Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

10. juli 2025 *

»Præjudiciel forelæggelse – fælles landbrugspolitik – forordning (EU) nr. 1307/2013 – metoder, der er til gavn for klimaet og miljøet – gennemførelsesafgørelse (EU) 2022/484 – gyldighed – begrundelsespligt – Ruslands invasion af Ukraine – forøgelse af Den Europæiske Unions landbrugsproduktionspotentiale – fravigelse af visse betingelser vedrørende direkte grønne betalinger – braklagte arealer, der betragtes som en anden afgrøde og miljømæssige fokusområder, selv om de er blevet afgræsset eller høstet til produktionsformål eller brugt til dyrkning – nødvendig og begrundet karakter af de foranstaltninger, der er truffet«

I sag C-287/24,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Belgien) ved afgørelse af 11. april 2024, indgået til Domstolen den 23. april 2024, i sagen

Ligue royale belge pour la protection des oiseaux ASBL

mod

Région wallonne,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, M.L. Arastey Sahún, og dommerne D. Gratsias (refererende dommer), E. Regan, J. Passer og B. Smulders,

generaladvokat: L. Medina,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

– Ligue royale belge pour la protection des oiseaux ASBL ved avocats A. Lebrun og B. Legros,

* Processprog: fransk.

– den belgiske regering ved P. Cottin, C. Pochet og L. Van den Broeck, som befuldmægtigede, bistået af avocat P. Moërynck,

– den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocata dello Stato L. Vignato,

– Europa-Kommissionen ved A.C. Becker og C. Perrin, som befuldmægtigede,

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

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører gyldigheden af Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2022/484 af 23. marts 2022 om fravigelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1307/2013 og Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 639/2014 for så vidt angår anvendelsen af visse betingelser vedrørende grønne betalinger for ansøgningsåret 2022 (EUT 2022, L 98, s. 105).

2 Denne anmodning er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Ligue royale belge pour la protection des oiseaux ASBL (den kongelige belgiske forening til fuglenes beskyttelse, herefter »Ligue«) og Région wallonne (regionen Vallonien, Belgien) vedrørende en bekendtgørelse vedtaget af denne region på grundlag af gennemførelsesafgørelse 2022/484, hvis gyldighed er blevet bestridt af Ligue.

Retsforskrifter

EU-retten

Forordning nr. 1307/2013

3 Artikel 4 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1307/2013 af 17. december 2013 om fastsættelse af regler for direkte betalinger til landbrugere under støtteordninger inden for rammerne af den fælles landsbrugspolitik og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 637/2008 og Rådets forordning (EF) nr. 73/2009 (EUT 2013, L 347, s. 608), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2017/2393 af 13. december 2017 (EUT 2017, L 350, s. 15) (herefter »forordning nr. 1307/2013«), med overskriften »Definitioner og tilhørende bestemmelser« bestemte følgende i stk. 1:

»I denne forordning forstås ved:

[...]

f) »agerjord«: arealer, der dyrkes med henblik på produktion af afgrøder, eller arealer, der er til rådighed for produktion af afgrøder, men som ligger brak, [...]

[...]«

4 Afsnit III i forordning nr. 1307/2013 med overskriften »Grundbetalingsordningen, den generelle arealbetalingsordning og hermed forbundne betalinger« indeholdt fem kapitler. Kapitel 3 i dette afsnit med overskriften »Betaling for landbrugsmetoder, der er til gavn for klimaet og miljøet« indeholdt bl.a. denne forordnings artikel 43, 44 og 46.

5 Den nævnte forordnings artikel 43 med overskriften »Generelle regler« fastsatte følgende i stk. 1 og 2:

»1. Landbrugere, der er berettiget til en betaling under grundbetalingsordningen eller den generelle arealbetalingsordning, skal på alle deres støtteberettigede hektar, jf. artikel 32, stk. 2-5, anvende landbrugsmetoder, der er til gavn for klimaet og miljøet, som omhandlet i stk. 2 i denne artikel, eller tilsvarende metoder, som omhandlet i stk. 3 i denne artikel.

2. Følgende metoder er landbrugsmetoder, der er til gavn for klimaet og miljøet:

a) afgrødediversificering

b) bevarelse af eksisterende permanente græsarealer og

c) miljømæssige fokusområder på landbrugsarealet.«

6 Den samme forordnings artikel 44 med overskriften »Afgrødediversificering« var affattet således:

»1. Hvis landbrugerens agerjord dækker mellem 10 og 30 hektar, og ikke er fuldstændig opdyrket med afgrøder under vand i en betydelig del af året eller i en betydelig del af dyrkningscyklussen, skal der være mindst to forskellige afgrøder på denne agerjord. Hovedafgrøden må ikke overstige 75% af agerjorden.

Hvis landbrugerens agerjord dækker mere end 30 hektar, og ikke er fuldstændig opdyrket med afgrøder under vand i en betydelig del af året eller i en betydelig del af dyrkningscyklussen, skal der være mindst tre forskellige afgrøder på denne agerjord. Hovedafgrøden må ikke dække mere end 75% af denne agerjord, og de to hovedafgrøder tilsammen må ikke dække mere end 95% af denne agerjord.

