FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT J. MAZÁK fremsat den 2. september 2010 [1]

1. Den foreliggende præjudicielle forelæggelse fra Verwaltungsgericht Schwerin (forvaltningsdomstolen i Schwerin) (Tyskland) vedrører fortolkningen af artikel 50, stk. 4, i Kommissionens forordning (EF) nr. 796/2004 [2], sammenholdt med denne forordnings artikel 51, stk. 1. Hovedsagen omhandler en tvist mellem Agrargut Bäbelin GmbH & Co. KG (herefter »Agrargut«) og Amt für Landwirtschaft Bützow (landbrugsmyndigheden, Bützow, herefter »Amt«), der i det væsentlige vedrører en ansøgning om enkeltbetaling for 2006.

I — Retsforskrifter

A — *Forordning nr. 1782/2003*

2. Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003 [3] indeholder bestemmelser om en form for indkomststøtte til landbrugere kaldet enkeltbetalingsordningen. Forordningens artikel 53 bestemmer følgende for så vidt angår fastlæggelsen af udtagningsrettigheder:

»1. Såfremt en landbruger i referenceperioden var forpligtet til at udtage en del af jorden på sin bedrift i henhold til artikel 6, stk. 1, i [Rådets] forordning (EF) nr. 1251/1999 [EFT L 160, s. 1], medregnes det treårige gennemsnitlige beløb, der svarer til det obligatoriske udtagningsbeløb beregnet og tilpasset

1 — Originalsprog: engelsk.

2 — 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 (EUT L 141, s. 18), som ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 659/2006 af 27.4.2006 (EUT L 116, s. 20) (herefter »forordning nr. 796/2004«).

3 — 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 L 270, s. 1), senest ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 1009/2008 af 9.10.2008 (EUT L 276, s. 1) (herefter »forordning nr. 1782/2003«). Denne forordning blev ophævet og erstattet af Rådets forordning (EF) nr. 73/2009 af 19.1.2009 (EUT L 30, s. 16).

ifølge bilag VII, og det treårige gennemsnitlige antal obligatoriske udtagningshektar uanset artikel 37 og 43 i nærværende forordning ikke i fastlæggelsen af de rettigheder, der er omhandlet i artikel 43.

2. I det i stk. 1 omhandlede tilfælde modtager landbrugeren en rettighed pr. hektar (i det følgende benævnt »udtagningsrettighed«), der beregnes ved at dividere det treårige gennemsnitlige udtagningsbeløb med det treårige gennemsnitlige antal udtagningshektar, som omhandlet i stk. 1.

Det samlede antal udtagningsrettigheder skal svare til det gennemsnitlige antal obligatoriske udtagningshektar.«

3. Artikel 54, stk. 2 og 6, i forordning nr. 1782/2003 bestemmer hvad angår udtagningsrettigheder, så vidt det er relevant for den foreliggende sag, henholdsvis, at: »[…] ved »hektar berettiget til en udtagningsrettighed« [forstås] ethvert landbrugsareal på bedriften, der er udlagt som agerjord, bortset fra arealer, der på datoen for ansøgningerne om arealstøtte for 2003 var arealer med permanente afgrøder eller skov, eller som anvendtes til ikke-landbrugsaktiviteter eller som permanente græsarealer [4]« og »[…] [der] skal […] ansøges om udtagningsrettigheder før enhver anden rettighed«.

B — *Forordning nr. 796/2004*

4. I henhold til artikel 2, nr. 22), i forordning nr. 796/2004 forstås ved »fastslået areal« det areal, for hvilket alle de fastsatte støttebetingelser er opfyldt og »i forbindelse med enkeltbetalingsordningen kan det anmeldte areal kun anses for at være fastslået, hvis det faktisk er knyttet til et tilsvarende antal betalingsrettigheder«.

5. I afsnit IV i del II i forordning nr. 796/2004, der har overskriften »Det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem«, fastsættes regler for beregningen af såvel støtte i henhold til forordning nr. 1782/2003 som af nedsættelser og udelukkelser.

