Rättsfallssamlingen

,DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

2 juli 2015 *

”Begäran om förhandsavgörande — Jordbruk — Gemensam jordbrukspolitik — Systemet med samlat gårdsstöd — Förordning (EG) nr 73/2009 — Artikel 34.2 a — Begreppet stödberättigande areal — Begreppet jordbruksareal — Areal bestående av det beväxta övertäckande skiktet på en avslutad deponi — Användning för jordbruksverksamhet — Tillåtlighet”

I mål C-422/13,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgericht (Tyskland) genom beslut av den 15 juli 2013, som inkom till domstolen den 25 juli 2013, i målet

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

mot

Uta Wree,

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden A. Tizzano samt domarna S. Rodin, A. Borg Barthet (referent), E. Levits, och F. Biltgen,

generaladvokat: N. Jääskinen,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein, genom W. Ewer och A. Behnsen, Rechtsanwälte,

— Uta Wree, genom A. Kröner, Rechtsanwältin,

— Danmarks regering, genom C. Thorning och R. Holdgaard, båda i egenskap av ombud,

— Europeiska kommissionen, genom H. Kranenborg och G. von Rintelen, båda i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: tyska.

och efter att den 17 juli 2014 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 34.2 a i rådets förordning (EG) nr 73/2009 av den 19 januari 2009 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd för jordbrukare inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare, om ändring av förordningarna (EG) nr 1290/2005, (EG) nr 247/2006 och (EG) nr 378/2007 samt om upphävande av förordning (EG) nr 1782/2003 (EUT L 30, s. 16, och rättelse i EUT L 43, 2010, s. 7).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (myndighet med ansvar för jordbruk, miljö och landsbygd i delstaten Schleswig-Holstein) (nedan kallad Landesamt) och Uta Wree. Målet rör frågan huruvida arealer bestående av det beväxta övertäckande skiktet på två deponier, där den ena befinner sig i avvecklingsfasen och den andra befinner sig i efterbehandlingsfasen, är stödberättigande arealer för det aktuella stödet.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Förordning nr 73/2009

3 Förordning nr 73/2009 upphävde och ersatte, med verkan från och med den 1 januari 2009, rådets förordning (EG) nr 1782/2003 av den 29 september 2003 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare och om ändring av förordningarna (EEG) nr 2019/93, (EG) nr 1452/2001, (EG) nr 1453/2001, (EG) nr 1454/2001, (EG) nr 1868/94, (EG) nr 1251/1999, (EG) nr 1254/1999, (EG) nr 1673/2000, (EEG) nr 2358/71 och (EG) nr 2529/2001 (EUT L 270, s. 1, och rättelse i EUT L 94, 2004, s. 70).

4 Skäl 7 i förordning nr 73/2009 har följande lydelse:

”I förordning … nr 1782/2003 erkändes de positiva miljöeffekterna av permanent betesmark. Åtgärderna i den förordningen för att främja bevarandet av befintlig permanent betesmark och se till att omvandling till åkermark i stor skala kan undvikas bör bibehållas.”

5 Enligt artikel 2 i förordning nr 73/200 avses med

”…

c) *jordbruksverksamhet*: produktion, uppfödning eller odling av jordbruksprodukter, inbegripet skörd, mjölkning, djuruppfödning och djurhållning för animalieproduktion, och verksamhet för att bevara god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden i enlighet med artikel 6,

…

h) *jordbruksareal*: den totala areal som upptas av åkermark, permanent betesmark eller permanenta grödor.”

6 I artikel 34 i förordning nr 73/2009 stadgas följande:

”1. Inom ramen för systemet med samlat gårdsstöd ska jordbrukare beviljas stöd vid aktivering av en stödrättighet per stödberättigande hektar. Aktiverade stödrättigheter ska ge rätt till utbetalning av de belopp som anges i dem.

