



Datum van
inontvangstneming

:

28/02/2013

Zaak C-47/13

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

29 januari 2013

Verwijzende rechter:

Bundesverwaltungsgericht (Duitsland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

15 november 2012

Verzoeker, appellant en verzoeker in „Revision“:

Martin Grund

Verweerder, geïntimeerde en verweerder in „Revision“:

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

BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

BESCHIKKING

(omissis)

In het administratiefrechtelijk geding tussen

Martin Grund,

(omissis) 23816 Bebensee,

verzoeker, appellant en verzoeker in „Revision“,

(omissis)

tegen

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

(omissis) 24220 Flintbek,

verweerder, geïntimeerde en verweerder in „Revision”,

(omissis)

[Or. 2]

Partij bij de procedure:

de Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht (de vertegenwoordiger van het belang van de Bondsrepubliek bij het Bundesverwaltungsgericht),

(omissis) 10559 Berlin,

heeft de Derde Senat van het Bundesverwaltungsgericht

op 15 november 2012

(omissis)

als volgt beslist:

De behandeling van de zaak wordt geschorst.

Het Hof van Justitie van de Europese Unie wordt verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag betreffende de uitlegging van verordening (EG) nr. 796/2004 van de Commissie van 21 april 2004 (PB L 141, blz. 18):

Is een stuk landbouwgrond dat thans en sinds ten minste vijf jaar wordt gebruikt voor de teelt van grassen of andere kruidachtige voedergewassen, maar tijdens die periode is omgeploegd en ingezaaid met een ander kruidachtig voedergewas (in casu gras dat bedoeld is voor inzaai op bouwland) in plaats van het tot dusver geteelde kruidachtige voedergewas (in casu klavergras), blijvend grasland in de zin van artikel 2, punt 2, van [verordening (EG) nr. 796/2004 van de Commissie van 21 april 2004] of is er in dat geval sprake van vruchtwisseling, die het ontstaan van blijvend grasland uitsluit?

Motivering

I

- 1 Partijen zijn het oneens over de vraag of bepaalde percelen landbouwgrond vallen onder het verbod om blijvend grasland om te zetten [in bouwland], welk verbod is neergelegd in de Dauergrünland-Erhaltungsverordnung [verordening tot

instandhouding van het blijvend grasland] van het Land Schleswig-Holstein, waarmee uitvoering is gegeven aan de Unierechterlijke verplichting om blijvend grasland in stand te houden.

[Or. 3]

- 2 1. Verzoeker is landbouwer en dient jaarlijks een aanvraag voor de bedrijfstoeslag in. In zijn verzamelaanvragen heeft hij vanaf 1998 en 1999 aangegeven, op twee stukken grond, de percelen Hohenkamp en Herrbusch, gras dat bedoeld is voor inzaai op bouwland (hierna: „gras voor bouwland”) te telen. In 2005 heeft hij op beide percelen klavergraszaad doorgezaaid en ze van 2005 tot 2008 aangemeld als oppervlakten met klavergras. In 2009 werden beide percelen opnieuw gebruikt als percelen met gras voor bouwland. Vanaf het oogstjaar 2010 werd het perceel Hohenkamp verpacht en sindsdien is het als hooiweide in de aanvragen vermeld. Op het perceel Herrbusch wordt sinds 2010 met toestemming kuilmaïs geteeld; in ruil diende een ander perceel te worden aangelegd als blijvend grasland.
- 3 Bij brief van 9 januari 2009 heeft verweerder aan verzoeker meegedeeld dat hij de code voor de percelen had gewijzigd naar blijvend grasland, aangezien ze in het tijdvak van 1998 tot 2008 gedurende een ononderbroken periode van minstens zes jaar waren gebruikt als grasland en bijgevolg als blijvend grasland moesten worden aangemerkt. Tevens wees hij verzoeker erop, dat de percelen vielen onder het omzettingsverbod van de Dauergrünland-Erhaltungsverordnung.
- 4 Verzoeker heeft daarop op 4 juni 2009 beroep ingesteld en vordert dat wordt vastgesteld dat beide percelen niet vallen onder het omzettingsverbod. Hij heeft een gewettigd belang bij deze vaststelling, aangezien een inbreuk op het omzettingsverbod voor hem premierechtelijke gevolgen heeft. Wat het verpachte land betreft, krijgt hij voor blijvend grasland minder pacht dan voor bouwland. Tot staving van zijn beroep heeft hij vooral aangevoerd dat er geen sprake was van blijvend grasland. Bouwland waarop gras is ingezaaid is geen blijvend grasland, omdat het na een of twee jaren gebruik wordt omgeploegd. In de landbouw worden onder blijvend grasland oppervlakten verstaan waarop bestendig hetzelfde gras aanwezig is. De daarmee gepaard gaande bijzondere ecologische waarde heeft tijdelijk grasland niet. Los daarvan is er bij het overschakelen van klavergras naar gras voor bouwland en omgekeerd sprake van vruchtwisseling, die eraan in de weg staat dat blijvend grasland ontstaat en een einde maakt aan een bestaand gebruik als blijvend grasland.

