Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
H. SAUGMANDSGAARD ØE
fremsat den 25. november 2020[1]

Sag C-361/19

De Ruiter vof
mod
Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af College van Beroep voor het bedrijfsleven (ret i første instans i sager om handel og industri, Nederlandene))

»Præjudiciel forelæggelse – fælles landbrugspolitik – direkte betalinger – forordning (EU) nr. 1306/2013 – artikel 97, stk. 1 – artikel 99, stk. 1 – gennemførelsesforordning (EU) nr. 809/2014 – artikel 73, stk. 4, litra a) – nedsættelser og udelukkelser ved manglende overholdelse af krydsoverensstemmelsesreglerne – fastlæggelse af det relevante år for beregning af den procentvise nedsættelse – beregning af nedsættelsen – henførelse af nedsættelsen – det år, hvor den manglende overholdelse finder sted – det år, hvor den manglende overholdelse konstateres – dom Teglgaard og Fløjstrupgård (C-239/17, EU:C:2018:597)«

I. Indledning

1. Den foreliggende sag ligger i forlængelse af dommen i sagen Teglgaard og Fløjstrupgård[2].

2. I denne dom skulle Domstolen afgøre, om nedsættelserne af de direkte betalinger til landbrugere som følge af manglende overholdelse af krydsoverensstemmelsesreglerne[3] i henhold til den omhandlede lovgivning skulle beregnes på grundlag af de betalinger, der var ydet for det kalenderår, hvor den manglende overholdelse havde *fundet sted*, eller for det år, hvor den manglende overholdelse var blevet *konstateret*[4]. Domstolen fastslog, at det var det år, hvor den manglende overholdelse havde *fundet sted*, der skulle danne grundlag for beregningen[5].

3. På det tidspunkt, hvor Teglgaard-dommen blev afsagt, var de regler, der var omhandlet i denne sag, allerede blevet ophævet og erstattet af en ny lovgivning, som ændrede de omhandlede bestemmelsers ordlyd. Det er denne nye lovgivning, der skal fortolkes i den foreliggende sag, hvor det forelagte spørgsmål svarer til det, der blev behandlet i Teglgaard-dommen, men vedrører den nye lovgivning: Er

1 – Originalsprog: fransk.
2 – Dom af 25.7.2018, Teglgaard og Fløjstrupgård (C-239/17, herefter »Teglgaard-dommen«, EU:C:2018:597).
3 – Jf. med hensyn til krydsoverenstemmelsesordningen punkt 39-41 i dette forslag til afgørelse.
4 – Teglgaard-dommen, præmis 34.
5 – Teglgaard-dommen, præmis 59.

det *overtrædelsesåret* eller *konstateringsåret*, der skal lægges til grund ved beregningen af nedsættelser af direkte betalinger? De bestemmelser, der skal fortolkes, er artikel 97, stk. 1 og artikel 99, stk. 1, i forordning (EU) nr. 1306/2013 [6] samt artikel 73, stk. 4, in initio, og litra a), i gennemførelsesforordning (EU) nr. 809/2014 [7].

4. I den foreliggende sag skal Domstolen derfor i det væsentlige afgøre, om lovgiver med den nye lovgivning har ønsket at ændre det år, for hvilket nedsættelserne ifølge den tidligere lovgivning skulle beregnes.

5. Jeg vil efter min gennemgang foreslå Domstolen at besvare dette spørgsmål benægtende, således at det er *overtrædelsesåret*, der altid skal anvendes som beregningsgrundlag.

6. Den anmodning om præjudiciel afgørelse, hvorved dette spørgsmål er blevet forelagt, er indgivet af College van Beroep voor het bedrijfsleven (ret i første instans i sager om handel og industri, Nederlandene) i forbindelse med en tvist mellem en landbruger og minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (ministeren for landbrug, naturspørgsmål og fødevarekvalitet, herefter »ministeren«) vedrørende en nedsættelse af de direkte betalinger, som ministeren havde foretaget over for landbrugeren som følge af to overtrædelser af krydsoverensstemmelsesreglerne.

II. Retsforskrifter

A. De EU-bestemmelser, der fandt anvendelse i Teglgaard-sagen (de tidligere retsforskrifter)

7. Krydsoverensstemmelsesordningen blev indført ved forordning (EF) nr. 1782/2003 [8], som præciseret ved gennemførelsesforordning (EF) nr. 796/2004 [9] (afsnit 1). Disse forordninger er efterfølgende blevet ophævet ved og erstattet af henholdsvis forordning (EF) nr. 73/2009 [10] og gennemførelsesforordning (EF) nr. 1122/2009 [11] (afsnit 2). Det var disse forordninger, der var omhandlet i Teglgaard-dommen.

6 – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 17.12.2013 om finansiering, forvaltning og overvågning af den fælles landbrugspolitik og om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 352/78, (EF) nr. 165/94, (EF) nr. 2799/98, (EF) nr. 814/2000, (EF) nr. 1290/2005 og (EF) nr. 485/2008 (EUT 2013, L 347, s. 549).

7 – Kommissionens gennemførelsesforordning af 17.7.2014 om gennemførelsesbestemmelser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1306/2013 for så vidt angår det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem, foranstaltninger til udvikling af landdistrikterne og krydsoverensstemmelse (EUT 2014, L 227, s. 69).

8 – Rådets forordning af 29.9.2003 om fastlæggelse af fælles regler for den fælles landbrugspolitiks ordninger for direkte støtte og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere og om ændring af forordning (EØF) nr. 2019/93, (EF) nr. 1452/2001, (EF) nr. 1453/2001, (EF) nr. 1454/2001, (EF) nr. 1868/94, (EF) nr. 1251/1999, (EF) nr. 1254/1999, (EF) nr. 1673/2000, (EØF) nr. 2358/71 og (EF) nr. 2529/2001 (EUT 2003, L 270, s. 1).

9 – Kommissionens forordning af 21.4.2004 om gennemførelsesbestemmelser vedrørende krydsoverensstemmelse, graduering og det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem som omhandlet i Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003 om fastlæggelse af fælles regler for den fælles landbrugspolitiks ordninger for direkte støtte og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere (EUT 2004, L 141, s. 18).

10 – Rådets forordning af 19.1.2009 om fælles regler for den fælles landbrugspolitiks ordninger for direkte støtte til landbrugere og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere, om ændring af forordning (EF) nr. 1290/2005, (EF) nr. 247/2006, (EF) nr. 378/2007 og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1782/2003 (EUT 2009, L 30, s. 16).

11 – Kommissionens forordning af 30.11.2009 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 73/2009 for så vidt angår krydsoverensstemmelse, graduering og det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem inden for rammerne af de ordninger for direkte støtte til landbrugerne, som er omhandlet i nævnte forordning, og om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1234/2007 for så vidt angår krydsoverensstemmelse inden for rammerne af støtteordningen for vin (EUT 2009, L 316, s. 65).

1. Forordning nr. 1782/2003 og gennemførelsesforordning nr. 796/2004

8. Det fremgik i det væsentlige af den franske version af artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003, at i tilfælde af manglende overholdelse af krydsoverensstemmelsesreglerne nedsættes de samlede direkte betalinger, der skal ydes i »l'année civile au cours de laquelle le non-respect est constaté« (det kalenderår, hvor den manglende overholdelse konstateres) [12]. I næsten alle øvrige sprogversioner af denne bestemmelse henvistes der derimod til »det år, hvor den manglende overholdelse finder sted« [13].