2. Med stödberättigande hektar avses följande:

a) Alla jordbruksföretagets jordbruksarealer och arealer planterade med skottskog med kort omloppstid (KN-nummer ex 06029041), som används för jordbruksverksamhet eller, om arealer även används för annan verksamhet än jordbruksverksamhet, som huvudsakligen används för jordbruksverksamhet. …

…”

Förordning (EG) nr 1120/2009

7 Artikel 2 i kommissionens förordning (EG) nr 1120/2009 av den 29 oktober 2009 om tillämpningsföreskrifter för det system med samlat gårdsstöd som föreskrivs i avdelning III i rådets förordning (EG) nr 73/2009 (EUT L 316, s. 1) har följande lydelse:

”I avdelning III i förordning … nr 73/2009 och i den här förordningen gäller följande definitioner:

a) *åkermark*: mark som utnyttjas för vegetabilieproduktion eller som uppfyller kraven på god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden enligt artikel 6 i förordning … nr 73/2009 …

…

c) *permanent betesmark*: mark som utnyttjas till att odla gräs eller annat örtartat foder naturligt (självsådd) eller genom odling (insådd) och som under fem år eller mer inte ingår i växtföljden på jordbruksföretaget, dock inte areal [i träda] … I detta sammanhang avses med *gräs eller annat örtartat foder* alla örtartade växter som är vanliga i naturliga betesmarker eller brukar ingå i fröblandningar för betes- eller ängsmark i medlemsstaten, oavsett om sådana marker används för bete. …

…”

8 I artikel 9 i förordning (EG) nr 1120/2009 föreskrivs följande:

”Vid tillämpning av artikel 34.2 a i förordning … nr 73/2009 ska en jordbruksareal som även används för andra ändamål än jordbruksverksamhet betraktas som en areal som huvudsakligen används för jordbruksverksamhet om jordbruksverksamheten kan bedrivas utan större hinder av den andra verksamhetens intensitet, slag, varaktighet eller tidpunkt.

Medlemsstaterna ska fastställa villkor för genomförandet av första stycket på sina respektive territorier.”

Förordning (EG) nr 1122/2009

9 Av artikel 58 tredje stycket i kommissionens förordning (EG) nr 1122/2009 av den 30 november 2009 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning nr 73/2009 vad gäller tvärvillkor, modulering och det integrerade administrations- och kontrollsystem inom de system för direktstöd till jordbrukare som införs genom den förordningen och om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1234/2007 när det gäller tvärvillkoren för stöd inom vinsektorn (EUT L 316, s. 65), framgår att om skillnaden mellan den areal en jordbrukare deklarerat och den areal för vilken alla villkor för beviljande av stödet är uppfyllda överstiger 50 % av sistnämnda areal, ska inget stöd beviljas och jordbrukaren ska även uteslutas från stöd upp till ett belopp som motsvarar skillnaden mellan dessa två arealer.

Direktiv nr 1999/31/EG

10 Artikel 1.1 i rådets direktiv 1999/31/EG av den 26 april 1999 om deponering av avfall (EGT L 182, s. 1) har följande lydelse:

”I syfte att uppfylla de krav som ställs i [rådets] direktiv 75/442/EEG [av den 15 juli 1975 om avfall (EGT L 194, s. 39; svensk specialutgåva, område 15, volym 1, s. 238)], särskilt artiklarna 3 och 4 i detta, är detta direktivs mål att genom stränga operativa och tekniska krav på avfall och deponier tillhandahålla åtgärder, förfaranden och ledning för att förebygga eller så långt möjligt minska avfallsdeponeringens negativa effekter på miljön, särskilt när det gäller förorening av ytvatten, grundvatten, mark och luft, och på den globala miljön, inbegripet växthuseffekten, samt alla risker deponering av avfall kan medföra för människors hälsa, under deponins hela livscykel.”

11 I artikel 13 i direktiv nr 1999/31 föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna skall, när det är lämpligt i enlighet med det tillstånd som beviljats, vidta följande åtgärder:

…

c) Sedan en deponi slutgiltigt har avslutats skall huvudmannen vara ansvarig för dess underhåll, övervakning och kontroll i efterbehandlingsfasen så länge som den behöriga myndigheten kräver det, med beaktande av den tid under vilken deponin kan utgöra en risk.

Huvudmannen skall underrätta den behöriga myndigheten om all betydande negativ miljöpåverkan som visar sig vid kontrollförfarandena och följa den behöriga myndighetens beslut rörande arten och tidpunkten för de rättelseåtgärder som skall vidtas.

d) Så länge den behöriga myndigheten anser att en deponi kan medföra risk för miljön och utan att det påverkar någon gemenskapslagstiftning eller nationell lagstiftning såvitt avser innehavarens ansvar, skall huvudmannen för deponin vara ansvarig för övervakning och analys av deponigas och lakvatten från deponin samt för grundvattentillståndet i närområdet kring deponin i enlighet med bilaga III.”