6. Navnlig bestemmes i artikel 49, stk. 1, litra a), i forordning nr. 796/2004, at der i denne

4 — Artikel 44, stk. 2, i forordning nr. 1782/2003 definerer »støtteberettiget hektar« som »ethvert landbrugsareal på bedriften, der er udlagt som agerjord og permanente græsarealer, undtagen arealer med permanente afgrøder eller skov, eller som anvendes til ikke-landbrugsaktiviteter«.

afdeling af forordningen, hvor det er relevant, sondres mellem følgende afgrødegrupper: »arealer, som i givet fald indgår i enkeltbetalingsordningen, og som hver især opfylder de for dem gældende særlige betingelser.«

7. »Denne forordnings artikel 50, stk. 4, bestemmer, at «[u]den at det berører nedsættelser og udelukkelser i henhold til artikel 51 og 53, gælder nedenstående for støtteansøgninger under enkeltbetalingsordningen, for så vidt angår udtagningsrettigheder i forbindelse med definitionen af »fastslået areal« i artikel 2, nr. 22):

»a) Hvis en landbruger ikke anmelder hele sit areal med henblik på anvendelse af de udtagningsrettigheder, han råder over, men samtidig anmelder et tilsvarende areal med henblik på anvendelse af andre rettigheder, betragtes dette areal som anmeldt som udtagne arealer og som ikke fastslået, for så vidt angår den i artikel 49, stk. 1, litra a), nævnte afgrødegruppe.

b) Hvis et areal, der er anmeldt som udtagne arealer, konstateres ikke at være udtaget, betragtes det som ikke fastslået.«

8. Artikel 51, stk. 1, i forordning nr. 796/2004 fastsætter, at [s]åfremt det areal, der for en afgrødegruppe er anmeldt i forbindelse med en arealrelateret støtteordning, […] overstiger det efter nærværende forordnings artikel 50, stk. 3, 4 og 5, fastslåede areal, beregnes støtten på grundlag af det fastslåede areal reduceret med det dobbelte af den konstaterede forskel, hvis denne forskel udgør over 3 % eller to hektar, men ikke over 20 % af det fastslåede areal.

»Hvis forskellen udgør over 20 % af det fastslåede areal, ydes der ingen arealstøtte for den pågældende afgrødegruppe.«

II — Faktiske omstændigheder og de præjudicielle spørgsmål

9. I 2006 havde Agrargut 12,10 betalingsrettigheder med basisværdien for permanente græsarealer samt 59,57 betalingsrettigheder med basisværdien for udtagning til rådighed. I denne periode ejede selskabet i alt 48 hektar: 11,90 ha græsarealer og 36,10 ha agerjord. Agrargut anmeldte udtagningsrettigheder for 36,10 ha for den udtagne agerjord og betalingsrettigheder for græsarealer på 11,90 ha i sin ansøgning om en enkeltbetaling for 2006. Amt afslog imidlertid denne ansøgning ved beslutning af 8. januar 2007.

10. Agrargut anfægtede forgæves denne beslutning ved en klage. Amt var af den opfattelse, at Agrargut i henhold til artikel 54, stk. 6, i forordning nr. 1782/2003 var forpligtet til at anmelde hele sit areal på 48 ha med henblik på anvendelse af de udtagningsrettigheder, selskabet råder over (59,57 betalingsrettigheder). Da Agrargut blot havde anmeldt 36,10 betalingsrettigheder vedrørende det udtagne areal og samtidigt havde anmeldt et areal på 11,90 ha med henblik på anvendelse af betalingsrettigheder vedrørende græsarealer, fandt Amt, at disse 11,90 ha i henhold til artikel 50, stk. 4, litra a), i forordning nr. 796/2004 skulle anses for anmeldt som udtagne arealer og som ikke fastslået. Amt pålagde som følge heraf sanktioner i medfør af artikel 51, stk. 1, i forordning nr. 796/2004.

11. Agrargut anlagde sag til prøvelse af denne afgørelse ved Verwaltungsgericht Schwerin, der fandt, at det var nødvendigt at forelægge følgende præjudicielle spørgsmål for Domstolen:

»1) Er en landbruger afskåret fra at anvende betalingsrettigheder med basisværdien for permanente græsarealer, inden samtlige betalingsrettigheder med basisværdien for udtagning er blevet anvendt — uanset at han ikke har yderligere (ager) jord, der er egnet til udtagning?