9. Ved forordning (EF) nr. 146/2008 [14] blev artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003 med virkning fra 2008 ændret som følger:

»Hvis de lovgivningsmæssige forvaltningskrav eller betingelserne for god landbrugs- og miljømæssig stand ikke overholdes på noget tidspunkt i et givet kalenderår (i det følgende benævnt »det pågældende kalenderår«), og de pågældende overtrædelser skyldes en handling eller undladelse, der direkte kan tilskrives den landbruger, som har indgivet støtteansøgningen i det pågældende kalenderår, nedsættes eller annulleres de samlede direkte betalinger, der […] skal ydes til denne landbruger […]«

10. Artikel 66, stk. 1, første afsnit, i gennemførelsesforordning nr. 796/2004 bestemte:

»1. [Der] foretages […], når en fastslået manglende overholdelse skyldes landbrugerens uagtsomhed, en nedsættelse af de samlede direkte betalinger […], der er ydet eller skal ydes til den pågældende landbruger ifølge de støtteansøgninger, han har indgivet eller vil indgive i løbet af det kalenderår, hvor forholdet konstateres. […]«

2. Forordning nr. 73/2009 og gennemførelsesforordning nr. 1122/2009

11. Med virkning fra den 19. januar 2009 blev artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003, som ændret ved forordning nr. 146/2008, erstattet af artikel 23, stk. 1, i forordning nr. 73/2009, og med virkning fra den 30. november 2009 blev artikel 66, stk. 1, i gennemførelsesforordning nr. 796/2004 erstattet af artikel 70, stk. 8, litra a), i gennemførelsesforordning nr. 1122/2009.

12. Artikel 23, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 73/2009 foreskrev:

»1. Hvis de lovbestemte forvaltningskrav eller betingelserne for god landbrugs- og miljømæssig stand ikke overholdes på ethvert tidspunkt i et givet kalenderår (i det følgende benævnt »det pågældende kalenderår«), og den pågældende misligholdelse skyldes en handling eller undladelse, der direkte kan tilskrives den landbruger, som har indgivet støtteansøgningen i det pågældende kalenderår, nedsættes […] de samlede direkte betalinger, der […] er ydet eller skal ydes til denne landbruger […]«

12 – Denne bestemmelse var på fransk affattet således: »Lorsque les exigences réglementaires en matière de gestion ou les bonnes conditions agricoles et environnementales ne sont pas respectées en raison d'un acte ou d'une omission directement imputable à l'agriculteur concerné, le montant total des paiements directs à octroyer au titre de l'année civile au cours de laquelle le non-respect est constaté, est réduit« (såfremt de lovgivningsbestemte forvaltningskrav eller betingelserne for god landbrugs- og miljømæssig stand ikke overholdes som følge af en handling eller undladelse, der direkte kan tilskrives den enkelte landbruger, nedsættes […] de samlede direkte betalinger, der skal ydes i det kalenderår, hvor den manglende overholdelse konstateres).

13 – Jf. Teglgaard-dommen, præmis 36.

14 – Rådets forordning af 14.2.2008 om ændring af forordning nr. 1782/2003 (EUT 2008, L 46, s. 1) [artikel 1, nr. 1), litra a)].

13. Artikel 70, stk. 8, litra a), i gennemførelsesforordning nr. 1122/2009 bestemte:

»8. I forbindelse med nedsættelser gælder nedsættelsesprocenten for:

a) de samlede direkte betalinger, den pågældende landbruger har fået eller skal have udbetalt på grundlag af støtteansøgninger, han har eller vil indsende i løbet af det kalenderår, hvor misligholdelsen fastslås […]«

B. De EU-bestemmelser, der finder anvendelse i hovedsagen

14. Med virkning fra den 17. december 2013 blev de bestemmelser om overholdelse af krydsoverensstemmelsesregler, der var fastsat i forordning nr. 73/2009, erstattet af bestemmelserne i forordning nr. 1306/2013[15] (afsnit 1) og fra den 17. juli 2014 blev bestemmelserne i gennemførelsesforordning nr. 1122/2009 erstattet af bestemmelserne i gennemførelsesforordning nr. 809/2014 (afsnit 2). Det er disse forordninger, som indgik i reformen af den fælles landbrugspolitik, der skal fortolkes i den foreliggende sag.

1. Forordning nr. 1306/2013

15. 53. betragtning til forordning nr. 1306/2013 har følgende ordlyd:

»Ved […] forordning […] nr. 1782/2003, som blev erstattet af forordning […] nr. 73/2009, indførtes princippet om, at fuldstændig udbetaling til modtagere af visse former for støtte under den fælles landbrugspolitik bør kædes sammen med overholdelse af regler vedrørende arealforvaltning, landbrugsproduktion og landbrugsaktiviteter. […]«

16. 57. betragtning til denne forordning lyder således:

»Krydsoverensstemmelsesordningen indebærer visse administrative bånd for både støttemodtagere og nationale myndigheder, eftersom der må sikres journalføring, foretages kontrol og om nødvendigt pålægges sanktioner. Disse sanktioner bør stå i et rimeligt forhold til overtrædelsen, være effektive og have afskrækkende virkning. Sådanne sanktioner bør ikke påvirke andre sanktioner, der er fastlagt i Unionens lovgivning eller national lovgivning. For at skabe sammenhæng er det hensigtsmæssigt at samle de relevante EU-bestemmelser i en enkelt retsakt. […]«

17. Den nævnte forordnings artikel 91, stk. 1, bestemmer:

»1. Hvis en støttemodtager som omhandlet i artikel 92 ikke overholder reglerne om krydsoverensstemmelse som fastlagt i artikel 93, pålægges støttemodtageren en administrativ sanktion.«

15 – Det bør præciseres, at de bestemmelser om overholdelse af krydsoverensstemmelsesregler, der var fastsat i forordning nr. 73/2009, ganske vist blev erstattet af bestemmelserne i forordning nr. 1306/2013, men at bestemmelserne i forordning nr. 73/2009 formelt blev ophævet ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1307/2013 af 17.12.2013 om fastsættelse af regler for direkte betalinger til landbrugere under støtteordninger inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 637/2008 og Rådets forordning (EF) nr. 73/2009 (EUT 2013, L 347, s. 608).

18. Den samme forordnings artikel 97 med overskriften »Anvendelse af administrative sanktioner« bestemmer følgende i stk. 1, første afsnit:

»1. De i artikel 91 omhandlede administrative sanktioner pålægges, når reglerne om krydsoverensstemmelse ikke er overholdt på et hvilket som helst tidspunkt i et givet kalenderår (»det pågældende kalenderår«), og den pågældende manglende overholdelse kan direkte tilskrives den støttemodtager, som har indgivet støtteansøgningen eller betalingsanmodningen i det pågældende kalenderår.«

19. Artikel 99 i forordning nr. 1306/2013 med overskriften »Beregning af de administrative sanktioner« foreskriver følgende i stk. 1:

»1. De i artikel 91 omhandlede administrative sanktioner anvendes ved hjælp af nedsættelse eller udelukkelse af summen af de i artikel 92 anførte betalinger, som er tildelt eller skal tildeles den pågældende støttemodtager, for så vidt angår betalingsanmodninger, der indgives eller vil blive indgivet i løbet kalenderåret for konstateringen.

Til beregning af disse nedsættelser og udelukkelser tages der hensyn til, hvor alvorlig, omfattende, varig og hyppig den konstaterede manglende overholdelse er, og til kriterierne i stk. 2, 3 og 4.«

2. Gennemførelsesforordning nr. 809/2014

20. Afsnit V, kapitel III, i gennemførelsesforordning nr. 809/2014 har overskriften »Beregning og anvendelse af administrative sanktioner«. Artikel 73 med overskriften »Generelle principper« i dette kapitel bestemmer følgende i stk. 4, litra a):

»4. Den administrative sanktion anvendes på det samlede beløb af de [direkte] betalinger, […] som er ydet eller skal ydes til støttemodtageren:

a) som følge af støtteansøgninger eller betalingsanmodninger, som han har indgivet eller vil indgive i løbet af det kalenderår, som anmærkningen gælder […]«

III. Tvisten i hovedsagen, det præjudicielle spørgsmål og retsforhandlingerne for Domstolen

21. Sagsøgeren i hovedsagen er landbruger. I 2016 konstaterede Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (den nederlandske myndighed for fødevare- og produktsikkerhed, herefter »NVWA«) efter at have aflagt kontrolbesøg på sagsøgerens bedrift to overtrædelser af krydsoverensstemmelsesreglerne: Den ene vedrørende sundhed fandt sted i 2015, og den anden vedrørende dyrevelfærd fandt sted i 2016.

