Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

3. oktober 2013 *

»Landbrug — fælles landbrugspolitik — enkeltbetalingsordning — forordning (EF) nr. 1782/2003 — beregning af betalingsrettighederne — fastsættelse af referencebeløbet — referenceperiode — artikel 40, stk. 1, 2 og 5 — usædvanlige omstændigheder — landbrugere omfattet af forpligtelser til at drive miljøvenligt landbrug i henhold til forordning (EØF) nr. 2078/92 og forordning (EF) nr. 1257/1999 — fastsættelse af retten til at få reguleret referencebeløbet — princippet om den berettigede forventning — ligebehandling af landbrugere«

I sag C-298/12,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Conseil d'État (Frankrig) ved afgørelse af 4. maj 2012, indgået til Domstolen den 18. juni 2012, i sagen:

Confédération paysanne

mod

Ministre de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, A. Tizzano, og dommerne M. Berger, A. Borg Barthet (refererende dommer), E. Levits og J.-J. Kasel,

generaladvokat: J. Kokott

justitssekretær: fuldmægtig V. Tourrès,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 18. april 2013,

efter at der er afgivet indlæg af:

— la Confédération paysanne ved avocat M. Jacquot

— den franske regering ved C. Candat og D. Colas, som befuldmægtigede

— Europa-Kommissionen ved B. Schima og H. Tserepa-Lacombe, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 16. maj 2013,

* Processprog: fransk.

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 40, stk. 1, 2 og 5, i Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003 af 29. september 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 L 270, s. 1, og berigtigelse i EUT 2004 L 94, s. 70), som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 1009/2008 af 9. oktober 2008 (EUT L 276, s. 1, herefter »forordning nr. 1782/2003«).

2 Denne anmodning er indgivet under en tvist mellem Confédération paysanne og ministre de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche (fødevare-, landbrugs- og fiskeriministeren) vedrørende lovligheden af en række bestemmelser i bekendtgørelse af 23. februar 2010 om ændring af bekendtgørelse af 20. november 2006 om anvendelse af dekret nr. 2006-710 af 19. juni 2006 om indførelsen af indkomststøtte i henhold til Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003 af 29. september 2003 (JORF af 28.2.2010, s. 4141, herefter »bekendtgørelsen af 23. februar 2010«).

Retsforskrifter

EU-retten

Forordning nr. 1782/2003

3 Artikel 37, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003 har følgende ordlyd:

»Referencebeløbet er et treårigt gennemsnit af det samlede beløb af de betalinger, landbrugeren har modtaget under de i bilag VI anførte støtteordninger, beregnet og tilpasset ifølge bilag VII, i hvert kalenderår i den i artikel 38 omhandlede referenceperiode.

[…]«

4 I henhold til denne forordnings artikel 38 omfatter referenceperioden kalenderårene 2000, 2001 og 2002.

5 Nævnte forordnings artikel 40 har overskriften »Nødsituationer« og bestemte følgende:

»1. Uanset artikel 37 har en landbruger, hvis produktion i referenceperioden har været ugunstigt ramt af force majeure-forhold eller usædvanlige omstændigheder, der er indtrådt før eller i referenceperioden, ret til at anmode om, at referencebeløbet beregnes på basis af det eller de kalenderår i referenceperioden, hvor force majeure-forholdene eller de usædvanlige omstændigheder ikke gjorde sig gældende.

2. Hvis force majeure-forholdene eller de usædvanlige omstændigheder har gjort sig gældende i hele referenceperioden, beregner medlemsstaten referencebeløbet på grundlag af perioden 1997-1999.

[…]

3. Tilfælde af force majeure-forhold eller usædvanlige omstændigheder, med tilfredsstillende relevante beviser for den kompetente myndighed, indberettes skriftligt af den pågældende landbruger til myndigheden inden for den frist, som hver enkelt medlemsstat fastsætter.

4. Den kompetente myndighed anerkender force majeure-forhold eller usædvanlige omstændigheder i f.eks. følgende tilfælde:

a) Landbrugeren afgår ved døden.

b) Landbrugerens langvarige uarbejdsdygtighed.

c) Der indtræffer en alvorlig naturkatastrofe, der i væsentlig grad berører bedriftens landbrugsareal.

d) Ødelæggelse af stalde på bedriften ved ulykkestilfælde.

e) En epizooti berører hele landbrugerens besætning eller en del af denne.