[...]

4. I denne artikel forstås ved »afgrøde«:

a) en plante af en af de forskellige slægter, der er defineret i den botaniske klassifikation af afgrøder

b) en afgrøde eller plante af en sorterne Brassicaceae, Solonaceae og Cucurbitaceae

c) braklagt jord

d) græs eller andet grøntfoder.

[...]«

7 Følgende fremgik af artikel 46 i forordning nr. 1307/2013 med overskriften »Miljømæssigt fokusområde«:

»1. Hvis en bedrifts agerjord dækker mere end 15 hektar, sikrer landbrugeren fra den 1. januar 2015, at et areal, der mindst svarer til 5% af den pågældende bedrifts agerjord, som landbrugeren anmeldte i overensstemmelse med artikel 72, stk. 1, første afsnit, litra a), i forordning [nr. 1306/2013], og, hvis de af medlemsstaten anses for at være miljømæssige fokusområder i overensstemmelse med nærværende artikels stk. 2, herunder arealerne omhandlet i det nævnte stykkes litra c), d), g), h), k) og l), er miljømæssigt fokusområde.

[...]

2. Medlemsstaterne beslutter senest den 1. august 2014, hvilket eller hvilke af følgende områder der skal betragtes som miljømæssigt fokusområde:

a) arealer, der ligger brak

[...]

9. [Europa-]Kommissionen tillægges beføjelse til at vedtage delegerede retsakter i overensstemmelse med artikel 70:

a) fastsættelse af yderligere kriterier for de typer arealer, der er omhandlet i stk. 2, for at de kan opnå status af miljømæssigt fokusområde

[...]«

8 Denne forordnings afsnit VII med overskriften »Afsluttende bestemmelser« indeholdt tre kapitler: Kapitel 1 i dette afsnit med overskriften »Meddelelser og nødsituationer« indeholdt bl.a. den nævnte forordnings artikel 69 med overskriften »Foranstaltninger til løsning af specifikke problemer«. Denne artikel bestemte følgende:

»1. Med henblik på at løse specifikke problemer vedtager Kommissionen gennemførelsesretsakter, der er nødvendige og begrundede i akutte situationer. Sådanne gennemførelsesretsakter kan kun fravige denne forordnings bestemmelser i et omfang og tidsrum, der er strengt nødvendigt. Disse gennemførelsesretsakter vedtages efter undersøgelsesproceduren i artikel 71, stk. 2.

2. Når behørigt begrundede tilfælde af særligt hastende karakter kræver det, og med henblik på at løse specifikke problemer samtidig med at kontinuiteten i det direkte betalingssystem sikres i tilfælde af ekstraordinære omstændigheder, vedtager Kommissionen omgående gennemførelsesretsakter efter proceduren i artikel 71, stk. 3.

3. Foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til stk. 1 eller 2, forbliver gyldige i en periode på højst tolv måneder. Hvis de specifikke problemer, der er nævnt i disse stykker, fortsat findes efter denne periode, kan Kommissionen for at skabe en permanent løsning forelægge et relevant lovgivningsmæssigt forslag.

[...]«

Delegeret forordning nr. 639/2014

9 Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 639/2014 af 11. marts 2014 om supplerende regler til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1307/2013 om regler for direkte betalinger til landbrugere under den fælles landbrugspolitiks støtteordninger og om ændring af bilag X til nævnte forordning (EUT 2014, L 181, s. 1), som ændret ved Kommissionens delegerede forordning (EU) 2018/1784 af 9. juli 2018 (EUT 2018, L 293, s. 1) (herefter »delegeret forordning nr. 639/2014«), indeholdt kapitel 3 med overskriften »Forgrønnelse«, der bestod af fire afdelinger. Afdeling 4 i dette kapitel med overskriften »Miljømæssigt fokusområde« indeholdt bl.a. artikel 45 i denne delegerede forordning, der blev vedtaget på grundlag af artikel 46, stk. 9, litra a), i forordning nr. 1307/2013. Følgende fremgik af denne artikel 45 med overskriften »Yderligere kriterier for bestemte typer miljømæssige fokusområder«:

»1. For at fastlægge hvornår de arealtyper, der er omhandlet i artikel 46, stk. 2, første afsnit, i forordning [nr. 1307/2013], kan opnå status som miljømæssige fokusområder, finder stk. 2 til 11 i denne artikel anvendelse.

2. På braklagt jord og på braklagt jord til nektarplanter (pollen- og nektarrige arter) må der ikke finde landbrugsproduktion sted. Medlemsstaterne fastsætter en periode, i løbet af hvilken jorden skal være braklagt i et givet kalenderår. Perioden skal være mindst seks måneder. […]

[…]

10b. Anvendelse af plantebeskyttelsesmidler forbydes på alle de områder, der er nævnt i stk. 2, 9 og 10, samt på områder med landbrugsproduktion som omhandlet i stk. 7.