22. Den 16. februar 2017 traf NVWA efter korrespondance med sagsøgeren en afgørelse, hvorved sagsøgeren blev pålagt en nedsættelse på 5% af de direkte betalinger, der skulle ydes til ham i 2016, som følge af manglende overholdelse af krydsoverensstemmelsesreglerne.

23. Sagsøgeren indgav en klage over denne afgørelse, som ministeren afslog ved afgørelse af 30. juni 2017. Sagsøgeren har dernæst indbragt den nævnte afgørelse for den forelæggende ret.

24. Efter den forelæggende rets opfattelse kunne ministeren med rette pålægge sagsøgeren denne nedsættelse.

25. Den forelæggende ret har i denne forbindelse indledningsvis anført, at den første overtrædelse fandt sted i 2015, mens den anden fandt sted i 2016. Overtrædelserne blev konstateret i 2016. Med hensyn til den første overtrædelse svarer *overtrædelsesåret* således ikke til *konstateringsåret*.

26. Den forelæggende ret har dernæst konstateret, at NVWA for begge overtrædelser anvendte en nedsættelse på 3% af støttebeløbet i henhold til artikel 39, stk. 1, i delegeret forordning (EU) nr. 640/2014[16]. Da de to overtrædelser blev konstateret det samme år, nemlig i 2016, og vedrører forskellige krydsoverensstemmelsesområder, valgte NVWA at sammenlægge nedsættelserne og under ét at fastsætte dem til den maksimale sats på 5% i overensstemmelse med artikel 74 i gennemførelsesforordning nr. 809/2014. NVWA beregnede således nedsættelsen af de direkte betalinger ud fra det år, hvor overtrædelserne var blevet *konstateret* (i 2016), og ikke ud fra de år, hvor de to overtrædelser havde *fundet sted* (henholdsvis i 2015 og i 2016).

27. Den forelæggende ret anser denne metode til beregning af nedsættelsen for at være i overensstemmelse med artikel 99, stk. 1, i forordning nr. 1306/2013 og artikel 73, stk. 4, in initio, og litra a), i gennemførelsesforordning nr. 809/2014. Det fremgår ifølge denne ret klart af disse bestemmelser, at nedsættelsen af de direkte betalinger som følge af manglende overholdelse af krydsoverensstemmelsesreglerne skal beregnes på grundlag af de direkte betalinger, der er ydet i *året for konstateringen* af den manglende overholdelse.

28. Den forelæggende ret er imidlertid i tvivl om, hvorvidt de nævnte bestemmelser er forenelige med visse almindelige principper i EU-retten, for så vidt som nedsættelsen beregnes ud fra *konstateringsåret*, når overtrædelsesåret og året for konstateringen af den manglende overholdelse af krydsoverensstemmelsesreglerne ikke er sammenfaldende. Den forelæggende ret ønsker nærmere bestemt oplyst, om de nævnte EU-retlige bestemmelser i lyset af præmisserne i Teglgaard-dommen må anses for at være i strid med ligebehandlingsprincippet, proportionalitetsprincippet og retssikkerhedsprincippet.

29. På denne baggrund har den forelæggende ret ved afgørelse af 23. april 2019, indgået til Domstolen den 3. maj 2019, besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er artikel 99, stk. 1, i [forordning nr. 1306/2013] og artikel 73, stk. 4, [in initio, og] litra a), i [gennemførelsesforordning nr. 809/2014] gyldige, for så vidt som det herved bestemmes, at det er året for konstateringen, der er afgørende ved fastlæggelsen af det år, for hvilket krydsoverensstemmelsesnedsættelsen skal beregnes, i en situation, hvor året for den manglende overholdelse af krydsoverensstemmelsesreglerne ikke er det samme som året for konstateringen heraf?«

30. Den nederlandske, den danske og den tyske regering, Europa-Parlamentet, Rådet for Den Europæiske Union samt Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg. Disse berørte parter har desuden – tillige med den svenske regering – besvaret Domstolens skriftlige spørgsmål af 27. april 2020.

16 – Kommissionens delegerede forordning af 11.3.2014 om supplerende regler til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1306/2013 for så vidt angår det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem, betingelserne for afslag eller tilbagetrækning af betalinger og administrative sanktioner vedrørende direkte betalinger, støtte til udvikling af landdistrikterne og krydsoverensstemmelse (EUT 2014, L 181, s. 48).

IV. Bedømmelse

A. Indledende bemærkninger om det præjudicielle spørgsmål

31. Med det præjudicielle spørgsmål, således som det er formuleret, har den forelæggende ret anmodet Domstolen om at tage stilling til *gyldigheden* af artikel 99, stk. 1, i forordning nr. 1306/2013 og af artikel 73, stk. 4, in initio, og litra a), i gennemførelsesforordning nr. 809/2014 og ikke til *fortolkningen* af disse bestemmelser. Ifølge denne ret fremgår det nemlig klart af disse bestemmelser, at nedsættelsen af betalingerne skal beregnes på grundlag af de betalinger, der er ydet i *året for konstateringen* af den manglende overholdelse af overensstemmelsesreglerne [17].

32. Jeg er imidlertid ikke enig i den antagelse om fortolkningen af artikel 99, stk. 1, i forordning nr. 1306/2013 og af artikel 73, stk. 4, in initio, og litra a), i gennemførelsesforordning nr. 809/2014, som det præjudicielle spørgsmål hviler på.

33. Det følger efter min opfattelse ikke klart og umiddelbart af disse bestemmelser, om nedsættelserne i henhold til denne lovgivning skal beregnes ud fra *overtrædelsesåret* eller ud fra *konstateringsåret*. Det er først og fremmest dette spørgsmål, der skal besvares i den foreliggende sag.

34. Til dette formål er det nødvendigt at fortolke ikke bare de bestemmelser, der er nævnt i det præjudicielle spørgsmål, men i særdeleshed artikel 97, stk. 1, i forordning nr. 1306/2013. Det kan nemlig ikke udelukkes, at reglerne om, hvordan nedsættelsen beregnes, snarere skal findes i artikel 97, stk. 1, i forordning nr. 1306/2013 end i artikel 99, stk. 1, i forordning nr. 1306/2013 og i artikel 73, stk. 4, ab initio og litra a), i gennemførelsesforordning nr. 809/2014.

35. Når dette er sagt, er det, som jeg vil forklare nedenfor, min opfattelse, at der i de omhandlede bestemmelser henvises til *overtrædelsesåret* som beregningsgrundlag for nedsættelserne, hvilket indebærer, at den forelæggende rets spørgsmål om bestemmelsernes gyldighed ikke er relevant.

36. Det eneste spørgsmål, der skal besvares i den foreliggende sag, er derfor spørgsmålet om de omhandlede bestemmelsers fortolkning med henblik på at afgøre, hvilket år der skal vælges som grundlag for beregningen af nedsættelsen af de direkte betalinger.

37. På baggrund af det ovenstående er det for at give den forelæggende ret et hensigtsmæssigt svar nødvendigt at omformulere det præjudicielle spørgsmål som følger [18]: Skal artikel 97, stk. 1, og artikel 99, stk. 1, i forordning nr. 1306/2013 samt artikel 73, stk. 4, in initio, og litra a), i gennemførelsesforordning nr. 809/2014 fortolkes således, at nedsættelser af direkte betalinger som følge af manglende overholdelse af krydsoverensstemmelsesreglerne skal beregnes på grundlag af de betalinger, der er tildelt for det kalenderår, hvor den manglende overholdelse *finder sted*, eller på grundlag af de betalinger, der er tildelt for det år, hvor den manglende overholdelse *konstateres*?