5. Stk. 1, 2 og 3 finder tilsvarende anvendelse på landbrugere, der i referenceperioden var omfattet af forpligtelser til at drive miljøvenligt landbrug, jf. Rådets forordning (EØF) nr. 2078/92 [af 30. juni 1992 om miljøvenlige produktionsmetoder i landbruget, samt om naturpleje (EFT L 215, s. 85)] og (EF) nr. 1257/1999 [af 17. maj 1999 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL) og om ændring og ophævelse af visse forordninger (EFT L 160, s. 80), som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 2223/2004 af 22. december 2004 (EUT L 379, s. 1, herefter »forordning nr. 1257/1999«)], på humleproducenter, der i samme periode var omfattet af rydningsforpligtelser, jf. Rådets forordning (EF) nr. 1098/98 [af 25. maj 1998 om indførelse af særlige midlertidige foranstaltninger for humle (EFT L 157, s. 7)] og på tobaksproducenter, der har deltaget i kvoteopkøbsprogrammet, jf. [Rådets] forordning (EØF) nr. 2075/92 [af 30. juni 1992 om den fælles markedsordning for råtobak (EFT L 215, s. 70)].

Hvis de foranstaltninger, der er nævnt i første afsnit, både omfattede referenceperioden og den periode, der er nævnt i stk. 2, fastsætter medlemsstaterne efter objektive kriterier og på en sådan måde, at der sikres lige behandling af landbrugerne og undgås markeds- og konkurrenceforvridning, et referencebeløb i overensstemmelse med de nærmere regler, der fastlægges af Kommissionen efter proceduren i artikel 144, stk. 2.«

Forordning nr. 2078/92

6 Anden og tolvte betragtning til forordning nr. 2078/92 havde følgende ordlyd:

»De foranstaltninger, der tager sigte på at nedbringe landbrugsproduktionen i Fællesskabet, bør indebære gunstige virkninger på miljøet.

[…]

De i denne forordning omhandlede ordninger bør tilskynde landbrugerne til at indgå forpligtelser med henblik på et landbrug, der er foreneligt med behovet for miljøbeskyttelse og naturpleje, hvorved de bidrager til, at der skabes markedsligevægt; ordningerne bør sikre landbrugerne godtgørelse for det indkomsttab, de lider som følge af nedsat produktion og/eller øgede produktionsomkostninger, samt for den rolle, de spiller i miljøforbedringen.«

7 I medfør af denne forordnings artikel 1, litra a), var sigtet med den støtteordning, der blev indført ved forordningen, »at fremme anvendelsen af produktionsmetoder i landbruget, der kan nedbringe forureningen fra landbruget, hvilket samtidig ved at mindske produktionen bidrager til en bedre markedsligevægt«.

8 Denne forordnings artikel 2, stk. 1, fastsatte følgende:

»Under forudsætning af positive virkninger på miljøet og naturen kan ordningen omfatte støtte til landbrugere, der forpligter sig til:

a) at mindske brugen af gødningsstoffer og/eller plantebeskyttelsesmidler væsentligt eller at fastholde allerede indførte begrænsninger eller at indføre eller opretholde økologiske landbrugsmetoder

b) på andre måder end dem, der er omhandlet i litra a), at ekstensivere den vegetabilske produktion, herunder produktionen af foder, eller at opretholde en allerede indført ekstensiv produktionsmetode eller at omstille agerjord til arealer til ekstensiv græsning

c) at reducere kvæg- eller fårebesætningens belastning pr. foderarealenhed

d) at anvende andre produktionsmetoder, som er forenelige med kravet om beskyttelse af miljøet og naturressourcerne og bevarelse af naturen og landskabet, eller at opdrætte dyr af lokale udryddelsestruede racer

e) at pleje landbrugs- og skovearealer, der er taget ud af drift

f) at tage landbrugsarealer ud af produktion i mindst tyve år af hensyn til miljøet, navnlig for at der kan oprettes biotoper eller naturreservater, eller for at beskytte vandmiljøet

g) at forvalte arealerne med henblik på adgang for offentligheden og til fritidsformål.«

Forordning nr. 1257/1999

9 Artikel 22 i forordning nr. 1257/1999 har følgende ordlyd:

»Støtte til landbrugsmetoder, som sigter på at beskytte miljøet, bevare naturen (miljøvenligt landbrug) eller forbedre dyrevelfærden, skal bidrage til at realisere målene for Fællesskabets politik på landbrugs-, miljø- og dyrevelfærdsområdet.