2) Såfremt spørgsmål 1 besvares bekræftende:

Er en landbruger, der (i mangel af arealer, der er egnede til udtagning) inden den 29. december 2006 tilsidesatte forpligtelsen til først at anvende betalingsrettigheder med basisværdien for udtagning fuldt ud, ligeledes omfattet af sanktionsordningen i henhold til artikel 51 i forordning (EF) nr. 796/2004?«

III — Bedømmelse

A — *Det første spørgsmål*

1. Parternes hovedargumenter

12. Agrargut har nærmere bestemt gjort gældende, at alene agerjord, der er egnet til udtagning, er omfattet af forpligtelsen til at

ansøge om udtagningsrettigheder før enhver anden rettighed. Det forholder sig således selv i tilfælde, hvor landbrugeren har udtagningsrettigheder, der overstiger det antal hektar, som han faktisk råder over, og landbrugeren anvender rettigheder med basisværdien for permanente græsarealer på grundlag af andre arealer, han har til rådighed. Udtagning er efter sin karakter et redskab, der udelukkende omhandler agerjord. Agrargut har anført, at selskabets fortolkning er forenelig med ordlyden af, ånden i og formålet med forordning nr. 796/2004 og nr. 1782/2003.

13. Den græske regering og Kommissionen har nærmere bestemt anført, at en landbruger reelt er udelukket fra at ansøge om rettigheder med basisværdien for græsarealer, hvis den pågældende endnu ikke har ansøgt om alle sine udtagningsrettigheder, også i det tilfælde, hvor landbrugeren ikke ejer agerjord, der er egnet til udtagning. Den græske regering har tilføjet, at dette medfører, at en landbruger, der har flere rettigheder til rådighed end hektar, der er berettiget til støtte, bør pålægges at lease eller sælge, idet han ellers ikke samtidigt vil kunne anmelde andre rettigheder.

2. Bedømmelse

14. Det fremgår efter min opfattelse af ordlyden af de forelagte spørgsmål, at den forelæggende ret med det første spørgsmål nærmere bestemt ønsker oplyst, om artikel 50, stk. 4, litra a), i forordning nr. 796/2004 skal fortolkes således, at betingelsen for at anvende den i bestemmelsen indeholdte sanktion alene er opfyldt, når en landbruger med henblik på anvendelse af de udtagningsrettigheder, han råder over, ikke anmelder alle sine »hektar berettiget til en udtagningsstøtte« som omhandlet i artikel 54, stk. 2, i forordning nr. 1782/2003, og at denne betingelse i overensstemmelse hermed ikke er opfyldt, når en landbruger anmelder arealer, der ikke er egnede til udtagning, såsom permanente græsarealer, med henblik på anvendelse af andre rettigheder, som han råder over.

15. Navnlig stiller den forelæggende ret sig uforstående over for den af Amt anlagte fortolkning, hvorefter udtrykket »hele sit areal« i artikel 50, stk. 4, litra a), i forordning nr. 796/2004 skulle betyde al den jord, som kan henføres til landbrugeren (der er berettiget til en enkeltbetaling), snarere end blot at henvise til de hektar, der er berettiget til udtagningsstøtte som omhandlet i artikel 54, stk. 2, i forordning nr. 1782/2003, dvs. den agerjord, som landbrugeren ejer. Hertil kommer efter den forelæggende rets opfattelse, at det centrale udtryk »et tilsvarende areal«, der sprogligt er forbundet med udtrykket »ikke […] hele sit areal«, ikke kan fortolkes som et

kvantitativt udtryk, hvorefter der menes et areal »på samme størrelse«. En kvantitativ fortolkning er endvidere ikke den mest indlysende tilgang.

16. Det fremgår af fast retspraksis, at fastlæggelsen af betydningen og rækkevidden af udtryk, som ikke er defineret i fællesskabsretten (og nu EU-retten), skal ske efter deres normale mening i sædvanlig sprogbrug, idet der tages hensyn til den generelle sammenhæng, hvori de anvendes, og de mål, der forfølges med den lovgivning, som de udgør en del af. Dertil kommer, at betragtningerne til en EU-retsakt kan præcisere dennes indhold [5].

17. Hvad for det første angår ordlyden henviser udtrykket »hele sit areal« efter min opfattelse ganske klart til en landbrugers samlede areal, dvs. udtrykket omfatter såvel »hektar berettiget til en udtagningsstøtte« som omhandlet i artikel 54, stk. 2, i forordning nr. 1782/2003 som andre arealer (berettiget til støtte), som landbrugeren ejer. Som Kommissionen med rette har fremhævet, er udtrykket »ikke […] hele sit areal« *(nicht seine gesamte Fläche)* som følge af ordenes rækkefølge faktisk adskilt fra udtrykket »udtagningsrettigheder, han råder over« (*zur Verfügung stehenden Zahlungsansprüchen bei Flächenstilllegung*) i den tyske sprogversion. Det fremgår af det ovenstående, at det omhandlede areal skal opfattes i bred forstand som alle støtteberettigede arealer, som landbrugeren ejer.