38. For at kunne besvare dette spørgsmål vil det efter min opfattelse være hensigtsmæssigt først at belyse visse aspekter af ordningen for nedsættelse af betalinger ved manglende overholdelse af krydsoverensstemmelsesreglerne (del B). Jeg vil dernæst henvise til de retningslinjer, der kan udledes af Teglgaard-dommen (del C), hvorefter jeg vil fortolke de bestemmelser, der finder anvendelse i hovedsagen (del D).

17 – Jf. punkt 27 i dette forslag til afgørelse.

18 – Det bør påpeges, at det som led i den procedure for samarbejde mellem de nationale retter og Domstolen, som er indført ved artikel 267 TEUF, tilkommer Domstolen at give den forelæggende ret et hensigtsmæssigt svar, som sætter den i stand til at afgøre den tvist, der verserer for den. Ud fra dette synspunkt påhviler det Domstolen at omformulere de spørgsmål, der forelægges den, eller at undersøge, om et spørgsmål vedrørende gyldigheden af en bestemmelse i EU-retten er baseret på en korrekt fortolkning af den pågældende retsakt. Jf. dom af 17.7.1997, Krüger (C-334/95, EU:C:1997:378, præmis 22 og 23).

B. Ordningen for nedsættelse af betalinger ved manglende overholdelse af krydsoverensstemmelsesreglerne

39. I forbindelse med den fælles landbrugspolitik skal landbrugerne opfylde støttebetingelserne for at være berettiget til direkte betalinger. Så længe de modtager denne støtte, er de ligeledes underlagt reglerne om krydsoverensstemmelse [19], som i tilfælde af manglende overholdelse giver anledning til sanktioner i form af procentvis nedsættelse af det samlede støttebeløb.

40. Når direkte betalinger nedsættes som følge af manglende overholdelse af krydsoverensstemmelsesreglerne, sker det i to etaper: *beregning* af nedsættelsen, efterfulgt af *henførelse* af nedsættelsen.

41. Ved beregningen af nedsættelsen kan det have stor betydning for nedsættelsens størrelse, om *overtrædelsesåret* eller *konstateringsåret* vælges som beregningsgrundlag. De materielle omstændigheder såsom det antal dyrkede hektar, der ligger til grund for de direkte betalinger, kan nemlig variere betydeligt fra et år til et andet. Når den manglende overholdelse af krydsoverensstemmelsesreglerne ikke konstateres i det år, hvor overtrædelsen har fundet sted, kan anvendelsen af *konstateringsåret* som beregningsgrundlag derfor medføre, at de betalinger, som nedsættelsen anvendes på, bliver højere end betalingerne for overtrædelsesåret, såfremt antallet af hektar er steget, eller at betalingerne bliver lavere, såfremt antallet af hektar er faldet [20].

42. Teglgaard-dommen vedrørte en sådan situation, hvor størrelsen af de direkte betalinger var forskellig i overtrædelsesåret og konstateringsåret [21].

C. De retningslinjer, der kan udledes af Teglgaard-dommen

43. Teglgaard-dommen er navnlig i to henseender relevant for den foreliggende sag.

44. *For det første* skulle Domstolen tage stilling til et fortolkningsspørgsmål, som svarer til det, der er omhandlet i den foreliggende sag, vedrørende valget mellem at anvende *overtrædelsesåret* eller *konstateringsåret* som grundlag for beregning af nedsættelser af direkte betalinger.

45. Der var nærmere bestemt tale om fortolkningen af artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003. Denne bestemmelses ordlyd var ikke klar på grund af uoverensstemmelser mellem de forskellige sprogversioner. Det fremgik i det væsentlige af den franske version af denne bestemmelse, at det relevante år for nedsættelse af betalinger var *året for konstateringen* af den manglende overholdelse. Det var i næsten alle øvrige sprogversioner af denne bestemmelse fastsat, at det relevante år for denne nedsættelse var *overtrædelsesåret* [22].

46. Ud af disse to fortolkningsmuligheder valgte Domstolen *overtrædelsesåret*. Den baserede dette valg på dels formålet med krydsoverensstemmelsesreglerne, dels proportionalitetsprincippet, ligebehandlingsprincippet og retssikkerhedsprincippet.

19 – Reglerne om krydsoverensstemmelse kæder fuldstændig udbetaling af den direkte støtte sammen med overholdelse af regler vedrørende landbrugsjord, landbrugsproduktion og landbrugsaktiviteter, som tjener til i de fælles markedsordninger at inkorporere basisnormer for miljø, fødevaresikkerhed, dyresundhed og dyrevelfærd, landbrugernes arbejdssikkerhed og god landbrugs- og miljømæssig stand. I tilfælde af manglende overholdelse af disse normer bør medlemsstaterne helt eller delvis inddrage den direkte støtte. Reglerne om krydsoverensstemmelse pålægger således landbrugerne i hvert driftsår at overholde de lovgivningsmæssige forvaltningskrav og betingelserne for god landbrugs- og miljømæssig stand, som udgør krydsoverensstemmelsesreglerne (jf. Teglgaard-dommen, præmis 40-42).

20 – Jf. i denne retning ligeledes Teglgaard-dommen, præmis 48 og 53. Jf. det konkrete eksempel, der er beskrevet i punkt 72-76 i dette forslag til afgørelse. Når det år hvor overtrædelsen sker og konstateringsåret er det samme, opstår spørgsmålet om valget mellem overtrædelsesåret og konstateringsåret ikke.

21 – Det præciseres i den foreliggende sag ikke i forelæggelsesafgørelsen, om de materielle omstændigheder, der kendetegnede landbrugerens situation, havde ændret sig fra overtrædelsesåret (2015) til konstateringsåret (2016) for så vidt angår den manglende overholdelse af krydsoverensstemmelsesreglerne vedrørende sundhed.

22 – Teglgaard-dommen, præmis 36.

47. Den fastslog således indledningsvis, at det kun ved at anvende *overtrædelsesåret* som beregningsgrundlag var muligt til enhver tid at sikre opfyldelsen af formålet med krydsoverensstemmelsesreglerne.

48. Domstolen bemærkede i denne forbindelse, at formålet med forordning nr. 1782/2003 med hensyn til overholdelse af krydsoverensstemmelsesregler var at *kæde* udbetaling af den direkte støtte sammen med overholdelsen af de lovgivningsmæssige forvaltningskrav og betingelserne for god landbrugs- og miljømæssig stand, som danner krydsoverensstemmelsesreglerne. I tilfælde af manglende overholdelse af disse krav skulle medlemsstaterne foretage nedsættelser af de direkte betalinger. Ifølge Domstolen fik overholdelsen af disse krav imidlertid først sin fulde virkning, hvis sanktionen for misligholdelsen heraf gav sig udslag i en nedsættelse af de direkte betalinger, der skulle ydes i det kalenderår, hvor denne misligholdelse havde fundet sted. Det var nemlig alene en sådan overensstemmelse, der kunne bevare *forbindelsen* mellem den landbrugers adfærd, der var årsag til sanktionen, og selve sanktionen, eftersom de materielle omstændigheder, der lå til grund for de direkte betalinger, kunne variere fra et år til et andet [23].

49. Den fastslog dernæst, at det kun ved at anvende overtrædelsesåret som beregningsgrundlag var muligt til enhver tid at sikre overholdelsen af proportionalitetsprincippet. Anvendelsen af det år, hvor den manglende overholdelse af krydsoverensstemmelsesreglerne blev konstateret, ved beregningen af nedsættelsen af de direkte betalinger sikrer nemlig ikke forbindelsen mellem den af landbrugeren udviste adfærd, der er årsag til en sådan nedsættelse, og selve nedsættelsen. Derimod var overholdelsen af proportionalitetsprincippet altid sikret, når nedsættelsen af de direkte betalinger var beregnet på grundlag af de direkte betalinger, der er ydet eller skal ydes for det kalenderår, hvor den manglende overholdelse af krydsoverensstemmelsesreglerne fandt sted, eftersom en sådan forbindelse bevares [24].