Denne støtte skal fremme:

a) en udnyttelse af landbrugsjorden, som er forenelig med beskyttelse og forbedring af miljøet, landskabet og dets særpræg, naturressourcerne, jordbunden og den genetiske diversitet

b) en miljøvenlig ekstensivering af landbruget og fortsat anvendelse af lavintensive græsningssystemer

c) bevarelse af truede miljømæssigt værdifulde landbrugsområder

d) landskabspleje og vedligeholdelse af historiske værdier på landbrugsjord

e) anvendelse af miljøplanlægning i landbrugsbedriften

f) forbedring af dyrevelfærd.«

10 Denne forordnings artikel 24, stk. 1, første afsnit, fastsætter følgende:

»Støtten for forpligtelser til at drive miljøvenligt landbrug eller landbrug til gavn for dyrevelfærden ydes en gang om året og beregnes på basis af:

a) indkomsttabet

b) ekstraomkostningerne som følge af forpligtelsen, og

c) behovet for at skabe et incitament.«

Fransk lovgivning

Dekret af 19. juni 2006

11 Følgende bestemmes i artikel 1, stk. 9 og 10, i dekret nr. 2006-710 af 19. juni 2006 om indførelsen af indkomststøtte i henhold til Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003 af 29. september 2003 (JORF af 20.6.2006, s. 9220), som ændret ved dekret nr. 2008-1261 af 2. december 2008 (JORF af 4.12.2008, s. 18530, herefter »dekretet af 19. juni 2006«):

»Ved anvendelsen af artikel 40, stk. 5, i [forordning nr. 1782/2003] tages kun hensyn til de forpligtelser til at drive miljøvenligt landbrug, der fremgår af den af landbrugsministeren vedtagne liste, og som i hvert enkelt tilfælde har medført en nedsættelse på mindst 20%

— enten af den støtte, der er modtaget for de år, hvor landbrugeren har været omfattet af sådanne forpligtelser, beregnet ifølge bestemmelserne i nærværende dekret, i forhold til det beløb, der er udbetalt for de år i referenceperioden, hvor landbrugeren ikke har været omfattet af sådanne forpligtelser

[…]

Såfremt force majeure-forhold, usædvanlige omstændigheder eller forpligtelser til at drive miljøvenligt landbrug berører alle årene […] i referenceperioden […] og medfører […] en nedsættelse af støttebeløbet […], fastsætter landbrugsministeren ved bekendtgørelse de nærmere bestemmelser om beregningen af denne nedsættelse.

[…]«

Bekendtgørelsen af 20. november 2006

12 Artikel 5 i bekendtgørelse af 20. november 2006 om anvendelse af dekret nr. 2006-710 af 19. juni 2006 (JORF af 25.11.2006, s. 17707), som ændret ved bekendtgørelse af 23. februar 2010 (herefter »bekendtgørelsen af 20. november 2006«), fastsætter følgende:

»Ved anvendelsen af artikel 1, stk. 9, i ovennævnte dekret nr. 2006-710 af 19. juni 2006 er størrelsen af den støtte, der er modtaget i løbet af et givent år, lig med summen af samtlige de beløb, der er modtaget for hver af de 11 støttetyper, der er omhandlet i denne bekendtgørelses artikel 1, stk. 1.«