18. For det andet hvad angår baggrunden for artikel 50, stk. 4, litra a), indgår denne bestemmelse og artikel 51, stk. 1, i forordning nr. 796/2004 i afsnit IV i del II i denne forordning, der fastlægger reglerne for grundlaget for beregningen af såvel støtte i henhold til forordning nr. 1782/2003 som nedsættelser og udelukkelser. Af betragtning 55 til forordning nr. 796/2004 fremgår, at »[m]ed henblik på en effektiv beskyttelse af [EU's] finansielle interesser bør der vedtages passende foranstaltninger til bekæmpelse af uregelmæssigheder og svig. Der bør fastsættes særskilte bestemmelser om de uregelmæssigheder, der konstateres vedrørende kriterierne for støtteberettigelse under de forskellige støtteordninger«.

19. Med hensyn til nedsættelser og udelukkelser udgør artikel 50, stk. 4, litra a), som Kommissionen har bemærket, netop en sådan særskilt bestemmelse vedrørende uregelmæssigheder i forbindelse med anvendelsen af udtagningsrettigheder i henhold til artikel 53, stk. 2, i forordning nr. 1782/2003. Det

5 — Jf. bl.a. dom af 22.12.2008, sag C-549/07, Wallentin Hermann, Sml. I, s. 11061, præmis 17 og den deri nævnte retspraksis.

følger i den forbindelse af betragtning 59 [6] til forordning nr. 796/2004, at EU-lovgiver havde til hensigt at give artikel 54, stk. 6, i forordning nr. 1782/2003 fuld virkning.

20. Artikel 54, stk. 6, i forordning nr. 1782/2003 fastsætter udtrykkeligt, at der skal ansøges om udtagningsrettigheder »før enhver anden rettighed«. Dette viser tydeligt, at EU-lovgiver ønskede, at udtagningsrettigheder skulle have højere prioritet end alle andre rettigheder, uanset deres beskaffenhed. Der er intet, der tyder på, at denne højere prioritet alene skulle finde anvendelse i forhold til rettigheder vedrørende arealer, der er egnede til udtagning. Ved affattelsen af disse bestemmelser valgte fællesskabslovgiver netop ikke at udforme dem i vendinger, der alene vedrører udtagningsrettigheder, men i brede vendinger, der omfatter alle rettigheder. Det følger heraf, at betydningen af artikel 50, stk. 4, litra a), i konteksten for forordning nr. 796/2004 er i overensstemmelse med ordlydsfortolkningen ovenfor i punkt 17.

21. For det tredje og sidste skal de formål, der forfølges med forordning nr. 796/2004 og nr. 1782/2003, tages i betragtning. Det fremgår af betragtning 32 til forordning nr. 1782/2003, at formålet med denne forordning er at bevare udtagningsbetingelserne for agerjord under det nye støttesystem med henblik på at bevare udtagningens fordele med hensyn til begrænsning af udbuddet og samtidig styrke dens miljøfordele.

22. I den forbindelse skal følgende bemærkes vedrørende de faktiske omstændigheder i tvisten i hovedsagen.

23. Det fremgår af de dokumenter, der er fremlagt for Domstolen, og navnlig af de nationale sagsakter, som den forelæggende ret har fremsendt, at Agrargut i 2005 — det år, hvor de oprindelige rettigheder blev tildelt — havde 6,28 udtagningsrettigheder til rådighed. Disse rettigheder blev beregnet på grundlag af jord, der var egnet til udtagning, som Agrargut havde anmeldt, og som selskabet derfor havde til rådighed.

6 — Som har følgende ordlyd: »[…] I overensstemmelse med artikel 54, stk. 6, i forordning (EF) nr. 1782/2003 skal udtagningsrettigheder desuden anvendes før alle andre rettigheder. Der bør i den forbindelse vedtages bestemmelser, som dækker to situationer. For det første skal et areal, der er anmeldt som udtaget med henblik på anvendelse af udtagningsrettigheder, og om hvilket det konstateres, at det faktisk ikke er udtaget, fratrækkes det samlede areal, der er anmeldt enkeltbetalingsordningen, som et ikke fastslået areal. For det andet bør det samme på et fiktivt grundlag være tilfældet for det areal, der svarer til udtagningsrettighederne, og som ikke er udtaget, hvis andre rettigheder samtidigt anvendes for det tilsvarende areal.«