50. Anvendelsen af overtrædelsesåret sikrede endelig overholdelsen af ligebehandlingsprincippet og retssikkerhedsprincippet. Valget af dette år som beregningsgrundlag gjorde det nemlig muligt at fjerne risikoen for, at de betalinger, som nedsættelsen blev anvendt på, var højere eller lavere end betalingerne for det år, hvor den manglende overholdelse af krydsoverensstemmelsesreglerne blev konstateret, hvilket både gjorde det muligt at sikre ligebehandling af landbrugerne og gjorde det muligt for den berørte landbruger at forudsige de finansielle følger, som den manglende overholdelse af krydsoverensstemmelsesreglerne ville få for den pågældende [25].

51. *For det andet* fortolkede Domstolen i Teglgaard-dommen alle de bestemmelser om beregning af nedsættelser, som var gældende forud for den lovgivning, der er omhandlet i den foreliggende sag. Selv om disse tidligere bestemmelsers ordlyd løbende var blevet ændret [26], fortolkede Domstolen dem på samme måde. Domstolen sondrede i denne forbindelse klart mellem *beregning* og *henførelse* af nedsættelser. Ifølge Domstolen skal alle de tidligere bestemmelser fortolkes således, at nedsættelserne skal *beregnes* på grundlag af de betalinger, der er ydet eller skal ydes for det år, hvor den manglende overholdelse *finder sted*, hvorimod de således beregnede nedsættelser af direkte betalinger skal *henføres* til de betalinger, der er ydet eller skal ydes for det kalenderår, hvor den manglende overholdelse af krydsoverensstemmelsesreglerne *konstateres* [27].

23 – Teglgaard-dommen, præmis 40-43.

24 – Teglgaard-dommen, præmis 40-43 og 49-51.

25 – Teglgaard-dommen, præmis 48, 52 og 53.

26 – Der er tale om dels artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003, denne forordnings artikel 6, stk. 1, som ændret ved forordning nr. 146/2008, og artikel 66, stk. 1, i gennemførelsesforordning nr. 796/2004, dels artikel 23, stk. 1, i forordning nr. 73/2009 og artikel 70, stk. 4, og artikel 70, stk. 8, litra a), i gennemførelsesforordning nr. 1122/2009. Disse bestemmelser er citeret i afsnit II.A i dette forslag til afgørelse.

27 – Jf. Teglgaard-dommen, præmis 34-59.

52. Som jeg har nævnt i indledningen til dette forslag til afgørelse, skal det i den foreliggende sag undersøges, om denne fortolkning ligeledes gælder for den nye lovgivning, eller om lovgiver havde til hensigt at ændre det år, for hvilket nedsættelserne skulle beregnes.

53. For at kunne besvare dette spørgsmål vil det efter min opfattelse være hensigtsmæssigt først at fortolke de bestemmelser, der er fastsat i grundforordningen, dvs. artikel 97, stk. 1, og artikel 99, stk. 1, i forordning nr. 1306/2013 (del D), og dernæst at fortolke gennemførelsesforordning nr. 809/2014 (del E). Da gennemførelsesforordning nr. 809/2014 er en gennemførelsesforordning, som er vedtaget på grundlag af en bemyndigelse i forordning nr. 1306/2013, skal den nemlig fortolkes i overensstemmelse med forordning nr. 1306/2013, og den kan ikke fravige denne forordnings bestemmelser, hvoraf den er afledt [28].

D. Fortolkningen af forordning nr. 1306/2013

54. Artikel 23, stk. 1, i forordning nr. 73/2009 har særlig betydning for fortolkningen af forordning nr. 1306/2013, eftersom det er denne bestemmelse i grundforordningen, der gik forud for forordning nr. 1306/2013, som Domstolen fortolkede således, at nedsættelsen skulle beregnes på grundlag af *overtrædelsesåret* [29]. Det skal derfor afgøres, hvilken bestemmelse i forordning nr. 1306/2013 der har erstattet artikel 23, stk. 1, i forordning nr. 73/2009.

55. Jeg må i denne forbindelse indledningsvis konstatere, at forordning nr. 1306/2013 ikke indeholder en enkelt bestemmelse, der er identisk med artikel 23, stk. 1, i forordning nr. 73/2009, men to bestemmelser, nemlig artikel 97, stk. 1 og artikel 99, stk. 1, der umiddelbart har en lignende ordlyd som artikel 23, stk. 1, i forordning nr. 73/2009 [30].

56. Jeg vil dernæst påpege, at der i begge bestemmelser henvises til et bestemt år, som ikke er det samme: I artikel 99, stk. 1, i forordning nr. 1306/2013 henvises der til *konstateringsåret*, hvorimod der i samme forordnings artikel 97, stk. 1, henvises til det kalenderår, hvor støttemodtageren skal overholde krydsoverensstemmelsesreglerne, dvs. *overtrædelsesåret* [31]. Det skal derfor afgøres, *hvilken* af disse bestemmelser der vedrører beregningen af nedsættelserne, og mere generelt om lovgiver har ønsket at ændre kravet i den tidligere lovgivning om, at *overtrædelsesåret* skulle anvendes som beregningsgrundlag.

57. De berørte parter har i det væsentlige givet udtryk for to forskellige opfattelser af dette spørgsmål.

58. På den ene side har den nederlandske og den tyske regering samt Kommissionen anført, at lovgiver med den nye lovgivning ønskede at ændre det år, der skal lægges til grund, når nedsættelserne beregnes. Efter deres opfattelse er den tidligere artikel 23, stk. 1, i forordning nr. 73/2009, der vedrører denne beregning, blevet erstattet af artikel 99, stk. 1, i forordning nr. 1306/2013. Eftersom der i den sidstnævnte bestemmelse henvises til *konstateringsåret*, bør nedsættelsen beregnes ud fra dette år.

59. På den anden side er den danske regering, Parlamentet og Rådet af den opfattelse, at den nye lovgivning næsten er identisk med den tidligere lovgivning, og at lovgiver ikke havde til hensigt at ændre det relevante år for nedsættelsernes beregning. De har i det væsentlige anført, at artikel 99, stk. 1, i forordning nr. 1306/2013 ikke regulerer nedsættelsens *beregning*, men dens *henførelse*. Det fremgår således af denne bestemmelse, hvori der henvises til *konstateringsåret*, at nedsættelsen skal

28 – Jf. i denne retning Teglgaard-dommen, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis.

29 – Jf. Teglgaard-dommen, præmis 55 og 56.

30 – Den første del af ordlyden af artikel 23, stk. 1, i forordning nr. 73/2009 minder om ordlyden af artikel 97, stk. 1, i forordning nr. 1306/2013, og den anden del af den førstnævnte bestemmelse minder om ordlyden af artikel 99, stk. 1, i forordning nr. 1306/2013.

31 – Jf. i denne retning ligeledes Teglgaard-dommen, præmis 55, vedrørende udtrykket »kalenderår«. Bestemmelserne er så vidt vides identiske på dette punkt i de forskellige sprogversioner og giver derfor ikke anledning til usikkerhed herom.

henføres til de betalinger, der er ydet i dette år. Med hensyn til nedsættelsens *beregning* har den danske regering derimod anført, at det er artikel 97, stk. 1, i forordning nr. 1306/2013, der har erstattet den tidligere artikel 23, stk. 1, i forordning nr. 73/2009, og at nedsættelsen derfor skal beregnes ud fra *overtrædelsesåret* som fastsat i den førstnævnte bestemmelse [32].

60. Jeg må af følgende grunde tilslutte mig den sidstnævnte fortolkning. For det første fremgår det af en sammenligningstabel, at det faktisk er artikel 97, stk. 1, i forordning nr. 1306/2013, der har erstattet artikel 23, stk. 1, i forordning nr. 73/2009 (afsnit 1). For det andet er det kun ved at anvende *overtrædelsesåret* som beregningsgrundlag muligt til enhver tid at sikre opfyldelsen af formålet med forordning nr. 1306/2013 med hensyn til overholdelsen af krydsoverensstemmelsesreglerne og overholdelsen af proportionalitetsprincippet (afsnit 2). For det tredje kan det efter min opfattelse ikke udledes af tilblivelsen af forordning nr. 1306/2013, at lovgiver *ønskede* at ændre de tidligere regler på dette punkt; måske forholdt det sig omvendt (afsnit 3).