13 Artikel 6, stk. 4 og 5, i bekendtgørelsen af 20. november 2006 har følgende ordlyd:

»4. Referencebeløbet for en landbruger, beregnet i henhold til bestemmelserne i artikel 40, stk. 1, i [forordning nr. 1782/2003], reguleres med et beløb svarende til en tredjedel af forskellen mellem det gennemsnitlige beløb, der er modtaget i støtte i de år i referenceperioden, hvor landbrugeren ikke har været omfattet af forpligtelser til at drive miljøvenligt landbrug, og det gennemsnitlige beløb, der er modtaget i støtte i de år i referenceperioden, hvor landbrugeren har været omfattet af forpligtelser til at drive miljøvenligt landbrug, når forholdet mellem

— en tredjedel af forskellen mellem det gennemsnitlige beløb, der er modtaget i støtte i de år i referenceperioden, hvor landbrugeren ikke har været omfattet af forpligtelser til at drive miljøvenligt landbrug, og det gennemsnitlige beløb, der er modtaget i støtte i de år i referenceperioden, hvor landbrugeren har været omfattet af forpligtelser til at drive miljøvenligt landbrug

— og summen af en tredjedel af denne forskel plus referencebeløbet, beregnet i henhold til artikel 40, stk. 1, i [forordning nr. 1782/2003],

er lig med mindst 6,6%.

5. Bestemmelserne i stk. 3 og 4 finder ikke anvendelse i tilfælde af, at landbrugeren i hvert af de tre år i referenceperioden var omfattet af mindst én af de forpligtelser til at drive miljøvenligt landbrug, der er nævnt i artikel 3.«

14 Artikel 7 i bekendtgørelsen af 20. november 2006 bestemmer følgende:

»1. Såfremt en landbruger i hvert af de tre år i referenceperioden var omfattet af en af de forpligtelser til at drive miljøvenligt landbrug, der er omhandlet i nærværende bekendtgørelses artikel 3, fastsættes den nedsættelsessats, der beregnes i forbindelse med anvendelsen af artikel 1, stk. 9, i ovennævnte dekret af 19. juni 2006, som forholdet mellem:

— forskellen mellem det beløb, som landbrugeren har modtaget i støtte i løbet af det sidste år, hvor denne ikke var omfattet af en forpligtelse til at drive miljøvenligt landbrug, og gennemsnittet af de beløb, som landbrugeren har modtaget i støtte i referenceperioden

— og summen af denne forskel og referencebeløbet, beregnet i henhold til artikel 37 i [forordning nr. 1782/2003].

Størrelsen af det beløb, som landbrugeren har modtaget i støtte i løbet af det sidste år, hvor denne ikke var omfattet af en forpligtelse til miljøvenligt landbrug, som omhandlet i stk. 1, andet afsnit, svarer til størrelsen af den støtte, der beregnes i henhold til nærværende bekendtgørelses artikel 5, og som landbrugeren har modtaget i støtte i løbet af det sidste år, hvor denne ikke var omfattet af en forpligtelse til miljøvenligt landbrug, som multipliceres med en koefficient, der svarer til forholdet mellem gennemsnittet af det udnyttede landbrugsareal i løbet af referenceperioden og det udnyttede landbrugsareal i løbet af den periode, hvor landbrugeren ikke har været omfattet af forpligtelser til at drive miljøvenligt landbrug.

2. Såfremt den i henhold til stk. 1 beregnede nedsættelsessats når den grænse på 20%, der er nævnt i artikel 1, stk. 9, i ovennævnte dekret af 19. juni 2006, forhøjes landbrugerens referencebeløb med et beløb, som beregnes i henhold til artikel 37 i [forordning nr. 1782/2003].

Denne forhøjelse svarer til forskellen mellem det beløb, som landbrugeren har modtaget i støtte i løbet af det sidste år, hvor denne ikke var omfattet af en forpligtelse til at drive miljøvenligt landbrug, beregnet i henhold til stk. 1, sidste afsnit, og gennemsnittet af de beløb, der er modtaget i støtte i løbet af referenceperioden.

3. I forbindelse med anvendelsen af nærværende artikel må det sidste år, hvor landbrugeren ikke har været omfattet af en forpligtelse til at drive miljøvenligt landbrug, ikke ligge før 1992.«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

15 Den 28. april 2010 anlagde Confédération paysanne sag ved Conseil d'État med påstand om annullation af artikel 1, stk. 2-4, i bekendtgørelse af 23. februar 2010.