Tysk rätt

12 Av beslutet om hänskjutande framgår att enligt 3 § tionde stycket i lagen om främjandet av en kretsloppsekonomi och om att säkerställa en miljövänlig avfallshantering (Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen (Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz)), utgör deponier konstruktioner eller installationer för avfallshantering. Detta gäller i vart fall så länge den så kallade efterbehandlingsskyldigheten fortfarande gäller eller skyddsföreskrifter måste följas.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

13 Uta Wree är veterinär och håller får. I detta sammanhang föder hon bland annat upp får och lamm som ska slaktas.

14 Uta Wrees djurflockar betar på olika grönområden inom kommunförbunden Nordfriesland (Tyskland) och Schleswig-Flensburg (Tyskland).

15 Till denna betesmark hör bland annat de beväxta övertäckande skikt som anlagts ovanpå deponin Ahrenshöft i kommunförbundet Nordfriesland samt deponin Schleswig-Haferteich i kommunförbundet Schleswig-Flensburg. Dessa båda ovanjordiska deponier används inte längre för lagring av avfall. Deponin Ahrenshöft är fortfarande under avveckling och övergår snart i efterbehandlingsfasen. Deponin Schleswig-Haferteich befinner sig redan i efterbehandlingsfasen.

16 Uta Wree har tillsammans med huvudmännen för de aktuella deponierna ingått avtal om att hon har rätt att, utan vederlag, låta sina får beta på betesmarkerna på dessa deponier.

17 Det avtal som ingåtts mellan Uta Wree och huvudmannen för Ahrenshöftdeponin betecknades som ”avtal om jordbruksarrende avseende vissa arealer”. I 7 § första stycket första och andra meningen i detta avtal föreskrevs att ”syftet med utarrenderingen är att förhindra att marken förbuskas. Arrendatorn är skyldig att i samråd med och tillsammans med jordägaren förhindra skador på vegetationstäcket”.

18 I 19 § första stycket i avtalet föreskrivs följande:

”Jordägaren eller någon som denne har bemyndigat har när som helst rätt att beträda och undersöka den utarrenderade marken.”

19 Avtal har även ingåtts, från och med år 2007, mellan Uta Wree och huvudmannen för deponin i Schleswig-Hafterteich.

20 Den 11 maj 2010 ingav Uta Wree en ansökan om beviljande av samlat gårdsstöd för år 2010. Hon angav härvid att den stödberättigande arealen för detta stöd uppgick till 25,5098 hektar, inbegripet gräsmarkerna på deponierna i Ahrenshöft och Schleswig-Haferteich.

21 Landesamt avslog denna ansökan genom beslut av den 14 december 2010, med motiveringen att de aktuella arealerna, vilka uppgick till 19,7855 hektar, inte fanns upptagna som jordbruksareal i registret för jordbruksskiften, och att den stödberättigande areal som Uta Wree deklarerat i själva verket endast uppgick till 5,7243 hektar. Med stöd av artikel 58 tredje stycket i förordning nr 1122/2009 beslutade Landesamt följaktligen att inget stöd skulle utbetalas till Uta Wree enligt systemet med samlat gårdsstöd.

22 Uta Wree begärde omprövning av Landesamts beslut. Hon gjorde gällande att hon använder områdena på deponierna som betesmark för får och att hon jämnar till och klipper vissa delar av området. Hon anförde vidare, till stöd för sin begäran om omprövning, att hela arealen på dessa deponier utan inskränkning kan användas som betesmark för får.

23 Landesamt fann vid omprövning den 31 mars 2011 inte skäl att ändra det tidigare beslutet. Som skäl för sitt beslut angav Landesamt att de arealer som Uta Wrees ansökan gällde inte utgör jordbruksarealer, i den mening som avses i förordning nr 73/2009, utan att det är fråga om avslutade deponier enligt deponiförordningen (Deponieverordnung).

24 Den 15 april 2011 överklagade Uta Wree detta beslut vid Schleswig Holsteinisches Verwaltungsgericht (förvaltningsdomstolen i Schleswig Holstein). Till stöd för sitt överklagande gjorde hon bland annat gällande att de omtvistade arealerna inte kan anses vara föremål för en huvudsaklig ”användning” som avslutade deponier, eftersom detta är ett tillstånd och inte en användning. Landesamt gjorde däremot gällande att dessa arealer i huvudsak används som deponier som befinner sig i efterbehandlingsfasen och att arealerna, av skäl som är att hänföra till deponiernas stabilitet, under kontroll kan användas som betesmark för får. Enligt Landesamt är det framför allt för att förebygga skadliga biologiska processer med inverkan på deponiernas stabilitet som huvudmännen för deponierna har låtit Uta Wree förfoga över de aktuella arealerna utan kostnad.