1. Ordlyden af artikel 97, stk. 1, og artikel 99, stk. 1, i forordning nr. 1306/2013 og den sammenhæng, hvori disse bestemmelser indgår, sammenholdt med den tidligere forordning

61. Jeg vil indledningsvis påpege, at både artikel 97, stk. 1, og artikel 99, stk. 1, i forordning nr. 1306/2013, henset til deres ordlyd, i princippet kan forstås således, at de vedrører beregningen af nedsættelser, og at de derfor kan anses for at erstatte artikel 23, stk. 1, i forordning nr. 73/2009. Det fremgår nemlig ikke udtrykkeligt af disse bestemmelser, for hvilket år nedsættelserne skal *beregnes*. Der er i begge bestemmelser valgt en bred formulering, hvorefter nedsættelserne »*anvendes*« [o.a.: på fransk »*appliquer*«], hvilket kan forstås som *beregnes*, men også som *henføres* [33].

62. Jeg må ikke desto mindre konstatere, at det fremgår af sammenligningstabellen i bilag XI til forordning nr. 1307/2013, at det er artikel 97 i forordning nr. 1306/2013, der har erstattet artikel 23 i forordning nr. 73/2009 [34].

63. Det bør fremhæves, at reglerne om krydsoverensstemmelse i forordning nr. 73/2009 formelt blev ophævet ved forordning nr. 1307/2013, men erstattet af bestemmelserne i forordning nr. 1306/2013 [35]. Forordning nr. 1306/2013 og nr. 1307/2013, der begge indgår i reformen af den fælles landbrugspolitik, er således tæt forbundet med hinanden [36]. Der er i denne forbindelse, at der, i et bilag til forordning nr. 1307/2013 [37], er opstillet en tabel, hvori bestemmelserne i forordning nr. 1306/2013 sammenholdes med de ophævede bestemmelser i forordning nr. 73/2009.

64. Jeg lægger i henhold til denne tabel til grund, at det er artikel 97, stk. 1, i forordning nr. 1306/2013, der afgør, for hvilket år betalingsnedsættelser skal beregnes, hvilket rejser følgende spørgsmål: Hvad er formålet da med artikel 99, stk. 1, i forordning nr. 1306/2013?

65. Jeg er enig med den danske regering, Rådet og Parlamentet i, at denne bestemmelse vedrører nedsættelsernes *henførelse*.

32 – Det er ligeledes Parlamentets og Rådets opfattelse, at nedsættelsen skal beregnes på grundlag af de betalinger, der er ydet for overtrædelsesåret. De har imidlertid ikke præciseret, hvilken eller hvilke bestemmelser de støtter denne opfattelse på.

33 – Jf. i denne retning Teglgaard-dommen, præmis 44 og 45, samt generaladvokat Sharpstons forslag til afgørelse Teglgaard og Fløjstrupgård (C-239/17, EU:C:2018:328, punkt 76). I andre sprogversioner af artikel 97, stk. 1, og artikel 99, stk. 1, i forordning nr. 1306/2013 anvendes en lige så bred formulering som »appliquer«, nemlig »imposed« og »applied« på engelsk, »opgelegd« på nederlandsk og »pålægges« og »anvendes« på dansk.

34 – Det fremgår i denne henseende af artikel 72, stk. 2, i forordning nr. 1307/2013 med overskriften »Ophævelse«, at henvisninger til forordning nr. 73/2009 gælder som henvisninger til forordning nr. 1306/2013 og læses i overensstemmelse med sammenligningstabellen i bilag XI til forordning nr. 1307/2013.

35 – Jf. fodnote 15 til dette forslag til afgørelse.

36 – Forordning nr. 1306/2013 og de bestemmelser, der vedtages i henhold dertil, finder nærmere bestemt anvendelse på de foranstaltninger, der er fastsat i forordning nr. 1307/2013 (jf. fjerde betragtning til den sidstnævnte forordning).

37 – Jf. bilag XI til forordning nr. 1307/2013.

66. Med hensyn til ordlyden kan det indledningsvis konstateres, at der er en vis lighed mellem denne bestemmelse og den tidligere bestemmelse, der vedrørte nedsættelsernes *henførelse*, nemlig artikel 70, stk. 8, litra a), i gennemførelsesforordning nr. 1122/2009. Det ser således ud til, at lovgiver indsatte den sidstnævnte bestemmelse som artikel 99, stk. 1, første afsnit, i grundforordning nr. 1306/2013.

67. Denne fortolkning bekræftes endvidere af ovennævnte sammenligningstabel. Det fremgår nemlig af denne tabel, at artikel 99 i forordning nr. 1306/2013 svarer til artikel 24 i den tidligere forordning nr. 73/2009. Jeg må i denne forbindelse konstatere, at den sidstnævnte artikel indeholder stykker, der svarer til stk. 1, andet afsnit, og stk. 2-4, i artikel 99 i forordning nr. 1306/2013. Den indeholder imidlertid ikke nogen bestemmelse, der svarer til artikel 99, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 1306/2013, hvilket bestyrker antagelsen om, at denne bestemmelse svarer til artikel 70, stk. 8, litra a), i gennemførelsesforordning nr. 1122/2009.

68. Det argument, som den nederlandske og den tyske regering samt Kommissionen har fremført vedrørende overskriften »Beregning af de administrative sanktioner« til artikel 99, der ikke fandtes i de tidligere forordninger, må på denne baggrund forkastes. Denne overskrift kunne ganske vist tyde på, at artikel 99, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 1306/2013 vedrører nedsættelsernes beregning og som følge heraf angiver, for hvilket år nedsættelserne skal beregnes. Det må imidlertid for det første konstateres, at de argumenter, der gennemgås ovenfor, ikke understøtter en sådan fortolkning. For det andet kan overskriften til artikel 99, som Rådet har gjort gældende, forklares med, at stort set hele artikel 99, dvs. denne artikels stk. 1, andet afsnit, samt stk. 2-4, reelt vedrører nedsættelsernes beregning, nærmere bestemt de faktorer, der skal tages i betragtning, såsom hvor alvorlig, omfattende, varig og hyppig den konstaterede manglende overholdelse er.

2. Krydsoverensstemmelsesordningens formål

69. I Teglgaard-dommen fastslog Domstolen, at formålet med forordning nr. 1782/2003 med hensyn til overholdelse af krydsoverensstemmelsesregler var at *kæde* udbetaling af den direkte støtte sammen med overholdelse af regler vedrørende landbrugsjord, landbrugsproduktion og landbrugsaktiviteter [38].

70. Det er ubestridt, at dette formål blev fastholdt i forordning nr. 1306/2013, hvilket ses af 53. betragtning hertil. Det fremgår således af denne betragtning, at der i de foregående grundforordninger – forordning nr. 1782/2003 og forordning nr. 73/2009 – blev indført et princip om, at fuldstændig udbetaling til modtagere bør *kædes* sammen med overholdelse af regler vedrørende arealforvaltning, landbrugsproduktion og landbrugsaktiviteter.

71. Det kan efter min opfattelse, hvilket Domstolen også fastslog i Teglgaard-dommen, udledes af dette formål, at det er *overtrædelsesåret* som omhandlet i artikel 97, stk. 1, i forordning nr. 1306/2013, der skal lægges til grund for beregningen af nedsættelserne. Det er nemlig alene dette år, der til enhver til gør det muligt at sikre forbindelsen mellem landbrugerens adfærd og sanktionen [39]. Anvendelsen af *konstateringsåret* ved beregningen af nedsættelsen gør det derimod ikke muligt at sikre denne forbindelse på en systematisk måde. Det samme gælder for proportionalitetsprincippet [40]. Anvendelsen af *overtrædelsesåret* stemmer desuden bedst overens med retssikkerhedsprincippet og ligebehandlingsprincippet [41].