24. Det er derfor sandsynligt, som Kommissionen har bemærket, at Agrargut gennem overdragelser, der blev foretaget i løbet af 2005, erhvervede så mange udtagningsrettigheder, at selskabet endte med at have et antal rettigheder, der var meget højere end det antal hektar, som det kunne udtage. De faktiske omstændigheder i tvisten i hovedsagen synes netop at udgøre et ekstremt eksempel på en situation, hvor antallet af udtagningsrettigheder overstiger antallet af hektar, der er egnet til udtagning: Landbrugeren havde i den relevante periode 59,57 udtagningsrettigheder til rådighed, men kun 36,10 ha agerjord. Dermed var antallet af rettigheder 65 % højere end det areal, der var egnet til udtagning.

25. Det følger imidlertid af artikel 63, stk. 2, i forordning nr. 1782/2003, at udtagningsrettigheder på det tidspunkt, hvor de oprindeligt tildeles, skal svare til ca. 10 %[7] af det areal, der er egnet til udtagning[8]. Det er derfor indlysende, at uforholdsmæssigheden mellem udtagningsrettighederne og det areal, der er egnet til udtagning, ikke er forenelig med det forhold, der er fastsat i artikel 63, stk. 2, i forordning nr. 1782/2003, og risikerer at bringe opfyldelsen af formålet om at bevare udtagningsbetingelserne for agerjord i fare (jf. ovenfor i punkt 21).

26. Det er min (og Amts og den græske regerings) opfattelse, at dette formål ligeledes indebærer, at det skal sikres, at det samlede antal udtagningsrettigheder, der blev tildelt i 2005, anvendes, og at tilsvarende agerjord udtages. Dette formål fremmes ved forpligtelsen i henhold til artikel 54, stk. 6, i forordning nr. 1782/2003 om at prioritere anvendelsen af udtagningsrettigheder, som, hvilket Kommissionen har fremhævet, udgør et økonomisk incitament fra lovgivers side for at anspore til bevarelsen af udtagningsbetingelser for agerjord[9].

27. Bortset fra den ovennævnte forpligtelse fremmes det nævnte formål ligeledes af et sanktionssystem, der er konstrueret til at afholde landbrugere fra at opgive udtagning. Sanktionen for krænkelse af artikel 54, stk. 6, i forordning nr. 1782/2003 er fastsat i artikel 50,

7 — Det bemærkes, at Tyskland har valgt modellen med regional gennemførelse af enkeltbetalingsordningen i henhold til forordning nr. 1782/2003 (afsnit III, kapitel 5, afdeling 1).

8 — I Land Mecklenburg-Vorpommern burde den oprindelige tildeling af udtagningsrettigheder faktisk endda være endnu lavere (9,05 % af jorden).

9 — Argumentet går på, at hvis en landbruger anvender færre udtagningsrettigheder, end han har til rådighed, er der en risiko for, at ikke hele den jord, der kan udtages — der kvantitativt svarer til udtagningsrettighederne — rent faktisk udtages, for så vidt som det økonomiske incitament til støtte af udtagning forsvinder, hvis disse rettigheder ikke anvendes. Den samme risiko består ligeledes i sager, hvor jord, der er egnet til udtagning, ikke længere svarer til antallet af udtagningsrettigheder.

stk. 4, litra a), i forordning nr. 796/2004, sammenholdt med denne forordnings artikel 51, stk. 1.

28. Jeg er enig i det argument, som Amt har fremført i hovedsagen om, at det fremgår ganske klart af de ovennævnte regler, at en landbruger, der uden at anvende alle de udtagningsrettigheder, som den pågældende har til rådighed, samtidigt anmelder et tilsvarende areal for at anvende andre rettigheder, skal pålægges en sanktion. Med andre ord: Når en landbruger konstaterer, at han besidder flere udtagningsrettigheder, end han har agerjord (der er egnet til udtagning) til rådighed, skal denne landbruger enten lease eller sælge udtagningsrettigheder, idet han ellers ikke — samtidigt — vil kunne anmelde andre betalingsrettigheder, som han har til rådighed.