25 I dom av den 19 januari 2012 biföll Schleswig Holsteinisches Verwaltungsgericht Uta Wrees överklagande. Nämnda domstol fann att Uta Wree hade rätt till det samlade gårdsstödet för år 2010 och att nämnda arealer skulle beaktas vid beräkningen av det stöd hon ansökt om.

26 Landesamt överklagade denna dom, och erhöll prövningstillstånd från Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgericht (högsta förvaltningsdomstolen i Schleswig-Holstein) genom beslut av den 3 september 2012.

27 Landesamt har vid den hänskjutande domstolen anfört bland annat att arealerna på deponierna i Ahrenshöft och Schleswig-Haferteich inte kan anses utgöra jordbruksarealer, i den mening som avses i artikel 2 h i förordning nr 73/2009.

28 Eftersom Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgericht ansåg att avgörandet av den vid domstolen anhängiggjorda tvisten berodde på tolkningen av unionsrätten, beslutade den att vilandeförklara målet och ställa följande fråga till domstolen:

”Rör det sig om en jordbruksareal, i den mening som avses i artikel 34.2 a i förordning nr 73/2009, när arealen visserligen används för jordbruksändamål (betesgång för uppfödning av får), men emellertid består av det övertäckande skiktet på en deponi som befinner sig i efterbehandlingsfasen?”

Prövning av tolkningsfrågan

29 Den hänskjutande domstolen har ställt frågan för att få klarhet i huruvida artikel 34.2 a i förordning nr 73/2009 ska tolkas så, att en areal som visserligen används som betesmark för uppfödning av får, men emellertid består av det övertäckande skiktet på en deponi som befinner sig i efterbehandlingsfasen, utgör en jordbruksareal.

30 Berättigade till stöd enligt nämnda bestämmelse är bland annat alla jordbruksföretagets jordbruksarealer som används för jordbruksverksamhet eller, om arealer även används för annan verksamhet än jordbruksverksamhet, som huvudsakligen används för jordbruksverksamhet.

31 Begreppet jordbruksareal definieras i artikel 2 h i förordning nr 73/2009 som ”den totala areal som upptas av åkermark, permanent betesmark eller permanenta grödor”.

32 I det nationella målet är det utrett att de aktuella arealerna används som betesmark.

33 För att arealer ska kunna kvalificeras som permanent betesmark, och därmed som jordbruksarealer i den mening som avses i artikel 2 h i förordning nr 73/2009, måste de emellertid motsvara definitionen i artikel 2 c i förordning nr 1120/2009. Enligt denna definition utgörs permanent betesmark av ”mark som utnyttjas till att odla gräs eller annat örtartat foder naturligt (självsådd) eller genom odling (insådd) och som under fem år eller mer inte ingår i växtföljden på jordbruksföretaget,

dock inte areal [i träda]”. I bestämmelsen preciseras att ”[i] detta sammanhang avses med gräs eller annat örtartat foder alla örtartade växter som är vanliga i naturliga betesmarker eller brukar ingå i fröblandningar för betes- eller ängsmark i medlemsstaten, oavsett om sådana marker används för bete”.

34 Vad för det första gäller frågan huruvida arealer som består av det övertäckande skiktet på deponier som befinner sig i efterbehandlingsfasen kan utgöra ”mark”, i den mening som avses i nämnda bestämmelse, konstaterar domstolen att Uta Wree i sina skriftliga yttranden har angett att de deponier som är aktuella i det nationella målet är täckta av flera skikt och att det översta av dessa skikt innehåller beståndsdelar som finns i naturlig jord, närmare bestämt sand och lera.

35 Med förbehåll för de kontroller som det ankommer på den hänskjutande domstolen att genomföra, gäller härvid att om det beväxta övertäckande skiktet på dessa deponier just har till syfte att så nära som möjligt efterlikna en naturlig areal täckt med gräs eller annat örtartat foder, så ska dessa arealer anses utgöra ”mark”, i den mening som avses i förordning nr 73/2009.

36 Vidare beror kvalificeringen av de aktuella arealerna som permanent betesmark, i den mening som avses i artikel 2 c i förordning nr 1120/2009, på den faktiska användningen av den aktuella marken. När en areal används som permanent betesmark, i den mening som avses i denna bestämmelse, ska den kvalificeras som jordbruksareal (se, analogt, dom Landkreis Bad Dürkheim, C-61/09, EU:C:2010:606, punkt 37).