38 – Jf. Teglgaard-dommen, præmis 40-43, nævnt i punkt 47 og 48 i dette forslag til afgørelse.

39 – Teglgaard-dommen, præmis 40-43.

40 – Jf. Teglgaard-dommen, præmis 49-51.

41 – Jf. Teglgaard-dommen, præmis 48, 52 og 53.

72. Jeg vil illustrere dette med det relevante eksempel, som generaladvokat Sharpston gav i sit forslag til afgørelse i Teglgaard-sagen [42]: Det antages, at landbruger A, B og C driver identiske bedrifter, og at alle er berettiget til 10 000 EUR i direkte støtte for år 1. De begår alle nøjagtigt den samme overtrædelse af krydsoverensstemmelsesreglerne i år 1, men overtrædelserne opdages ikke i dette år.

73. I år 2 indstiller landbruger A sin landbrugsvirksomhed og overfører sin bedrift til en anden landbruger. Landbruger B viderefører bedriften og kræver det samme beløb (10 000 EUR) i direkte støtte. Landbruger C ønsker at udvide størrelsen af sin bedrift og begynder derfor at kræve mere direkte støtte.

74. I år 3 bliver overtrædelserne opdaget. De kompetente nationale myndigheder »konstaterer« behørigt den manglende overholdelse af kravene og udsteder afgørelser om nedsættelse af den direkte støtte for hver landbruger på 3%, som er beregnet på grundlag af hver landbrugers samlede krav på direkte støtte i år 3.

75. Resultatet heraf er, at landbruger A (som ikke har noget krav på direkte støtte i år 3, fordi han har indstillet sin landbrugsvirksomhed) pålægges en nedsættelse af sine direkte betalinger med 3% af 0. Han pålægges derfor ingen sanktion. Landbruger B, der stadig driver det samme areal som i år 1 og er berettiget til 10 000 EUR i direkte betalinger for år 3, pålægges en nedsættelse af sine direkte betalinger på 3% af 10 000 EUR, dvs. 300 EUR. Den sanktion, der pålægges landbruger B, er den samme, som den ville have været, hvis overtrædelsesåret havde ligget til grund for beregningen af 3%-nedsættelsen af støtten. Landbruger C har udvidet sin bedrift betydeligt og er berettiget til 100 000 EUR i direkte betalinger i år 3. Følgelig består hans sanktion for manglende overholdelse i år 1 i en nedsættelse på 3 000 EUR, der anvendes på hans direkte betalinger for år 3.

76. Det fremgår af resultatet af anvendelsen af den metode, der er baseret på *konstateringsåret*, at de tre landbrugere, A, B og C, pålægges meget forskellige sanktioner (0 EUR, 300 EUR og 3 000 EUR) for *nøjagtigt den samme overtrædelse af krydsoverensstemmelsesreglerne* i år 1. Et sådant resultat er imidlertid hverken foreneligt med formålet med forordning nr. 1306/2013 eller med proportionalitetsprincippet [43].

77. På denne baggrund må Kommissionens argument om formålet med forordning nr. 1306/2013 for det første forkastes. Ifølge 57. betragtning til forordning nr. 1306/2013 skal administrative sanktioner i form af nedsættelser af betalinger ganske vist have afskrækkende virkning og være effektive. Dette overordnede formål kan imidlertid, henset til det netop anførte, ikke begrunde, at konstateringsåret anvendes ved beregningen af disse nedsættelser. Hvad for det andet angår den nederlandske, den tyske og den svenske regerings argument om, at det i praksis er vanskeligere at anvende *overtrædelsesåret* som beregningsgrundlag end *konstateringsåret*, må det – selv hvis det antages, at dette argument er korrekt – konkluderes, at sådanne administrative eller praktiske vanskeligheder ikke kan påberåbes til støtte for en fortolkning, der strider mod formålet med de omhandlede bestemmelser [44].

42 – C-239/17, EU:C:2018:328, punkt 90-94.

43 – Jf. Teglgaard-dommen, præmis 43 og 49-51.

44 – Jf. i denne retning dom af 21.2.1991, Tyskland mod Kommissionen (C-28/89, EU:C:1991:67, præmis 18), og generaladvokat Sharpstons forslag til afgørelse Teglgaard og Fløjstrupgård (C-239/17, EU:C:2018:328, punkt 60, 82 og 83).

3. De omhandlede bestemmelsers tilblivelse

78. Eftersom forordning nr. 1306/2013 blev vedtaget, *før* Teglgaard-dommen blev afsagt, fik lovgiver ikke lejlighed til at præcisere, om det var hensigten at fastholde eller ændre det år, for hvilket nedsættelser af direkte betalinger skulle beregnes i henhold til den tidligere lovgivning, således som denne blev fortolket i Teglgaard-dommen. Efter min opfattelse kan det imidlertid ikke ud fra tilblivelsen af artikel 97, stk. 1, og artikel 99, stk. 1, i forordning nr. 1306/2013 antages, at lovgiver ønskede at ændre lovgivningen på dette punkt.

79. Hvad for det første angår betragtningerne til forordning nr. 1306/2013 må jeg konstatere, at de ikke omhandler metoden til beregning af nedsættelser. Det kan derfor ikke udledes af betragtningerne til forordning nr. 1306/2013, at lovgiver havde til hensigt at ændre de tidligere regler på dette punkt. Jeg er tværtimod enig med den danske regering og Parlamentet i, at det synes at fremgå af 57. betragtning til forordning nr. 1306/2013, at lovgiver *ikke ønskede* at ændre den tidligere lovgivning. Det fremgår således af denne betragtning, der vedrører krydsoverensstemmelsesordningen, at forordning nr. 1306/2013 »[f]or at skabe sammenhæng [sigter mod] at *samle* de relevante EU-bestemmelser i en enkelt retsakt«[45], hvilket tyder på, at lovgiver ikke ønskede at ændre ordningen for nedsættelse af betalinger ved manglende overholdelse af krydsoverensstemmelsesreglerne.

80. Hvad for det andet angår forarbejderne til forordning nr. 1306/2013 vil jeg indledningsvis fremhæve, at selv om det måtte fremgå heraf, at lovgiver havde til hensigt at ændre metoden til beregning af nedsættelser, er en sådan hensigt efter min opfattelse ikke afgørende for fortolkningen af de omhandlede bestemmelser, for så vidt som den ikke kommer til udtryk i selve lovgivningen, dvs. hverken i forbindelse med bestemmelserne, i betragtningerne til forordning nr. 1306/2013 eller i forbindelse med formålet med de omhandlede regler[46].

81. Efter min opfattelse – hvilket Kommissionen ikke er enig i – kan det under alle omstændigheder ikke udledes af forarbejderne til artikel 99 i forordning nr. 1306/2013, at lovgiver ønskede at ændre metoden til beregning af nedsættelser. Det bør påpeges, at det efter Kommissionens opfattelse er denne bestemmelse og ikke denne forordnings artikel 97, stk. 1, der afgør, for hvilket år nedsættelser af direkte betalinger skal beregnes.

82. Det bør i denne forbindelse indskydes, at artikel 99, stk. 1, i forordning nr. 1306/2013 blev ændret under lovgivningsprocessen, og at der i den oprindelige affattelse af denne bestemmelse i Kommissionens forslag blev henvist til *overtrædelsesåret*[47], hvorimod der i den endelige affattelse af denne bestemmelse henvises til *konstateringsåret*. I modsætning til, hvad Kommissionen har gjort gældende, kan det imidlertid ikke ud fra forarbejderne konkluderes, at lovgiver med denne ændring, der blev indført i forbindelse med trepartsmøder efter forslag fra Kommissionen[48], ønskede at ændre det relevante år for nedsættelsernes *beregning* i forhold til den tidligere lovgivning.