[Or. 4]

- 5 Verweerder heeft aangevoerd dat bouwland waarop gras is ingezaaid dat regelmatig wordt omgeploegd moet worden gelijkgesteld met natuurlijk blijvend grasland. Waar het op aankomt is dat ononderbroken hetzelfde gewas wordt geteeld; anders doet zich vruchtwisseling voor. Nadat op de beide oppervlakten

echter gedurende meer dan vijf jaar ononderbroken gras voor bouwland was geteeld, was er sprake van blijvend grasland, ongeacht dat nadien klavergras was ingezaaid.

- 6 Bij vonnis van 13 oktober 2010 heeft het Verwaltungsgericht, uitspraak doende in eerste instantie, het beroep ongegrond verklaard. Aangezien verzoeker in het jaar 2003 respectievelijk 2004 op beide percelen sinds minstens vijf jaar gras voor bouwland had geteeld, was er sprake van blijvend grasland. De eenmaal verworven status van blijvend grasland gaat niet teloor door een vruchtwisseling van verschillende kruidachtige voedergewassen. Het Oberverwaltungsgericht heeft het tegen dat vonnis ingestelde hoger beroep verworpen na de mondelinge behandeling van 12 mei 2011. Los van de vraag of er slechts sprake is van vruchtwisseling wanneer wordt overgeschakeld van grassen of andere kruidachtige voedergewassen naar andere landbouwgewassen, laat de overschakeling van gras naar andere kruidachtige voedergewassen de status van bestaand blijvend grasland onverlet.
- 7 Verzoeker heeft tegen dat arrest beroep in „Revision” ingesteld.
- 8 2. Met het Gesetz zur Umsetzung der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (wet tot uitvoering van de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid) van 21 juli 2004 (omissis) heeft de Bondsrepubliek Duitsland onder meer het Direktzahlungen-Verpflichtungengesetz (wet houdende verplichtingen voor directe betalingen; DirektZahlVerpflG) vastgesteld. Met deze wet wordt uitvoering gegeven aan verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad van 29 september 2003 (PB L 270, blz. 1) en aan de ter uitvoering daarvan vastgestelde rechtshandelingen, in het bijzonder voor zover deze het behoud betreffen van blijvend grasland in bedrijven die rechtstreekse steun aanvragen (§ 1, lid 1, DirektZahlVerpflG). Deze wet verwijst dynamisch naar de thans geldende versies van de Uniewetgeving en werd gewijzigd om hem in overeenstemming te brengen met de in het jaar 2009 herziene wetteksten („gezondheidscheck van het GLB”). Volgens § 3, lid 1, eerste zin, DirektZahlVerpflG dienen de lidstaten ervoor te zorgen dat het aandeel van het blijvend grasland niet aanzienlijk afneemt. Daartoe worden de regeringen van de deelstaten gemachtigd om bij verordening de **[Or. 5]** omzetting van grasland te verbieden of beperken wanneer het aandeel van het blijvend grasland met meer dan vijf procent is afgenomen (§ 5, lid 3, punt 1, DirektZahlVerpflG).
- 9 Op basis daarvan heeft het Land Schleswig-Holstein de Landesverordnung zur Erhaltung von Dauergrünland (deelstatelijke verordening tot instandhouding van het blijvend grasland; Dauergrünland-Erhaltungsverordnung – DGL-VO SH) van 13 mei 2008 vastgesteld (omissis). Wanneer op basis van de verzamelaanvragen voor de bedrijfstoelage wordt vastgesteld dat het aandeel van het blijvend grasland met meer dan vijf procent is afgenomen, wordt dit officieel bekendgemaakt door de bevoegde overheidsinstantie (§ 1, lid 1, eerste zin, DGL-VO SH). Na deze