16 Til støtte for denne påstand har Confédération Paysanne navnlig gjort to anbringender gældende.

17 Dels har Confédération paysanne anført, at de anfægtede bestemmelser bør annulleres, for så vidt som de er blevet vedtaget i medfør af artikel 1, stk. 9, i dekretet af 19. juni 2006. Sidstnævnte bestemmelse tilsidesætter imidlertid artikel 40, stk. 1 og 5, i forordning nr. 1782/2003, for så vidt som den gør retten til at få reguleret referencebeløbet for landbrugere, der har været omfattet af forpligtelser til at drive miljøvenligt landbrug i hele eller en del af referenceperioden, betinget af nedsættelsen af det beløb, som landbrugerne har modtaget i støtte, og ikke af nedsættelsen af deres produktionsniveau.

18 Dels har Confédération paysanne anført, at artikel 1, stk. 2 og 4, i bekendtgørelsen af 23. februar 2010 ved at gøre retten til at få reguleret referencebeløbet for landbrugere, hvis produktion har været ugunstigt ramt som følge af forpligtelser til at drive miljøvenligt landbrug, som de har været omfattet af i hele referenceperioden, betinget af, at der foretages en sammenligning af det beløb, som landbrugeren har modtaget i støtte i løbet af det sidste år, hvor denne ikke var omfattet af en forpligtelse til miljøvenligt landbrug, hvilket år kan gå helt tilbage til 1992, og gennemsnittet af de beløb, som landbrugeren har modtaget i støtte i løbet af referenceperioden, tilsidesætter kravet om ligebehandling af landbrugere i artikel 40, stk. 5, i forordning nr. 1782/2003. Dette brud på ligebehandlingen hviler på det forhold, at størrelsen af den støtte, der er nævnt i artikel 1 i bekendtgørelse af 20. november 2006, er steget betydeligt i løbet af perioden fra 1992 til 2000, således at de landbrugere, der har været omfattet af forpligtelser til at drive miljøvenligt landbrug i flere år før referenceperiodens start, kun undtagelsesvis har kunnet opnå en nedsættelse af støttebeløbet ud fra en sådan sammenligning, der har været tilstrækkelig til, at de kunne opnå ret til at få reguleret referencebeløbet.

19 Da Conseil d'État er af den opfattelse, at besvarelsen af de af Confédération paysanne fremsatte anbringender afhænger af fortolkningen af artikel 40, stk. 1, 2 og 5, i forordning nr. 1782/2003, har retten besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Giver artikel 40, stk. 1 og 5, i [forordning nr. 1782/2003] i lyset af bestemmelsens ordlyd og formål medlemsstaterne mulighed for at gøre retten til at få reguleret referencebeløbet for landbrugere, hvis produktion har været ugunstigt ramt som følge af forpligtelser til miljøvenligt landbrug, som de har været omfattet af i hele eller en del af referenceperioden, afhængig af, at der foretages en sammenligning af de direkte betalinger, der er modtaget i de år, hvor landbrugeren har været omfattet af sådanne forpligtelser, og de betalinger, der er modtaget i de år, hvor landbrugeren ikke har været omfattet heraf?

2) Giver artikel 40, stk. 2 og 5, i [forordning nr. 1782/2003] medlemsstaterne mulighed for at gøre retten til at få reguleret referencebeløbet for landbrugere, hvis produktion har været ugunstigt ramt som følge af forpligtelser til miljøvenligt landbrug, som de har været omfattet af i hele referenceperioden, afhængig af, at der foretages en sammenligning af de direkte betalinger, der er

modtaget i det sidste år, hvor landbrugeren ikke har været omfattet af forpligtelser til miljøvenligt landbrug, herunder såfremt dette år lå mere end otte år før referenceperioden, og de årlige direkte betalinger, som landbrugeren har modtaget i referenceperioden?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

20 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 40, stk. 5, første afsnit, i forordning nr. 1782/2003 skal fortolkes således, at medlemsstaterne er berettiget til at gøre retten til at få reguleret referencebeløbet for landbrugere, hvis produktion har været ugunstigt ramt som følge af forpligtelser til at drive miljøvenligt landbrug, som de har været omfattet af i hele eller en del af referenceperioden, afhængig af, at der foretages en sammenligning af størrelsen af de direkte betalinger, der er modtaget i de år, hvor landbrugeren har været omfattet af sådanne forpligtelser, og størrelsen af de betalinger, der er modtaget i de år, hvor landbrugeren ikke har været omfattet heraf.

