder leerlaufen, wenn der Pachtzins für Ackerland deutlich höher liegt. Im Blick zu behalten ist, dass das Ziel in der Erhaltung von *Dauer*grünland besteht, nicht darin, nach Belieben zwischen Dauergrünland und Ackerland zu wechseln – und es ist offenbar unstreitig, dass die angestrebten positiven Umweltauswirkungen größer werden, je länger die Fläche als Grünland erhalten bleibt.

74. Hierzu wurde in der mündlichen Verhandlung ausgeführt, dass ein Einschlitzen und Nachsäen grundsätzlich positivere Umweltauswirkungen habe als ein Umpflügen und eine Neueinsaat. Beides findet normalerweise im Herbst statt, jedoch bleibt beim Einschlitzen und Nachsäen die bisherige Kulturpflanze weitgehend erhalten, so dass die Fläche während des gesamten Winters grün bleibt und sich der Bewuchs im Frühling erneuert, während bei einem Umpflügen und einer Neueinsaat die Fläche während des Winters kahl bleibt. Infolgedessen kommt meines Erachtens entgegen dem Vorbringen mehrerer Beteiligter der eingesetzten Technik in der Sache eine gewisse Bedeutung zu.

75. Soweit das Nachsäen zu einem teilweisen Wechsel der Grünfutterpflanze (zwischen Ackergras und Kleegras) führt – wie dies offenbar im Ausgangsverfahren der Fall ist –, kann dies meines Erachtens nicht zu einer anderen Bewertung führen als beispielsweise im Fall einer natürlichen Abnahme des Anteils einer Pflanzenart in einem Gemenge[32]. Diese Situation ist nämlich wahrscheinlich von Nutzen für die Umwelt, da, wie in der mündlichen Verhandlung ausgeführt wurde, die Notwendigkeit von Düngemitteln vermieden werden kann.

76. Ich gelange daher zu der Ansicht, dass im Sinne der Verordnungen eine Fruchtfolge vorliegt, soweit eine landwirtschaftliche Fläche mit Gras- oder anderem Grünfutterpflanzenbestand umgebrochen, diese Kulturpflanze dabei entfernt und die Fläche mit einer anderen Kulturpflanze entweder derselben Kategorie oder einer anderen Kategorie neu eingesät wird[33]. Eine Fruchtfolge liegt dagegen nicht vor, soweit die bisherige Kulturpflanze nicht durch Umbrechen der Fläche entfernt, sondern durch Nachsäen teilweise modifiziert wird.

32 — Siehe oben, Nrn. 36, 38 und 59.

33 — Es ist möglich, dass der Gesetzgeber die Abgrenzung vornehmen wollte, die ich oben in Nr. 54 skizziert habe. Aus dem Wortlaut der Verordnung geht dies jedoch nicht ausdrücklich hervor, und mangels Sachverständigenbeweises kann ich dem Gerichtshof nicht mit hinreichender Sicherheit die Ansicht vortragen, dass sie in dieser Weise auszulegen ist und die neu eingesäte Kulturpflanze zu einer *anderen* Kategorie gehören muss.

77. Zu bemerken ist ferner, dass diese Ansicht tatsächlich durch die Rechtsvorschriften über die Agrarstatistik gestützt und nicht in Frage gestellt wird, wonach eine Fruchtfolge nicht vorliegt, wenn eine Fläche mindestens fünf Jahre für die gleiche Kulturpflanze genutzt wird, „ohne dass in dieser Zeit die vorangegangene Kultur entfernt und eine neue Kulturpflanze angebaut wurde“, jedoch dann als gegeben anzusehen ist, wenn „[d]er Boden … vor der Neueinsaat oder -anpflanzung umgepflügt bzw. auf andere Weise bestellt [wird] oder die Pflanzen … auf andere Art, z. B. durch Herbizide, vernichtet [werden]“ [34].

Ergebnis

78. Nach alledem ist die Frage des Bundesverwaltungsgerichts meines Erachtens vom Gerichtshof wie folgt zu beantworten:

Sowohl im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates 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 als auch im Sinne 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 liegt eine Fruchtfolge, die eine Einstufung als Dauergrünland ausschließt, vor, wenn eine landwirtschaftliche Fläche mindestens fünf Jahre lang zum Anbau von Gras oder anderen Grünfutterpflanzen genutzt wird und die Fläche in diesem Zeitraum umgebrochen, die bisherige Kulturpflanze dabei entfernt und die Fläche mit einer anderen Grünfutterpflanze neu eingesät wird. Wird die bisherige Kulturpflanze durch das Umbrechen der Fläche jedoch nicht entfernt, sondern durch Nachsäen teilweise modifiziert, liegt keine Fruchtfolge vor und ist die Fläche als Dauergrünland einzustufen.

34 — Siehe oben, Nrn. 18 bis 21.