bekendmaking mag blijvend grasland niet zonder toestemming worden omgezet. De in dat verband relevante voorschriften luiden als volgt:

10 § 2, lid 1, eerste zin, DGL-VO SH

„Na de bekendmaking van de in § [1], lid 1, bedoelde vaststelling mogen landbouwers die rechtstreekse betalingen aanvragen, blijvend grasland in de zin artikel 2, punt 2, van verordening (EG) [nr.] 796/2004 van 21 april 2004 (PB L 141, blz. 18) niet omzetten zolang zij rechtstreekse betalingen ontvangen.”

11 § 2, lid 2, eerste zin, DGL-VO SH

„In afwijking van lid 1 kan de bevoegde overheidsinstantie toestemming geven om blijvend grasland om te zetten.”

12 Het bevoegde ministerie van het Land Schleswig-Holstein heeft in het Amtsblatt für Schleswig-Holstein van 23 juni 2008 middels een algemeen besluit bekendgemaakt dat het aandeel van het blijvend grasland met meer dan 5 % was afgenomen, zodat het omzettingsverbod van § 1, lid 1, tweede zin, DGL-VO SH sinds de volgende dag in werking is getreden.

II

13 In het kader van de „Revision” rijst een vraag betreffende de uitlegging van het recht van de Unie, die het noodzakelijk maakt het Hof van Justitie van de Europese Unie te verzoeken om een prejudiciële beslissing. De [Or. 6] uitkomst van de procedure hangt af van de uitlegging van het Unierechtelijke begrip „blijvend grasland”.

14 1. De prejudiciële vraag is relevant voor de uitspraak.

15 a) Het omzettingsverbod van de Dauergrünland-Erhaltungsverordnung van het Land Schleswig-Holstein is geldig. Terecht zijn de lagere rechters ervan uitgegaan dat Schleswig-Holstein de verordening kon vaststellen op grond van § 5, lid 3, punt 1, DirektZahlVerpflG. De bewoordingen van die bepaling staan onder de daarin vermelde voorwaarden in het algemeen toe, de omzetting van grasland te verbieden of te beperken. Louter als een mogelijkheid om dat te doen wordt bepaald dat de omzetting afhankelijk kan worden gesteld van een toestemming die wordt gegeven in het kader van een verordening van de federale Staat tot regeling van de beginselen met betrekking tot de voorwaarden voor de goedkeuring voor de omzetting als bedoeld in § 5, lid 1, eerste zin, punt 6, DirektZahlVerpflG. De machtiging sluit dus niet uit dat, ook bij het achterwege blijven van een andere verordening van de federale Staat, een verbod wordt ingevoerd, waarvan kan worden afgeweken door toestemming te geven.