[…]«

Gennemførelsesafgørelse 2022/484

10 Første til niende betragtning til gennemførelsesafgørelse 2022/484, der er vedtaget på grundlag af artikel 69, stk. 1, i forordning nr. 1307/2013, har følgende ordlyd:

»(1) Afsnit III, kapitel 3, i [forordning nr. 1307/2013] indeholder bestemmelser om betaling for landbrugsmetoder, der er til gavn for klimaet og miljøet (herefter »grønne betalinger«). Disse metoder omfatter afgrødediversificering i henhold til artikel 43, stk. 2, litra a), og miljømæssige fokusområder i henhold til artikel 43, stk. 2, litra c), i nævnte forordning. Der er fastsat yderligere bestemmelser om disse metoder i kapitel 3 i [delegeret forordning nr. 639/2014] […]

(2) I henhold til artikel 44, stk. 4, i [forordning nr. 1307/2013] betragtes braklagt jord i forbindelse med afgrødediversificering som en anden afgrøde end græs eller andet grøntfoder. Dette indebærer, at jord, der er blevet afgræsset eller høstet til produktionsformål, ikke kan betragtes som braklagt jord.

(3) I artikel 46, stk. 2, første afsnit, litra a), i [forordning nr. 1307/2013] fastsættes det, at braklagte arealer kan betragtes som miljømæssige fokusområder. Artikel 45, stk. 2, i [delegeret forordning nr. 639/2014] kræver, at der ikke finder landbrugsproduktion sted, og artikel 45, stk. 10b, i nævnte forordning forbyder anvendelse af plantebeskyttelsesmidler på braklagt jord, der betragtes som et miljømæssigt fokusområde.

(4) Ruslands invasion af Ukraine den 24. februar 2022 har udløst en kraftig stigning i råvarepriserne og påvirker udbuddet af og efterspørgslen efter landbrugsprodukter. For at afhjælpe denne situation bør Unionens landbrugsproduktionspotentiale øges med henblik på både fødevare- og foderforsyningen.

(5) Braklagte arealer er fortsat agerjord, der egner sig til produktion af afgrøder, og som i varierende grad afhængigt af de konkrete forhold såsom jordbundskvalitet straks kan anvendes til produktion af fødevarer og foder. For at give landbrugerne mulighed for i videst muligt omfang at gøre brug af deres disponible arealer til fødevareproduktion og fodring af dyr bør medlemsstaterne derfor have tilladelse til at fravige betingelserne vedrørende grønne betalinger, herunder anvendelsen af plantebeskyttelsesmidler, for ansøgningsåret 2022 for så vidt angår braklagt jord, der anses for at opfylde kravene til afgrødediversificering eller miljømæssige fokusområder i overensstemmelse med henholdsvis artikel 44, stk. 4, og artikel 46, stk. 2, første afsnit, litra a), i [forordning nr. 1307/2013].

(6) Denne afgørelse bør kun give mulighed for at fravige forpligtelserne vedrørende afgrødediversificering og miljømæssige fokusområder i det omfang og i den periode, det er strengt nødvendigt. Fravigelserne bør begrænses til ansøgningsåret 2022 og tage sigte på at adressere indvirkningen på udbuddet af og efterspørgslen efter landbrugsprodukter ved at tillade en forøgelse af det samlede areal med agerjord, der er til rådighed til produktion af fødevarer og foder.

(7) Når medlemsstaterne træffer beslutning om anvendelsen af fravigelserne, bør de tage behørigt hensyn til formålet med de landbrugsmetoder, der er til gavn for klimaet og miljøet, og særlig til behovet for tilstrækkelig beskyttelse af jordkvaliteten og kvaliteten af naturressourcerne og biodiversiteten, særlig i de mest følsomme perioder for blomstrende blomster og rugende fugle.

(8) For at sikre, at de fravigelser, der tillades ved denne afgørelse, er effektive med hensyn til de tilstræbte mål, nemlig at lægge en dæmper på de stigende råvarepriser og mindske indvirkningen på udbuddet og efterspørgslen, bør medlemsstaterne træffe beslutning om anvendelsen af fravigelserne senest 21 dage efter meddelelsen af denne afgørelse og underrette Kommissionen om de beslutninger, de har truffet, senest 7 dage efter den dato, hvor beslutningerne blev truffet.

(9) For at gøre Kommissionen i stand til at overvåge, om de fravigelser, der herved muliggøres, anvendes korrekt, samt overvåge deres virkninger, bør medlemsstaterne give oplysninger om antallet af bedrifter og hektar, der er omfattet af fravigelserne. Disse oplysninger bør stilles til Kommissionens rådighed senest den 15. december 2022 ved hjælp af eksisterende notifikationsinstrumenter.«

11 Gennemførelsesafgørelsens artikel 1 med overskriften »Beslutninger om fravigelse af visse betingelser vedrørende grønne betalinger for ansøgningsåret 2022« bestemmer følgende:

»1. Uanset artikel 44, stk. 4, i [forordning nr. 1307/2013] kan medlemsstaterne for ansøgningsåret 2022 beslutte, at braklagt jord betragtes som en særskilt afgrøde, selv om disse arealer er blevet afgræsset eller høstet til produktionsformål eller brugt til dyrkning.