21 Inden dette spørgsmål besvares, skal det indledningsvis og i lighed med, hvad generaladvokaten har anført i punkt 24 i forslaget til afgørelse, bemærkes, at det blandt sprogversionerne af den oprindelige udgave af forordning nr. 1782/2003 alene er den franske version af artikel 40, stk. 1, der benytter udtrykket »alvorligt ramt«. Den spanske, den tyske, den italienske, den portugisiske og den finske sprogversion af denne bestemmelse fastsætter således som eneste betingelse for udbetalingen af støtten til landbrugsbedrifterne, at produktionen har været »ramt«, mens den danske, den græske, den engelske, den nederlandske og den svenske sprogversion opstiller en betingelse om, at produktionen har været »ugunstigt ramt«, uden dog at kræve, at denne har været alvorligt ramt.

22 Ifølge fast retspraksis udelukker nødvendigheden af en ensartet anvendelse og dermed fortolkning af en EU-retsakt imidlertid, at denne betragtes isoleret i en af sine versioner, idet det tværtimod er påkrævet, at den fortolkes i overensstemmelse med såvel ophavsmandens virkelige vilje som det af ham forfulgte mål, navnlig i lyset af dens affattelse på alle de øvrige officielle sprog (jf. bl.a. dom af 3.6.2010, sag C-569/08, Internetportal und Marketing, Sml. I, s. 4871, præmis 35, og af 9.6.2011, sag C-52/10, Eleftheri tileorasi og Giannikos, Sml. I, s. 4973, præmis 23).

23 I denne henseende skal det dels bemærkes, at særegenheden ved den franske sprogversion af artikel 40, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003 allerede forelå i teksten til forslaget til Rådets forordning om fastlæggelse af den fælles landbrugspolitiks fælles regler for ordninger for direkte støtte og fastlæggelse af støtteordninger for producenter af visse afgrøder (KOM(2003) 23 endelig).

24 Dels skal det påpeges, at formålet med den i artikel 40 i forordning nr. 1782/2003 fastsatte undtagelsesbestemmelse er at tilpasse beregningsreglen for referencebeløbet, som er fastsat i forbindelse med den »historiske« model, og i henhold til hvilken landbrugere, der i en referenceperiode omfattende kalenderårene 2000, 2001 og 2002 opnåede en betaling under mindst én af de i forordningens bilag VI anførte støtteordninger, har ret til støtte beregnet på grundlag af et referencebeløb, der for hver enkelt landbruger beregnes som det treårige gennemsnit af de samlede tildelte betalinger i medfør af støtteordningerne.

25 Navnlig gør artikel 40, stk. 5, i forordning nr. 1782/2003, sammenholdt med artikel 40, stk. 1, det muligt for de landbrugere, der i referenceperioden har været underlagt forpligtelser til at drive miljøvenligt landbrug i henhold til forordning nr. 2078/92 og nr. 1257/1999, at anmode om, at deres referencebeløb beregnes på basis af det eller de kalenderår i referenceperioden, hvor disse forpligtelser ikke gjorde sig gældende (jf. dom af 11.11.2010, sag C-152/09, Grootes, Sml. I, s. 11285, præmis 60).

26 Ved at udstrække ordningen med usædvanlige omstændigheder til at omfatte landbrugere, der i referenceperioden har været omfattet af forpligtelser til at drive miljøvenligt landbrug i henhold til forordning nr. 2078/92 og nr. 1257/1999, har EU-lovgiver vurderet, at en landbruger, der har påtaget sig sådanne forpligtelser, ikke kan straffes under en efterfølgende EU-støtteordning netop på grund af disse forpligtelser, når landbrugeren ikke kunne forudse, at hans beslutning ville få følger for de fremtidige direkte betalinger på grundlag af bestemmelser i en lovgivning, der blev vedtaget efterfølgende (jf. Grootes-dommen, præmis 36 og 44).