- 16 b) Het Bundesverwaltungsgericht is bevoegd en verplicht om in het kader van de Dauergrünland-Erhaltungsverordnung het begrip blijvend grasland uit te leggen. Het is juist dat dit begrip is opgenomen in een deelstatelijke verordening. (omissis). De begripsomschrijving van blijvend grasland vindt echter geen toepassing als een zelfstandige deelstatelijke regeling; in het onderhavige regelgevingskader is integendeel sprake van een rechtsbegrip dat in het Unierecht is vastgesteld en bijgevolg voorwerp van een beroep in „Revision” kan zijn (omissis). Dat volgt uit het feit dat de deelstaat slechts een bindend Unierechtelijk voorschrift beoogde uit te voeren. Krachtens §§ 3 en 5, lid 3, punt 1, DirektZahlVerpflG was hij verplicht dat te doen, en was hij daartoe gemachtigd, zonder daarbij het voorwerp van het omzettingsverbod nog zelf verder te kunnen bepalen. Dit rechtskader brengt de in [Or. 7] de considerans van de Dauergrünland-Erhaltungsverordnung vermelde rechtsgrondslag tot uitdrukking, die verwijst naar de machtiging van het Direktzahlungen-Verpflichtungengesetz.
- 17 2. De uitkomst van het geding hangt dus af van de vraag, welke veranderingen op een stuk landbouwgrond verhinderen dat het gaat om blijvend grasland.
- 18 a) Het omzettingsverbod van het Land Schleswig-Holstein geldt voor blijvend grasland „in de zin van artikel 2, punt 2, van verordening (EG) nr. 796/2004”. Uit de vermelding van de datum en de vindplaats („21 april 2004” en „PB L 141, blz. 18”) blijkt dat het gaat om een statische verwijzing, zodat dient te worden uitgegaan van de oorspronkelijke Unierechtelijke begripsbepaling. Het is juist dat deze begripsbepaling naderhand is gewijzigd in het Unierecht. Zo werd bij verordening (EG) nr. 239/2005 van Commissie van 11 februari 2005 (PB L 42, blz. 3) verordening nr. 796/2004 gewijzigd om ze te verduidelijken en aan te vullen; met name werd een begripsomschrijving van „gras of andere kruidachtige voedergewassen” ingevoegd. De kern van de definitie is evenwel niet gewijzigd door deze wijzigingen, en evenmin door verordening (EG) nr. 380/2009 van de Commissie van 8 mei 2009 (PB L 116, blz. 9) of door het sinds 1 januari 2010 geldende artikel 2, sub c, van verordening (EG) nr. 1120/2009 van de Commissie van 20 oktober 2009 (PB L 316, blz. 1).
- 19 b) Volgens de definitie in artikel 2, punt 2, van verordening (EG) nr. 796/2004 van 21 april 2004 is blijvend grasland „grond met een natuurlijke of ingezaaide vegetatie van grassen of andere kruidachtige voedergewassen die gedurende ten minste vijf jaar niet in de vruchtwisseling van het bedrijf wordt opgenomen”.
- 20 aa) Het Bundesverwaltungsgericht is gebonden aan de feitelijke vaststellingen van de appelrechter en kan geen eigen vaststellingen doen (omissis); hieruit volgt dat het geen rekening kan houden met de verdere ontwikkeling van de feiten na de mondelinge behandeling voor de appelrechter op 12 mei 2011. Voor het perceel Hohenkamp heeft [Or. 8] verzoeker na de verpachting ervan belang bij de vaststelling dat het niet gaat om blijvend grasland, aangezien hij de grond dan

tegen een hogere pachtprijs kan verpachten. Bijgevolg moet worden onderzocht of de grond op 12 mei 2011 blijvend grasland was. Voor het perceel Herrbusch, dat sinds 2010 niet langer als grasland, maar voor de teelt van kuilmaïs wordt gebruikt, is de Senat van oordeel dat de vordering tot verklaring voor recht daarentegen het tijdstip betreft waarop het gebruik veranderde, aangezien de op dat tijdstip beëindigde status van blijvend grasland de grondslag vormt voor de verplichting die aan de toestemming voor de omzetting was verbonden, om blijvend grasland aan te leggen op een vervangend perceel.