2. Uanset artikel 45, stk. 2, i [delegeret forordning nr. 639/2014] kan medlemsstaterne for ansøgningsåret 2022 beslutte, at braklagt jord betragtes som miljømæssigt fokusområde i henhold til artikel 46, stk. 2, første afsnit, litra a), i [forordning nr. 1307/2013], selv om disse arealer er blevet afgræsset eller høstet til produktionsformål eller brugt til dyrkning. […]

Uanset artikel 45, stk. 10b, i [delegeret forordning nr. 639/2014] kan medlemsstaterne, hvis de gør brug af de fravigelser, der er omhandlet i nærværende stykkes første afsnit, også beslutte at tillade anvendelse af plantebeskyttelsesmidler på de områder, der afgræsses eller høstes til produktionsformål, eller som bruges til dyrkning.«

12 Den nævnte gennemførelsesafgørelses artikel 2 med overskriften »Frist« fastsætter følgende:

»Beslutningerne i artikel 1 træffes senest 21 dage efter datoen for meddelelsen af nærværende afgørelse.«

13 Den samme gennemførelsesafgørelses artikel 3 med overskriften »Meddelelser« har følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne giver Kommissionen besked om beslutninger truffet i henhold til artikel 1 senest 7 dage efter [den] dato, hvor beslutningerne blev truffet.

2. Senest den 15. december 2022 giver medlemsstaterne Kommissionen meddelelse om det antal bedrifter, som har anvendt fravigelserne i artikel 1, og om det antal hektar, som de nævnte fravigelser er blevet anvendt på.«

Belgisk ret

14 Artikel 2, §§ 1 og 2, i arrêté du gouvernement wallon prévoyant des dérogations à certaines conditions relatives à la mise en œuvre des jachères pour l'année 2022 (regionen Valloniens regerings bekendtgørelse om fravigelse af visse betingelser for gennemførelsen af braklægning i 2022) af 12. maj 2022 (*Moniteur belge* af 19.5.2022, s. 43644, herefter »bekendtgørelsen af 12. maj 2022«) fastsætter følgende:

»§ 1 I henhold til artikel 1 i [gennemførelsesafgørelse 2022/484] vedtages følgende bestemmelser for ansøgningsåret 2022:

1° Uanset artikel 44, stk. 4, i [forordning nr. 1307/2013] betragtes braklagt jord, der er blevet afgræsset eller høstet til produktionsformål eller brugt til dyrkning, som en særskilt afgrøde.

2° Uanset artikel 45, stk. 2, i [delegeret forordning nr. 639/2014] betragtes braklagt jord, der er blevet afgræsset eller høstet til produktionsformål eller brugt til dyrkning, som miljømæssigt fokusområde.

§ 2 Det er med henblik på anvendelsen af § 1 tilladt at dyrke følgende afgrøder på braklagt jord:

1° kernemajs […]

2° fodermajs […]

3° kløver […]

4° lucerne [...]

5° lucerne lupin [...]

6° kællingetand […]

7° esparsette [...]

8° soja [...]

9° valskbønner og hestebønner [...]

10° valskbønner og vårsorter af hestebønne [...]

11° sødlupiner [...]

12° blandinger af vinterblandsæd, bælgfrugter eller andre arter [...]

13° blandinger af forårsblandsæd, bælgfrugter eller andre arter [...]

14° vinterfoderærter [...]

15° forårsfoderærter [...]«

Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

15 Ved stævning indleveret den 18. juli 2022 til Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Belgien), der er den forelæggende ret, har Ligue nedlagt påstand om annullation af bekendtgørelsen af 12. maj 2022.

16 Til støtte for sin påstand har Ligue gjort gældende, at gennemførelsesafgørelse 2022/484, som lå til grund for vedtagelsen af bekendtgørelsen af 12. maj 2022, er i strid med dels forordning nr. 1307/2013, dels artikel 45, stk. 2, og artikel 45, stk. 10b, i delegeret forordning nr. 639/2014.

17 Ligue har med henblik herpå anmodet den forelæggende ret om at forelægge Domstolen et præjudicielt spørgsmål om, hvorvidt gennemførelsesafgørelse 2022/484 »er i overensstemmelse med artikel 69 i forordning nr. 1307/2013, sammenholdt med artikel 45 i delegeret forordning nr. 639/2014«.

18 Ligue har i denne forbindelse anført, at det ikke fremgår af fjerde betragtning til gennemførelsesafgørelse 2022/484, at Kommissionen har godtgjort, at det foreligger et »tilfælde af særligt hastende karakter« som omhandlet i artikel 69, stk. 2, i forordning nr. 1307/2013. Desuden pålægger proportionalitetsprincippet og denne forordnings artikel 69, stk. 1, at den hastende karakter begrundes mere overbevisende, detaljeret og objektivt, og at det præciseres, hvilke af disse basisprodukter der var steget i pris, og for hvilke af disse der burde ske en begrænsning af rækkevidden af denne gennemførelsesafgørelse. En tilladelse til at fravige forordning nr. 1307/2013 og delegeret forordning nr. 639/2014 kan nemlig ikke være bred og upræcis.