27 Denne fortolkning understøttes af forarbejderne til forordning nr. 1782/2003 og navnlig af det dokument med titlen »Enkeltbetalingsordningen, særlige tilfælde, nationale forbehold«, der blev uddelt den 28. maj 2003 på mødet i arbejdsgruppen vedrørende horisontale landbrugsspørgsmål ((DS 200/03 REV 1), som er gengivet i bilag IV til Rådets dokument af 3.6.2003, nr. 9971/03), og hvorefter der, i henhold til dom af 28. april 1988, Mulder (sag 120/86, Sml. s. 2321, præmis 24), skal gives landbrugere, der har påtaget sig forpligtelser til at drive miljøvenligt landbrug, mulighed for at blive omfattet af ordningen med usædvanlige omstændigheder.

28 Det er imidlertid hverken angivet i forarbejderne til forordning nr. 1782/2003 eller i nogen bestemmelse i denne forordning, at det var EU-lovgivers hensigt at undergive anvendelsen af nævnte ordning den betingelse i forhold til landbrugerne, at deres produktion har været »alvorligt« ramt.

29 Efter at have konstateret dette skal det, med henblik på besvarelsen af det første spørgsmål, bemærkes, at det af EU-lovgiver forfulgte mål, således som det følger af denne doms præmis 26, var at foranledige, at landbrugere, der i referenceperioden har været omfattet af forpligtelser til at drive miljøvenligt landbrug, stilles således, som de ville have været stillet, såfremt de ikke havde deltaget i disse foranstaltninger.

30 Det fremgår desuden af opbygningen af artikel 40 i forordning nr. 1782/2003, at det forhold, at en landbruger i referenceperioden har været omfattet af forpligtelser til at drive miljøvenligt landbrug i henhold til forordning nr. 2078/92 og nr. 1257/1999, i sig selv er tilstrækkeligt til, at vedkommende har ret til at få sit referencebeløb beregnet på basis af det eller de kalenderår i referenceperioden, hvor den pågældende ikke har været omfattet af sådanne forpligtelser, uden at det er nødvendigt at vurdere, om denne landbrugers produktion har været ramt som følge af sådanne forpligtelser.

31 Som det fremgår af artikel 2 i forordning nr. 2078/92, læst i sammenhæng med artikel 1, litra a), i og anden og tolvte betragtning til denne forordning samt artikel 22 i forordning nr. 1257/1999, afstedkommer nævnte forpligtelser nemlig i sig selv en ugunstig påvirkning af produktionen for den landbruger, der påtager sig sådanne forpligtelser, for så vidt som de kræver gennemførelse af former for landbrugsdrift, der bl.a. indebærer en mindskning af brugen af gødningsstoffer og plantebeskyttelsesmidler, en ekstensivering af landbruget, en reduktion af kvæg- eller fårebesætningens belastning pr. foderarealenhed, hvilket kan afføde udbyttetab, at landbrugsarealer tages ud af produktion af hensyn til miljøet, eller en forvaltning af arealerne med henblik på adgang for offentligheden og til fritidsformål.

32 I øvrigt kunne det under visse omstændigheder være vanskeligt, eller endog umuligt, for den landbruger, hvis produktion har været ramt af gennemførelsen af foranstaltninger som følge af forpligtelser til at drive miljøvenligt landbrug, at påvise en præcis forbindelse mellem nævnte forpligtelser og reduktionen af vedkommendes landbrugsproduktion.

33 Det er netop af disse grunde, at deltagelsen i de foranstaltninger vedrørende miljøvenligt landbrug, der er fastsat i forordning nr. 2078/92 og nr. 1257/1999, i henhold til artikel 40, stk. 5, i forordning nr. 1782/2003 medfører de samme konsekvenser for landbrugerne, som når deres produktion rammes ugunstigt af force majeure-forhold eller usædvanlige omstændigheder.