- 21 bb) Het bestaan van een omzettingsverbod hangt voor beide percelen af van het antwoord op de vraag of zij op het relevante tijdstip werden gebruikt voor de teelt van grassen of andere kruidachtige voedergewassen gebruikt en sinds (ten minste) de vijf daaraan voorafgaande jaren niet in de vruchtwisseling waren opgenomen en dus voor de teelt van een kruidachtig voedergewas waren gebruikt. Dat temporeel verband blijkt niet alleen uit het verband dat in de begripsomschrijving wordt gelegd tussen het huidige gebruik als grasland en hetzelfde gebruik in het verleden, wat ook wordt verduidelijkt door de wijziging van de tijdvorm door artikel 1, punt 1, sub a, van verordening (EG) nr. 239/2005, maar is ook in overeenstemming met het doel van de verplichting om blijvend grasland in stand te houden, zoals dit nader is ingevuld in de uitvoeringsverordeningen van de Commissie. Dat doel bestaat erin, te verzekeren dat het aandeel van het grasland waarvoor een zekere gebruikscontinuïteit bestaat, zich op nationaal of naar keuze regionaal niveau binnen een bepaalde tolerantiemarge beweegt, ongeacht het voortbestaan van afzonderlijke oppervlakten blijvend grasland.
- 22 cc) Bijgevolg dient te worden gezien naar het gebruik van de beide percelen in de periode van vijf jaar vóór 2011 en 2010, waarin deze vanaf 2005 eerst voor de teelt van klavergras waren aangemeld. Van belang voor de beslissing is bijgevolg, of de overschakeling in 2009 op beide percelen van klavergras naar gras voor bouwland een vruchtwisseling was, zodat de oppervlakten op het tijdstip van de vaststelling geen blijvend grasland zijn. Deze vraag is in het dictum van deze beschikking geformuleerd.

[Or. 9]

- 23 3. Volgens de Senat blijkt uit artikel 2, punt 2, van verordening (EG) nr. 796/2004 niet dat het omploegen van grasland als zodanig uitsluit dat er sprake is van blijvend grasland.
- 24 a) Volgens artikel 2, punt 2, van verordening (EG) nr. 796/2004 is er slechts dan geen sprake van blijvend grasland, wanneer de oppervlakte in de vruchtwisseling van het bedrijf werd opgenomen. Een andere conclusie vloeit evenmin voort uit de verplichting van de lidstaten om in het geval van een aanzienlijke afname van het aandeel van het blijvend grasland de omzetting van blijvend grasland in beginsel te verbieden en nog slechts met een voorafgaande

toestemming toe te staan (artikel 4, lid 1, van verordening nr. 796/2004). Het is juist dat een dergelijk verbod geschikt is om de instandhouding van het blijvend grasland te verzekeren, aangezien een vruchtwisseling doorgaans vereist dat het perceel eerst wordt omgeploegd. Daaruit kan evenwel niet worden afgeleid dat een perceel door het loutere omploegen de eigenschap van blijvend grasland verliest. Deze uitlegging vindt steun in artikel 4, lid 1, eerste alinea, van verordening (EG) nr. 1122/2009 van de Commissie van 30 november 2009 (PB L 316, blz. 65), waarin het heet dat blijvend grasland niet zonder toestemming mag worden „omgezet”.

- 25 b) Ook uit de begripsomschrijving van „grassen of andere kruidachtige voedergewassen” die bij verordening (EG) nr. 239/2005 is ingevoegd als artikel 2, punt 2, sub a, van verordening (EG) nr. 796/2004, blijkt dat het omploegen als zodanig niet resulteert in het verlies van de status van blijvend grasland. Tot de planten waarvan het uitzaaien resulteert in het ontstaan van grasland behoren alle normale zaadmengsels voor grasland, en dus ook gras voor bouwland, dat gebruikelijkerwijs regelmatig wordt omgeploegd. Bovendien mogen de lidstaten daartoe de planten rekenen bedoeld in bijlage IX bij verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad van 29 september 2003 (PB L, punt 270, blz. 1), die van nature eenjarig zijn en dus na het omploegen telkens opnieuw moeten worden ingezaaid. De opvatting dat het slechts op de begroeiing en niet op het omploegen aankomt, is in overeenstemming met het doel van de Europese Unie, de instandhouding van het blijvend grasland wegens het positieve milieueffect ervan te bevorderen om een massale omzetting in bouwland te voorkomen [punt 4 van de considerans van verordening (EG) nr. 1782/2003]. De vrees voor een (ongewenste) omzetting in akkerland wordt verklaard door het feit dat na de afschaffing van de premies voor runderen en schapen het [Or. 10] behoud van de voor deze premies noodzakelijke percelen voor voedergewassen – zoals met gras ingezaaid bouwland – niet langer verzekerd leek.
- 26 4. De Senat is geneigd, in de opeenvolging van verschillende kruidachtige voedergewassen geen vruchtwisseling in de zin van verordening (EG) nr. 796/2004 te zien.
- 27 a) Deze verordening noch de latere verordeningen (EG) nrs. 1122/2009 en 1120/2009 bevatten een omschrijving van het begrip vruchtwisseling, maar plaatsen dat begrip tegenover de teelt van grassen of andere kruidachtige voedergewassen. De begripsomschrijving van blijvend grasland in bijlage 1, punt 1, bij verordening (EG) nr. 658/96 van de Commissie van 9 april 1996 (PB L 91, blz. 46) blijft beperkt tot grond die als grasland wordt gebruikt, zodat de teelt van een ander gewas dan gras volgens het traditionele taalgebruik een vruchtwisseling zou behelzen. Aangezien artikel 2, punt 2, van verordening (EG) nr. 796/2004 gras en andere kruidachtige voedergewassen samen vermeldt, ligt het voor de hand aan te nemen dat er slechts sprake is van een vruchtwisseling in de zin van de begripsomschrijving van blijvend grasland wanneer een ander gewas dan een kruidachtig voedergewas wordt geteeld.