19 Idet den forelæggende ret har anført, at Ligue har støttet sin argumentation på en urigtig forudsætning i det omfang, gennemførelsesafgørelse 2022/484 ikke er blevet vedtaget på grundlag af artikel 69, stk. 2, men artikel 69, stk. 1, i forordning nr. 1307/2013, har denne ret påpeget, at det for denne ret anlagte søgsmål rejser spørgsmålet om, hvorvidt denne gennemførelsesafgørelse i lyset af fjerde til ottende betragtning hertil er gyldig i forhold til artikel 69 i forordning nr. 1307/2013 og artikel 45 i delegeret forordning nr. 639/2014.

20 Den forelæggende ret har anført, at begrundelsespligten indebærer, at enhver retsakt, der afføder retsvirkninger, skal indeholde en angivelse af grundene til, at institutionen har vedtaget den, og har tilføjet, at selv om det af Ligue foreslåede præjudicielle spørgsmål er affattet i generelle vendinger, gør en læsning af stævningen i annullationssøgsmålet det muligt i tilstrækkelig grad at få kendskab til de deri anførte ugyldighedsgrunde vedrørende »den kritik, der er fremsat af [gennemførelsesafgørelse 2022/484's] forholdsmæssighed eller nærmere bestemt dens begrundelse«.

21 På denne baggrund har Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er [gennemførelsesafgørelse 2022/484] i overensstemmelse med artikel 69 i [forordning nr. 1307/2013] […], sammenholdt med artikel 45 i [delegeret forordning nr. 639/2014]?«

Om det præjudicielle spørgsmål

22 Det fremgår af fast retspraksis, at henset til den samarbejdsånd, som skal gøre sig gældende for den præjudicielle forelæggelse, og i henhold til artikel 94, litra c), i Domstolens procesreglement, er det absolut nødvendigt, at den nationale ret i forelæggelsesafgørelsen gør rede for de præcise grunde, der har ført den til at rejse spørgsmålet om gyldigheden af visse EU-retlige bestemmelser og de ugyldighedsgrunde, som efter dens opfattelse foreligger (dom af 11.1.2024, Friends of the Irish Environment (Fiskerimuligheder på niveauer over nul), C-330/22, EU:C:2024:19, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis).

23 Selv om anmodningen om præjudiciel afgørelse ikke indeholder nærmere oplysninger om dette spørgsmål, fremgår det imidlertid, at den forelæggende ret nærmere bestemt har forespurgt Domstolen om gyldigheden af gennemførelsesafgørelse 2022/484 i forhold til spørgsmålet om, hvorvidt denne afgørelse i lyset af de betingelser, der er fastsat i artikel 69, stk. 1, i forordning nr. 1307/2013, som udgør retsgrundlaget for denne gennemførelsesafgørelse, er tilstrækkeligt begrundet, og om denne afgørelse i øvrigt overholder kravet i den samme bestemmelse om den nødvendige og begrundede karakter af den foranstaltning, den vedtager.

24 Med hensyn til overholdelsen af begrundelsespligten skal det bemærkes, at den begrundelse, som kræves i henhold til artikel 296, stk. 2, TEUF, skal tilpasses karakteren af den pågældende retsakt og klart og utvetydigt angive de betragtninger, som den institution, der har udstedt retsakten, har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og således at den kompetente ret kan udøve sin prøvelsesret. Det kræves ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige forhold, da spørgsmålet, om en retsakts begrundelse opfylder kravene efter artikel 296, stk. 2, TEUF, ikke blot skal vurderes i forhold til ordlyden, men også i forhold til den sammenhæng, hvori den indgår, og under hensyn

til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område (dom af 30.4.2019, Italien mod Rådet (Kvote for sværdfisk i Middelhavet), C-611/17, EU:C:2019:332, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis).

25 Navnlig med hensyn til almengyldige retsakter såsom gennemførelsesafgørelse 2022/484 behøver begrundelsen kun at angive de samlede omstændigheder, som har ført til, at retsakten er blevet udstedt, og de generelle formål, som den skal opfylde. Hvis det formål, der forfølges af institutionen, i det væsentlige fremgår af den anfægtede retsakt, vil det være urimeligt at kræve en særlig begrundelse for de enkelte valg af teknisk art, som den institution, der har vedtaget den, har truffet (jf. i denne retning dom af 30.4.2019, Italien mod Rådet (Kvote for sværdfisk i Middelhavet), C-611/17, EU:C:2019:332, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis).