29. For at reducere risikoen for, at udtagningsbetingelserne for agerjord ikke vil blive bevaret, har EU-lovgiver, som Kommissionen korrekt har bemærket, gennem det ovennævnte sanktionssystem søgt at sikre, at en landbruger ikke vil have et incitament til at anvende færre udtagningsrettigheder end det antal, han har til rådighed. En landbruger bør følgelig ikke have en interesse i at anmelde færre »hektar berettiget til en udtagningsstøtte«, end hvad der svarer til de udtagningsrettigheder, som han har til rådighed.

30. I den forbindelse opstiller betragtning 59 til forordning nr. 796/2004 to situationer, hvor sanktioner for tilsidesættelse af artikel 54, stk. 6, i forordning nr. 1782/2003 anvendes. Den situation, der er relevant i den foreliggende sag, er situation nr. 2, hvor udtagningsrettigheder ikke er anvendt, men et tilsvarende areal benyttes på samme tid til at anvende andre rettigheder. I en sådan situation bør dette areal imaginært set anses for et ikke fastslået areal, der er anmeldt som udtaget, hvilket fører til anvendelse af sanktionen i henhold til artikel 51, stk. 1, i forordning nr. 796/2004.

31. I de nationale sagsakter, som den forelæggende ret har fremsendt, redegør Amt for et eksempel, som jeg finder relevant for den foreliggende retlige analyse. To bedrifter, A og B, har hver et areal på 100 ha: 40 ha agerjord og 60 ha græsningsareal. Begge bedrifter har 60 rettigheder for græsningsareal, 20 rettigheder for agerjord og 20 udtagningsrettigheder til rådighed. Lad os forestille os, at landbruger F ejer mere end halvdelen af både bedrift A og B. Landbruger F bestræber sig på at begrænse sin udtagningsforpligtelse mest muligt i perioder, hvor priserne på landbrugsprodukter stiger. Han træffer som følge heraf tre dispositioner: i) Han overfører 20 udtagningsrettigheder fra bedrift B til bedrift A, ii) han overfører 20 ha agerjord fra bedrift A til bedrift B, og iii) han overfører 20 rettigheder for agerjord fra bedrift A til bedrift B. Bedrift A har nu ud over græsningsarealet med tilsvarende rettigheder 20 ha agerjord og 40 udtagningsrettigheder til rådighed. Bedrift B har nu

ud over 60 ha græsningsareal med tilsvarende rettigheder 60 ha agerjord og 40 rettigheder for agerjord til rådighed. På denne bedrift kan landbruger F nu dyrke afgrøder på 60 ha agerjord i stedet for de oprindelige 40 ha [10]. Der findes ikke længere nogen udtagningsforpligtelse for bedrift B. Derimod er bedrift A forpligtet til at prioritere anvendelsen af sine 40 udtagningsrettigheder. Da denne bedrift blot har 20 ha agerjord, forbliver (bemærker Amt) den omstændighed, at de 20 udtagningsrettigheder ikke anvendes — ifølge Agrarguts fortolkning — uden sanktioner. Ifølge Agrarguts fortolkning vil bedrift B modtage støtte på grundlag af 60 rettigheder for græsningsareal [11] og 40 rettigheder for agerjord. Bedrift A vil modtage støtte for 60 rettigheder for græsningsareal og 20 udtagningsrettigheder.

32. Det fremgår af den ovenstående redegørelse, at det ville være uforeneligt med formålet om at bevare udtagningsbetingelserne for agerjord, hvis der var adgang til at reducere de udtagningsegnede arealer til mindre end udtagningsrettighederne uden sanktioner. Det er lige så lidt foreneligt med dette formål, såfremt udtagningsrettigheder ikke anvendes, uanset at der er udtagningsegnet agerjord til rådighed.

33. Dette er baggrunden for, at der var behov for den regel, der er nævnt i betragtning 59 til forordning nr. 796/2004, og som er fastsat i denne forordnings artikel 50, stk. 4.

34. I eksemplet ovenfor i punkt 31 anvendte landbruger F blot 20 udtagningsrettigheder og samtidigt 60 rettigheder for græsningsarealet for bedrift A. I henhold til artikel 50, stk. 4, litra a), i forordning nr. 796/2004 vil 20 af de 60 ha græsningsareal, på grundlag af hvilke landbrugeren anvendte 60 rettigheder for græsningsareal, blive betragtet som anmeldt som udtagne arealer.