- 28 Dienovereenkomstig bepaalt artikel 4, lid 2, eerste alinea, van verordening (EG) nr. 796/2004 in verband met de verplichting om opnieuw blijvend grasland aan te leggen, dat oppervlakten die voor „andere vormen van grondgebruik” zijn omgezet, opnieuw in blijvend grasland moeten worden omgezet. De formulering „andere vormen van grondgebruik” hangt op haar beurt samen met de begripsomschrijving van blijvend grasland, die refereert aan het gebruik voor de teelt van „gras of andere kruidachtige voedergewassen”. Volgens de wetgever is dus irrelevant welk kruidachtig voedergewas wordt geteeld. Dienovereenkomstig wordt niet voorgeschreven dat hetzelfde kruidachtig voedergewas moet worden ingezaaid als vroeger werd geteeld. Wanneer evenwel, zoals uiteengezet, het omploegen van het perceel geen gevolgen heeft voor het bestaan van blijvend grasland, zijn er volgens de Senat geen overtuigende redenen om aan te nemen dat de status van blijvend grasland verloren zou gaan indien na het omploegen een ander kruidachtig voedergewas of een andere mengsel van kruidachtige voedergewassen wordt ingezaaid.

[Or. 11]

- 29 b) De juiste uitlegging van het recht van de Unie is echter niet zo evident dat redelijkerwijze geen twijfel meer kan bestaan in de zin van de „acte clair”-doctrine. Er mag niet uit het oog worden verloren dat het begrip vruchtwisseling traditioneel gebonden is aan een verandering van gewas. Klavergras is een mengsel van gras- en klaversoorten, waarbij klaver in de traditionele vruchtwisseling van belang is wegens de met de teelt ervan gepaard gaande verrijking van de bodem met stikstof. In dat verband bepaalt bijlage II bij verordening (EG) nr. 1200/2009 van de Commissie van 30 november 2009 (PB L 329, blz. 1) in punt II. 2.01 voor de enquête naar de structuur van de landbouwbedrijven, dat bij „gewasrotatie” „op een bepaald stuk grond volgens een gepland patroon of in een geplande volgorde in opeenvolgende oogstjaren afwisselend eenjarige gewassen [worden] verbouwd, zodat gewassen van dezelfde soort niet ononderbroken op hetzelfde stuk grond worden verbouwd.” [zie in dezelfde zin reeds punt D. II van bijlage I bij verordening nr. 1444/2002 van de Commissie van 24 juli 2002 (PB L 216, blz. 1)]. Bovendien maakt bijlage II bij verordening (EG) nr. 1200/2009 in II. 2.01.09.01 een onderscheid in het kader van de definitie van tijdelijk grasland, doordat wordt verwezen naar grasgewassen die onderdeel zijn van een „normale” vegetatiecyclus. Ten slotte staat verzoeker niet alleen met zijn opvatting dat sprake is van vruchtwisseling wanneer wordt overgeschakeld van klavergras naar gras voor bouwland. Volgens de Vertreter des Bundesinteresses gaat ook het Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz daarvan uit en zelfs verweerder is dezelfde opvatting toegedaan.

(ondertekeningen)