26 Hvad i det foreliggende tilfælde i første række angår den sammenhæng og de regler, som gælder på det pågældende område, skal det bemærkes, at landbrugere med henblik på at modtage direkte betalinger for landbrugsmetoder, der er til gavn for klimaet og miljøet, såsom denne betaling, i henhold til bestemmelserne i afsnit III, kapitel 3, i forordning nr. 1307/2013 skal overholde visse landbrugsmetoder i overensstemmelse med denne forordnings artikel 43, stk. 1 og 2. Disse metoder omfatter afgrødediversificering og bevarelse af et miljømæssigt fokusområde på landbrugsarealet.

27 For det første følger det navnlig af artikel 44, stk. 1, i forordning nr. 1307/2013, at afgrødediversificering indebærer, at en landbrugers agerjord over visse arealtærskler omfatter mindst to eller tre forskellige afgrøder. I overensstemmelse med denne artikels stk. 4, litra c), betragtes braklagte arealer med henblik på dette krav om diversificering af afgrøderne som en særskilt afgrøde i forhold til arealer, der anvendes til dyrkning af græs eller andet grøntfoder, således at jord, der er blevet afgræsset eller høstet til produktionsformål, ikke kan betragtes som braklagt jord.

28 For det andet skal landbrugerne, hvis en bedrifts agerjord dækker mere end 15 hektar, i overensstemmelse med artikel 46 i forordning nr. 1307/2013 sikre, at et nærmere bestemt minimumsareal udgør et »miljømæssigt fokusområde«. I medfør af stk. 2 i denne artikel er arealer, der ligger brak, blandt de arealer, som medlemsstaterne kan betragte som miljømæssige fokusområder.

29 For det tredje præciseres det i artikel 45, stk. 2, i delegeret forordning nr. 639/2014, at på braklagte arealer må der ikke finde landbrugsproduktion sted, og i stk. 10b forbydes anvendelse af plantebeskyttelsesmidler på de pågældende arealer.

30 For det fjerde bemyndiger artikel 69, stk. 1, i forordning nr. 1307/2013 Kommissionen til at vedtage gennemførelsesretsakter med henblik på at løse specifikke problemer, der er nødvendige og begrundede i akutte situationer. Sådanne gennemførelsesretsakter kan fravige denne forordnings bestemmelser i et omfang og tidsrum, der er strengt nødvendigt.

31 Denne bemyndigelse skal betragtes som en beføjelse for Kommissionen til at vedtage gennemførelsesretsakter til fravigelse ikke blot af bestemmelserne i selve forordning nr. 1307/2013, men ligeledes af bestemmelserne i de delegerede retsakter, som f.eks. delegeret forordning nr. 639/2014, der i overensstemmelse med artikel 290, stk. 1, TEUF har til formål at supplere eller ændre forordning nr. 1307/2013.

32 Kommissionen vedtog på grundlag af den nævnte bemyndigelse gennemførelsesafgørelse 2022/484, hvis artikel 1 for ansøgningsåret 2022 gav medlemsstaterne mulighed for at fravige forordning nr. 1307/2013 og delegeret forordning nr. 639/2014 i tre henseender.

33 For det første kunne medlemsstaterne uanset artikel 44, stk. 4, i forordning nr. 1307/2013 beslutte, at braklagt jord betragtes som en særskilt afgrøde, selv om disse arealer er blevet afgræsset eller høstet til produktionsformål eller brugt til dyrkning.

34 For det andet kunne medlemsstaterne uanset artikel 45, stk. 2, i delegeret forordning nr. 639/2014 beslutte, at braklagt jord betragtes som miljømæssigt fokusområde, selv om disse arealer er blevet afgræsset eller høstet til produktionsformål eller brugt til dyrkning.

35 For det tredje kunne medlemsstaterne uanset artikel 45, stk. 10b, i delegeret forordning nr. 639/2014, hvis de havde gjort brug af den fravigelse, der er omhandlet i den foregående præmis, også beslutte at tillade anvendelse af plantebeskyttelsesmidler på de områder, der afgræsses eller høstes til produktionsformål, eller som bruges til dyrkning.

36 Landbrugere, der driver landbrug i en medlemsstat, som har besluttet at indrømme disse fravigelser, kunne derfor være berettigede til direkte betalinger for landbrugsmetoder, der er til gavn for klimaet og miljøet, selv om de anvendte deres braklagte arealer til landbrugsproduktion, og selv om de anvendte plantebeskyttelsesmidler på disse arealer.

37 Hvad i anden række angår omfanget af den i nærværende doms præmis 25 nævnte begrundelsespligt, som påhviler Kommissionen, navnlig i forbindelse med vedtagelsen af en almengyldig retsakt såsom gennemførelsesafgørelse 2022/484, skal det først bemærkes, at Kommissionen i fjerde betragtning til denne gennemførelsesafgørelse anførte, at den kraftige stigning i råvarepriserne udløst af Den Russiske Føderations invasion af Ukraine påvirkede udbuddet af og efterspørgslen efter landbrugsprodukter. Det skal fastslås, at denne betragtning på en summarisk, men forståelig måde forklarer de samlede omstændigheder, som har ført til vedtagelsen af denne gennemførelsesafgørelse, og at betragtningen med tilstrækkelig klarhed beskriver det specifikke problem af hastende karakter, som denne afgørelse har til formål at løse.