45 – Min fremhævelse. Der henvises til, at bestemmelserne om sanktioner for manglende overholdelse af krydsoverensstemmelsesreglerne, før forordning nr. 1306/2013 trådte i kraft, var fastsat i forordning nr. 73/2009 om direkte støtte til landbrugere. I forbindelse med reformen af den fælles landbrugspolitik blev visse fælles bestemmelser vedrørende forskellige former for støtte indarbejdet i forordning nr. 1306/2013 om finansieringen af den fælles landbrugspolitik, som derfor er en »horisontal« forordning. Det var i denne sammenhæng, at lovgiver indarbejdede reglerne om krydsoverensstemmelse i forordning nr. 1306/2013.

46 – Jf. i denne retning ligeledes generaladvokat Bobeks forslag til afgørelse BV (C-129/19, EU:C:2020:375, punkt 118-123) og Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:319, punkt 61-63).

47 – Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om finansiering, forvaltning og overvågning af den fælles landbrugspolitik (KOM(2011) 628 endelig). I artikel 99, stk. 1, i det nævnte forslag blev der specifikt henvist til »det pågældende kalenderår eller de pågældende år«. Som jeg har forklaret i punkt 56 i dette forslag til afgørelse, sigtes der med denne henvisning til overtrædelsesåret.

48 – De tre medlovgivere har bekræftet, at ændringen blev indført i forbindelse med trepartsmøder efter forslag fra Kommissionen.

83. Kommissionen har støttet sin anskuelse på *interne* dokumenter, som angiveligt viser, at dette var dens hensigt, da den foreslog denne ændring: Nedsættelserne skulle efter dens opfattelse beregnes i henhold til artikel 99, stk. 1, i forordning nr. 1306/2013, og der skulle ikke længere tages udgangspunkt i *overtrædelsesåret*, men i *konstateringsåret*, fordi det var for vanskeligt at bestemme, i hvilket år den manglende overholdelse af krydsoverensstemmelsesreglerne havde fundet sted [49].

84. Jeg må imidlertid i lighed med Parlamentet og Rådet konstatere, at det ikke ud fra (de offentligt tilgængelige) forarbejder til forordning nr. 1306/2013 kan fastslås, at disse to medlovgivere var blevet underrettet om den hævdede motivation, og at de havde støttet den ved at acceptere ændringen [50]. Det nævnte interne dokument kan som følge heraf ikke anvendes som fortolkningskilde. Som Parlamentet og Rådet har anført, kunne den ændring, som Kommissionen foreslog, i øvrigt forklares med, at den ønskede at skabe overensstemmelse med indholdet af den tidligere bestemmelse om henførelsen, dvs. artikel 70, stk. 8, litra a), i gennemførelsesforordning nr. 1122/2009.

85. Jeg må, henset til det ovenfor anførte, konkludere, at lovgiver *ikke* ønskede at ændre metoden til beregning af nedsættelser i henhold til forordning nr. 1306/2013.

4. Konklusion om fortolkningen af forordning nr. 1306/2013

86. Det følger af det ovenfor anførte, at artikel 97, stk. 1, i forordning nr. 1306/2013 skal fortolkes således, at nedsættelser af betalinger som følge af manglende overholdelse af krydsoverensstemmelsesreglerne skal *beregnes* på grundlag af de betalinger, der er tildelt eller skal tildeles for det år, hvor den manglende overholdelse *finder sted*, hvorimod denne forordnings artikel 99, stk. 1, skal fortolkes således, at de således beregnede nedsættelser af direkte betalinger skal *henføres* til de betalinger, der er tildelt eller skal tildeles for det kalenderår, hvor den manglende overholdelse *konstateres*.

E. Fortolkningen af gennemførelsesforordning nr. 809/2014

87. Hvad angår artikel 73, stk. 4, litra a), i gennemførelsesforordning nr. 809/2014 må det konstateres, at denne bestemmelses ordlyd i det væsentlige svarer til ordlyden af artikel 99, stk. 1, i forordning nr. 1306/2013. Da artikel 73, stk. 4, litra a), i gennemførelsesforordning nr. 809/2014 er en bestemmelse i gennemførelsesforordningen, skal den fortolkes i overensstemmelse med artikel 99, stk. 1, i forordning nr. 1306/2013. Det følger heraf, at artikel 73, stk. 4, litra a), i gennemførelsesforordning nr. 809/2014 ligeledes skal fortolkes således, at nedsættelser af direkte betalinger skal *henføres* til de betalinger, der er tildelt eller skal tildeles for det kalenderår, hvor den manglende overholdelse af krydsoverensstemmelsesreglerne *konstateres* [51].

49 – Det fremgår af Kommissionens interne dokument af 15.5.2013 vedrørende artikel 99, stk. 1, i forslaget til forordning, at »[…] the current text as regards the calculation of reductions refers to the occurrence of the non-compliance. This could be difficult to establish. Therefore, if possible, [paragraph 1 of Article 99] should be amended by introducing a reference to the year of the finding. […]«.

50 – Så vidt jeg ved, og som Rådet og Parlamentet har gjort gældende, er ændringen kun nævnt i to offentligt tilgængelige dokumenter fra Rådet. Lovgivers hensigt med at indføre en ændring kan imidlertid ikke udledes af disse dokumenter. Det første dokument med referencen 10204/13 ADD1, der er dateret den 7.6.2013, indeholder følgende kommentar vedrørende artikel 99, stk. 1: »Open – revised text in preparation. That text will provide that the reduction would be applied to claims lodged during the calendar year of the finding.« Som jeg har forklaret i punkt 61 i dette forslag til afgørelse, kan ordet »appliquer« (»applied« på engelsk) både sigte til nedsættelsens beregning og til dens henførelse. I det andet dokument med referencen 10204/13 REV, der er dateret den 14.6.2013, er denne kommentar erstattet af den endelige affattelse af artikel 99, stk. 1, hvilket heller ikke gør det muligt at fastlægge lovgivers motivation.

51 – Da artikel 73, stk. 4, litra a), i gennemførelsesforordning nr. 809/2014 blev vedtaget, var det tilsyneladende Kommissionens opfattelse, at artikel 99, stk. 1, i forordning nr. 1306/2013 ikke vedrørte nedsættelsens henførelse, men dens beregning, hvilket er årsagen til, at denne bestemmelse blot gengiver indholdet af artikel 99, stk. 1, i forordning nr. 1306/2013.

V. Forslag til afgørelse

88. Jeg foreslår på baggrund af det ovenfor anførte, at Domstolen besvarer det spørgsmål, som College van Beroep voor het bedrijfsleven (ret i første instans i sager om handel og industri, Nederlandene) har forelagt, således:

»1) Artikel 97, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1306/2013 af 17. december 2013 om finansiering, forvaltning og overvågning af den fælles landbrugspolitik og om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 352/78, (EF) nr. 165/94, (EF) nr. 2799/98, (EF) nr. 814/2000, (EF) nr. 1290/2005 og (EF) nr. 485/2008 skal fortolkes således, at nedsættelser af direkte betalinger som følge af manglende overholdelse af krydsoverensstemmelsesreglerne skal beregnes på grundlag af de betalinger, der er tildelt eller skal tildeles for det år, hvor den manglende overholdelse fandt sted.

2) Artikel 99, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1306/2013 af 17. december 2013 om finansiering, forvaltning og overvågning af den fælles landbrugspolitik og om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 352/78, (EF) nr. 165/94, (EF) nr. 2799/98, (EF) nr. 814/2000, (EF) nr. 1290/2005 og (EF) nr. 485/2008 og artikel 73, stk. 4, in initio, og litra a), i Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 809/2014 af 17. juli 2014 om gennemførelsesbestemmelser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1306/2013 for så vidt angår det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem, foranstaltninger til udvikling af landdistrikterne og krydsoverensstemmelse skal fortolkes således, at de således beregnede nedsættelser af direkte betalinger skal henføres til de betalinger, der er tildelt eller skal tildeles for det kalenderår, hvor den manglende overholdelse af krydsoverensstemmelsesreglerne konstateres.«