37 Den omständigheten att den verksamhet som Uta Wree bedriver på de arealer som är aktuella i det nationella målet även har till syfte att förhindra, eller begränsa, förbuskning av dessa arealer, och detta för att undvika att det övertäckande skiktet på dessa deponier förstörs, vilket också föreskrivs i avtalet som dess syfte, saknar således betydelse i detta sammanhang.

38 På samma sätt kan den av Landesamt åberopade omständigheten att nämnda arealer omfattas av bestämmelserna om avfallshantering inte i sig utgöra hinder för att dessa arealer kvalificeras som permanent betesmark, i den mening som avses i nämnda bestämmelse.

39 Av ovanstående resonemang följer att en areal som utgör det övertäckande skiktet på en deponi som befinner sig i efterbehandlingsfasen utgör en jordbruksareal, i den mening som avses i artikel 34.2 a i förordning nr 73/2009, under förutsättning att denna areal faktiskt används som permanent betesmark, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera.

40 För att lämna ett användbart svar till den hänskjutande domstolen ska det tilläggas att för att vara stödberättigande i enlighet med artikel 34.2 i förordning nr 73/2009 måste de jordbruksarealer som är aktuella i det nationella målet användas för jordbruksverksamhet eller, om arealerna även används för annan verksamhet än jordbruksverksamhet, huvudsakligen användas för sådan verksamhet.

41 Av artikel 9 första stycket i förordning nr 1120/2009 framgår härvidlag att en areal betraktas som en areal som huvudsakligen används för jordbruksverksamhet om jordbruksverksamheten kan bedrivas utan större hinder av den andra verksamhetens intensitet, slag, varaktighet eller tidpunkt.

42 I förevarande fall är det utrett att Uta Wree låter sina får beta på de arealer som utgör det övertäckande skiktet på de två deponierna. I den mån denna verksamhet består i djuruppfödning och djurhållning för animalieproduktion utgör den jordbruksverksamhet, i den mening som avses i artikel 2 c i förordning nr 73/2009.

43 Det ankommer även på den hänskjutande domstolen att kontrollera huruvida annan verksamhet än jordbruksverksamhet har utövats på de omtvistade arealerna, och i förekommande fall under vilka betingelser denna verksamhet har utövats. Blotta möjligheten, i enlighet med avtal eller lag, att annan verksamhet än jordbruksverksamhet utövas på de berörda arealerna räcker härvid inte för att anse att

dessa arealer har använts för sådan annan verksamhet. Omständigheten att jordägaren enligt arrendeavtalet när som helst har rätt att beträda och undersöka de arealer som är aktuella i det nationella målet kan således i förevarande fall inte påverka bedömningen huruvida de faktiskt används för jordbruksverksamhet.

44 Slutligen erinrar domstolen om att de jordbruksarealer som är aktuella i det nationella målet måste ingå i den berörda jordbrukarens jordbruksföretag för att vara stödberättigande, i den mening som avses i artikel 34.2 a i förordning nr 73/2009. Domstolen har härvid förklarat att så är fallet när jordbrukaren bedriver jordbruksverksamhet på arealen, det vill säga när denne har en viss självständighet att fatta egna beslut beträffande den berörda arealen för att han ska kunna utöva sin jordbruksverksamhet (se, analogt, dom Landkreis Bad Dürkheim, C-61/09, EU:C:2010:606, punkterna 58 och 62).

45 Mot denna bakgrund ska den hänskjutna frågan besvaras enligt följande. Artikel 34.2 a i förordning nr 73/2009 ska tolkas så, att en areal som utgör det övertäckande skiktet på en deponi som befinner sig i efterbehandlingsfasen utgör en jordbruksareal, i den mening som avses i denna bestämmelse, under förutsättning att den faktiskt används som permanent betesmark.

Rättegångskostnader

46 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

Artikel 34.2 a i rådets förordning (EG) nr 73/2009 av den 19 januari 2009 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd för jordbrukare inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare, om ändring av förordningarna (EG) nr 1290/2005, (EG) nr 247/2006 och (EG) nr 378/2007 samt om upphävande av förordning (EG) nr 1782/2003 ska tolkas så, att en areal som utgör det övertäckande skiktet på en deponi som befinner sig i efterbehandlingsfasen utgör en jordbruksareal, i den mening som avses i denna bestämmelse, under förutsättning att den faktiskt används som permanent betesmark.

Underskrifter