38 Det skal tilføjes, at der, således som det fremgår af første punktum i fjerde betragtning til gennemførelsesafgørelse 2022/484, skal sondres mellem begrebet »råvarer« og »landbrugsprodukter«. Det følger nemlig af en samlet læsning af fjerde og ottende betragtning til den franske sprogversion af denne gennemførelsesafgørelse, at begrebet »råvarer« [(o.a.: på fransk »produits de base«)] betegner »råvarer« [(o.a.: på fransk »matières premières«)], dvs. de elementer, der er nødvendige for landbrugsproduktion. Denne konstatering bekræftes af den omstændighed, at andre sprogversioner af den nævnte gennemførelsesafgørelse, såsom den tyske, den engelske og den italienske sprogversion, i disse to betragtninger anvender et udtryk svarende til udtrykket for »råvarer« på fransk, nemlig henholdsvis »Rohstoff(e)«, »commodity« og »materie prime«. Der sondres i øvrigt ikke i gennemførelsesafgørelse 2022/484 mellem de forskellige landbrugsprodukter, da der i første punktum i fjerde betragtning til denne afgørelse uden forskel henvises til indvirkningen af den kraftige stigning i råvarepriserne på udbuddet af og efterspørgslen efter landbrugsprodukter. Den argumentation, som Ligue har fremført for den forelæggende ret, således som den fremgår af de sagsakter, som Domstolen råder over, og hvorefter gennemførelsesafgørelse 2022/484 er utilstrækkeligt begrundet derved, at den ikke præciserer, hvilke landbrugsprodukter der skal betragtes som råvarer, og som var de eneste, der

skulle have være omfattet af den fravigelsesforanstaltning, som blev vedtaget, ser derfor bort fra den omstændighed, at der er tale om to forskellige begreber, hvis respektive indhold ikke overlapper hinanden.

39 Dertil kommer, at det argument, som Ligue har fremført for den forelæggende ret, også således som det fremgår af de sagsakter, som Domstolen råder over, hvorefter Kommissionen i gennemførelsesafgørelse 2022/484 burde have præciseret det »tilfælde af særligt hastende karakter«, som begrundede vedtagelsen af afgørelsen, bygger på en urigtig forudsætning.

40 Dels er tilstedeværelsen af et »tilfælde af særligt hastende karakter« nødvendig for at begrunde vedtagelsen af gennemførelsesretsakter, der er vedtaget på grundlag af artikel 69, stk. 2, i forordning nr. 1307/2013, mens den nævnte gennemførelsesafgørelse, som også fremhævet af den forelæggende ret, blev vedtaget på grundlag af denne artikels stk. 1, der henviser til »akutte situationer«.

41 Dels har Ligue for den forelæggende ret gjort gældende, at den hastende karakter ikke er blevet godtgjort af Kommissionen i den foreliggende sag, idet denne institution hverken havde defineret begrebet »råvarer« eller fremført nogen beregning til påvisning af den »kraftige stigning« i priserne på disse varer.

42 I denne henseende skal det blot fastslås, at henset til de krav til begrundelsen for en almengyldig retsakt, der er henvist til i nærværende doms præmis 25, kræver artikel 296, stk. 2, TEUF ikke, at Kommissionen giver en begrundelse, som specifikt definerer de råvarer, hvis priser er påvirket af Ruslands invasion af Ukraine den 24. februar 2022, eller at Kommissionen foretager en beregning af disse højere priser.

43 Hvad dernæst angår det generelle formål med gennemførelsesafgørelse 2022/484 er dette fastlagt i andet punktum i samme fjerde betragtning. Kommissionen har heri præciseret, at med henblik på at imødegå det specifikke problem, der er beskrevet i nærværende doms præmis 37, skulle Unionens landbrugsproduktionspotentiale øges med henblik på fødevare- og foderforsyningen.

44 Det fremgår af femte betragtning til gennemførelsesafgørelse 2022/484, at Kommissionen for at nå dette mål anså det for nødvendigt at give landbrugerne mulighed for i videst muligt omfang at gøre brug af deres disponible arealer, eftersom braklagte arealer ifølge artikel 4, stk. 1, litra f), i forordning nr. 1307/2013 fortsat er agerjord, der egner sig til produktion af afgrøder og af denne grund straks kan anvendes til produktion af fødevarer og foder. Det er på denne baggrund, at Kommissionen, således som det fremgår af denne femte betragtning, vurderede, at det var hensigtsmæssigt, at medlemsstaterne skulle have tilladelse til at fravige betingelserne vedrørende direkte betalinger for landbrugsmetoder, der er til gavn for klimaet og miljøet, herunder forbuddet mod anvendelsen af plantebeskyttelsesmidler.