34 Det følger heraf, at artikel 40, stk. 5, første afsnit, i forordning nr. 1782/2003 skal fortolkes således, at enhver landbruger alene ved i referenceperioden at have været omfattet af forpligtelser til at drive miljøvenligt landbrug i henhold til forordning nr. 2078/92 og nr. 1257/1999 har ret til at anmode om, at vedkommendes referencebeløb beregnes på basis af det eller de kalenderår i referenceperioden, hvor den pågældende ikke har været omfattet af sådanne forpligtelser.

Det andet spørgsmål

35 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 40, stk. 5, andet afsnit, i forordning nr. 1782/2003 skal fortolkes således, at medlemsstaterne er berettiget til at gøre retten til at få reguleret referencebeløbet for landbrugere, hvis produktion har været ramt som følge af forpligtelser til at drive miljøvenligt landbrug, som de har været omfattet af i hele perioden 1997-2002, afhængig af, at der foretages en sammenligning af størrelsen af de direkte betalinger, der er modtaget i det sidste år, hvor landbrugeren ikke var omfattet af en forpligtelse til miljøvenligt landbrug, selv om dette år ligger mere end otte år forud for referenceperioden, og den gennemsnitlige årlige størrelse af de direkte betalinger, som landbrugeren har modtaget i referenceperioden.

36 Henset til besvarelsen af det første spørgsmål skal det andet spørgsmål besvares med, at artikel 40, stk. 5, andet afsnit, i forordning nr. 1782/2003 skal fortolkes således, at enhver landbruger alene ved i løbet af perioden 1997-2002 at have været omfattet af forpligtelser til at drive miljøvenligt landbrug i henhold til forordning nr. 2078/92 og nr. 1257/1999 har ret til at anmode om, at vedkommendes referencebeløb beregnes på basis af objektive kriterier og på en sådan måde, at der sikres ligebehandling af landbrugerne og undgås markeds- og konkurrenceforvridninger, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at undersøge.

37 Det skal tilføjes, at det i henhold til princippet om loyalt samarbejde påhviler de nationale retter, inden for rammerne af deres kompetence, at anvende artikel 40, stk. 5, første og andet afsnit, i forordning nr. 1782/2003 og at sikre den fulde virkning heraf ved om fornødent at undlade at anvende enhver modstående bestemmelse i national lovgivning, herunder enhver senere national bestemmelse (jf. i denne retning dom af 9.3.1978, sag 106/77, Simmenthal, Sml. s. 629, præmis 24, og af 26.2.2013, sag C-617/10, Åkerberg Fransson, præmis 45).

Sagens omkostninger

38 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 sagens omkostninger. 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 (Første Afdeling) for ret:

1) **Artikel 40, stk. 5, første afsnit, i Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003 af 29. september 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, som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 1009/2008 af 9. oktober 2008, skal fortolkes således, at enhver landbruger alene ved i referenceperioden at have været omfattet af forpligtelser til at drive miljøvenligt landbrug i henhold til Rådets forordning (EØF) nr. 2078/92 af 30. juni 1992 om miljøvenlige produktionsmetoder i landbruget, samt om naturpleje og (EF) nr. 1257/1999 af 17. maj 1999 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget**

(EUGFL) og om ændring og ophævelse af visse forordninger, som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 2223/2004 af 22. december 2004, har ret til at anmode om, at vedkommendes referencebeløb beregnes på basis af det eller de kalenderår i referenceperioden, hvor den pågældende ikke har været omfattet af sådanne forpligtelser.

2) **Artikel 40, stk. 5, andet afsnit, i forordning nr. 1782/2003, som ændret ved forordning nr. 1009/2008, skal fortolkes således, at enhver landbruger alene ved i løbet af perioden 1997-2002 at have været omfattet af forpligtelser til at drive miljøvenligt landbrug i henhold til forordning nr. 2078/92 og nr. 1257/1999, som ændret ved forordning nr. 2223/2004, har ret til at anmode om, at vedkommendes referencebeløb beregnes på basis af objektive kriterier og på en sådan måde, at der sikres ligebehandling af landbrugerne og undgås markeds- og konkurrenceforvridninger, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at undersøge.**

Underskrifter