35. Retsvirkningen følger således af artikel 50, stk. 4, litra b), i forordning nr. 796/2004 og af sanktionen i artikel 51, stk. 1, andet afsnit, nemlig at der ikke tildeles støtte for udtagningsrettigheder. Med hensyn til de 60 ha græsningsareal, på grundlag af

10 — Amt har bemærket, at der er set bort fra suspenderingen af udtagningsforpligtelsen i 2008 samt muligheden for at dyrke energiafgrøder på det udtagne areal.

11 — Amt har her henvist til 60 *udtagnings*rettigheder. Dette er formentligt en skrivefejl.

hvilke landbruger F anvendte 60 rettigheder for græsningsareal, følger retsvirkningen af artikel 51, stk. 1, andet afsnit, nemlig at der heller ikke er ret til støtte.

36. Jeg er følgelig enig med Amt i, at der heller ikke i tvisten i hovedsagen, som Amt byggede ovennævnte eksempel på, er ret til støtte.

37. Endelig var det, som Kommissionen har bemærket, i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, at EU-lovgiver — gennem anvendelsen af udtrykket »et tilsvarende areal« i artikel 50, stk. 4, litra a), i forordning nr. 796/2004 — bestræbte sig på at begrænse anvendelsesområdet for artikel 54, stk. 6, i forordning nr. 1782/2003, således at sanktionen i artikel 50, stk. 4, litra a), i forordning nr. 796/2004, sammenholdt med denne forordnings artikel 51, stk. 1, alene finder anvendelse, når: i) der er manglende overensstemmelse mellem udtagningsrettighederne og de anmeldte udtagne arealer, og ii) arealer, der svarer til denne manglende overensstemmelse, er anmeldt med henblik på anvendelsen af andre rettigheder, således som det faktisk forholder sig i hovedsagen.

38. Det følger af det ovenstående, at betingelsen for at anvende sanktionen, der er fastsat i artikel 50, stk. 4, litra a), i forordning nr. 796/2004, er opfyldt, når en landbruger ikke anmelder alle arealer, der er nødvendige for at anvende de udtagningsrettigheder, som han har til rådighed, og samtidigt anmelder arealer med henblik på at anvende andre rettigheder, uanset om disse arealer er egnede til udtagning.

B — *Det andet spørgsmål*

39. Den forelæggende ret ønsker med det andet spørgsmål nærmere bestemt oplyst, om sanktionssystemet, der er fastsat i artikel 51, stk. 1, i forordning nr. 796/2004, sammenholdt med denne forordnings artikel 50, stk. 4 — i den affattelse, der var gældende, inden Kommissionens forordning (EF) nr. 2025/2006 [12], der ændrede artikel 50, stk. 4, litra a), trådte i kraft — finder anvendelse under omstændigheder som dem, der foreligger i den for denne ret verserende sag.

1. Parternes hovedargumenter

40. Agrargut har gjort gældende, at sanktionen i artikel 51 i forordning nr. 796/2004 ikke

12 — Forordning af 22.12.2006, der ændrer forordning nr. 796/2004 (EUT L 384, s. 81).

finder anvendelse på tvisten i hovedsagen. Det sanktionssystem, der er fastsat i forordning nr. 1782/2003 og nr. 796/2004, forudsætter en fejl fra ansøgerens side, hvilket ikke er tilfældet i den foreliggende sag. Lovgiver skal i overensstemmelse med princippet *nulla poena sine lege* fastsætte de betingelser og retsvirkninger, der er forbundet med en sanktion, på en tilstrækkelig klar og forståelig måde, og artikel 50 i forordning nr. 796/2004 opfylder ikke disse krav. Agrargut har anført, at det i lyset af udtagningsordningens opbygning var rimeligt at gå ud fra, at alle de relevante bestemmelser henviser til arealer, der er berettigede til udtagningsstøtte, dvs. agerjord. Dette støttes af den omstændighed, at artikel 50 efterfølgende blev præciseret ved en ændring.

2. Bedømmelse

41. Den græske regering og Kommissionen foreslår nærmere bestemt, at det andet spørgsmål besvares med, at sanktioner i henhold til artikel 51 i forordning nr. 796/2004 finder anvendelse på tvisten i hovedsagen.

42. Den græske regering har dog tilføjet, at det for så vidt angår pålæggelse af sanktioner alene påhviler den forelæggende ret på baggrund af de samlede omstændigheder i den sag, der verserer for den, at efterprøve, om landbrugeren handlede i god tro, om han handlede svigagtigt, eller om han udviste grov uagtsomhed i forbindelse med indgivelsen af anmeldelsen. Ikke desto mindre kan artikel 50, stk. 4, litra a) og b), i forordning nr. 796/2004 ifølge den græske regering ligeledes undergives en anden fortolkning, ifølge hvilken kravet om, at der skal ansøges om udtagningsrettigheder før enhver anden rettighed, vil være opfyldt, for som vidt som al den agerjord, som landbrugeren har til rådighed, og for hvilken der er tildelt udtagningsstøtte, blev effektivt udtaget.