45 I øvrigt anførte Kommissionen i sjette betragtning til gennemførelsesafgørelse 2022/484, at disse foranstaltninger vedrørende afgrødediversificering og miljømæssige fokusområder kun fraveg bestemmelserne i forordning nr. 1307/2013 i det omfang og i den periode, det var strengt nødvendigt, fordi de var begrænset til ansøgningsåret 2022 og tog sigte på at adressere indvirkningen på udbuddet af og efterspørgslen efter landbrugsprodukter ved at tillade en forøgelse af det samlede areal med agerjord, der er til rådighed til produktion af fødevarer og foder.

46 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at Kommissionen i lyset af de betingelser, der er fastsat i artikel 69, stk. 1. i forordning nr. 1307/2013 i tilstrækkelig grad har redegjort for grundene til, at de foranstaltninger, der er fastsat i gennemførelsesafgørelse 2022/484, dels var nødvendige og begrundede med henblik på at løse et specifikt problem i forbindelse med en nødsituation, dels kun fraveg denne forordning i det omfang og i den periode, det var strengt nødvendigt for at nå dette mål.

47 Hvad dernæst angår overholdelsen af proportionalitetsprincippet skal det bemærkes, at gennemførelsesforanstaltninger, der er vedtaget på grundlag af artikel 69, stk. 1, i forordning nr. 1307/2013, skal være nødvendige og begrundede i akutte situationer og kun må fravige denne forordnings bestemmelser i et omfang og tidsrum, der er strengt nødvendigt.

48 For det første forekommer den ved denne gennemførelsesafgørelse indførte foranstaltning i denne henseende som nødvendig og begrundet, henset til det med gennemførelsesafgørelse 2022/484 forfulgte formål, der, således som det fremgår af nærværende doms præmis 40 og 41, sigter mod at løse et specifikt problem i forbindelse med en nødsituation. Dels er anvendelsen af braklagte arealer uden at kræve komplekse foranstaltninger nemlig egnet til direkte at bidrage til forøgelsen af landbrugsproduktionen. Dels kan en foranstaltning, der består i ikke at fratage landbrugere direkte betalinger for landbrugsmetoder, der er til gavn for klimaet og miljøet, når disse landbrugere anvender deres braklagte arealer til landbrugsproduktion, tilskynde landbrugerne til at anvende disse arealer.

49 For det andet begrænsede Kommissionen sig ved gennemførelsesafgørelse 2022/484 til kun i perioden omfattet af ansøgningsåret 2022 at tillade medlemsstaterne at fravige visse bestemmelser i de EU-retsakter, der er omhandlet i denne afgørelses artikel 1, og uden at pålægge dem en forpligtelse i denne henseende.

50 I det omfang, visse medlemsstater måtte beslutte at gøre brug af en sådan mulighed, har Kommissionen begrænset deres handlinger, således at den potentielt negative indvirkning heraf på miljøet minimeres.

51 Kommissionen erindrede således i syvende betragtning til gennemførelsesafgørelse 2022/484 om, at medlemsstaterne ved gennemførelsen af denne afgørelse var forpligtede til at tage behørigt hensyn til formålet med de landbrugsmetoder, der er til gavn for klimaet og miljøet, og særlig til behovet for tilstrækkelig beskyttelse af jordkvaliteten og kvaliteten af naturressourcerne og biodiversiteten, særlig i de mest følsomme perioder for blomstrende blomster og rugende fugle. Som Kommissionen således har anført i sine skriftlige indlæg, tilkom det i denne sammenhæng medlemsstaterne under overholdelse af disse betingelser at definere det territoriale anvendelsesområde for fravigelserne og præcisere de tilladte anvendelser og afgrøder, hvilket den vallonske regering i det foreliggende tilfælde har gjort i artikel 2, § 2, i bekendtgørelsen af 12. maj 2022.

52 I samme forbindelse pålægger artikel 3 i gennemførelsesafgørelse 2022/484 medlemsstaterne at give Kommissionen besked om beslutningerne truffet i henhold til afgørelsens artikel 1, om det antal bedrifter, som har anvendt fravigelserne, og om det antal hektar, som de nævnte fravigelser er blevet anvendt på. Det fremgår af niende betragtning til denne gennemførelsesafgørelse, at Kommissionen navnlig har pålagt disse forpligtelser med henblik på at overvåge, om de beslutninger, hvorved medlemsstaterne anvender den undtagelsesordning, der er indført ved den nævnte gennemførelsesafgørelse, er i overensstemmelse med de begrænsninger, der er fastsat i denne afgørelse.

53 Det følger heraf, at de gennemførelsesforanstaltninger, der er vedtaget på grundlag af gennemførelsesafgørelse 2022/484, ikke er i strid med det i artikel 69, stk. 1, i forordning nr. 1307/2013 fastsatte krav om, at de er nødvendige og begrundede.

54 Henset til ovenstående betragtninger skal det forelagte spørgsmål besvares med, at behandlingen heraf intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af gennemførelsesafgørelse 2022/484.

Sagsomkostninger

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

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

Behandlingen af det forelagte spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2022/484 af 23. marts 2022 om fravigelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1307/2013 og Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 639/2014 for så vidt angår anvendelsen af visse betingelser vedrørende grønne betalinger for ansøgningsåret 2022.

Underskrifter