43. Den forelæggende ret finder, at hvis det materielle indhold i lovgivningen ikke er tilstrækkeligt klart, før lovgiver foretager en efterfølgende præcisering heraf (i det foreliggende tilfælde ved vedtagelsen af forordning nr. 2025/2006, der blev offentliggjort den 29.12.2006), forekommer det i lyset af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og princippet om retsreglers klarhed (*das Gebot der Normenklarheit*) ikke rimeligt at nægte enkeltbetalingen, ikke alene for så vidt angår græsningsarealet, men tillige for så vidt angår det udtagningsareal, ansøgningen vedrører.

44. Det bemærkes, at retssikkerhedsprincippet og det hermed sammenhængende princip om beskyttelse af den berettigede forventning

efter fast retspraksis kræver, at retsregler skal være klare og præcise [13].

45. Selv om princippet om retsreglers klarhed og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning blev påberåbt separat af den forelæggende ret, finder jeg, at det følger af den ovennævnte retspraksis, at det ikke er nødvendigt at behandle de to principper separat.

46. Domstolen fastslog i Nijemeisland-dommen [14] — en sag, der omhandlede forordning nr. 1782/2003 og Kommissionens forordning (EF) nr. 795/2004 [15] — at retssikkerhedsprincippet, som er en almindelig EU-retlig grundsætning, kræver, at EU-regler, der er bindende for borgerne, er klare og utvetydige, for at disse personer skal være i stand til at fastslå deres rettigheder og pligter uden enhver tvivl, således at de kan handle derefter.

47. Hvad for det første angår spørgsmålet om, hvorvidt betingelsen i artikel 50, stk. 4, litra a), i forordning nr. 796/2004 er klar, fremgår det utvetydigt af betragtningerne vedrørende det første spørgsmål (jf. ovenfor i punkt 17 ff.), at »hele [landbrugerens] areal« er omfattet af denne bestemmelses anvendelsesområde, og ikke blot landbrugerens »hektar berettiget til en udtagningsstøtte«.

48. Hvad for det andet angår retsvirkningerne af manglende overholdelse af den ovennævnte bestemmelse (dvs. at støtten nedsættes i det omfang, det anmeldte areal overstiger det fastslåede areal) følger disse virkninger utvetydigt af artikel 50, stk. 4, litra a), i forordning nr. 796/2004, sammenholdt med denne forordnings artikel 51, stk. 1, således som der er redegjort for i betragtningerne vedrørende det første spørgsmål.

49. Som Kommissionen med rette har bemærket, opfylder betingelsen i artikel 50, stk. 4, litra a), i forordning nr. 796/2004, sammenholdt med denne forordnings artikel 51, stk. 1, kravene i henhold til retssikkerhedsprincippet — og det samme gør sig gældende for denne bestemmelses retsvirkninger — da betingelsen er klar og præcis og sætter de berørte i stand til at fastslå deres rettigheder og pligter uden enhver tvivl, således at de kan handle derefter.

50. Hvad dernæst angår den omstændighed, at artikel 50, stk. 4, litra a), i forordning

13 — Jf. dom af 10.9.2009, sag C-201/08, Plantanol, Sml. I, s. 8343, præmis 46, hvori henvises til dom af 15.2.1996, sag C-63/93, Duff m.fl., Sml. I, s. 569, præmis 20, af 18.5.2000, sag C-107/97, Rombi og Arkopharma, Sml. I, s. 3367, præmis 66, og af 7.6.2005, sag C-17/03, VEMW m.fl., Sml. I, s. 4983, præmis 80.

14 — Dom af 11.6.2009, sag C-170/08, Sml. I, s. 5127, præmis 44, hvori henvises til dom af 9.7.1981, sag 169/80, Gondrand og Garancini, Sml. s. 1931, præmis 17. Jf. ligeledes mit forslag til afgørelse af 8.7.2010 i sag C-152/09, Grootes, punkt 43. Denne sag er fortsat verserende.

15 — Forordning af 21.4.2004 om gennemførelsesbestemmelser til enkeltbetalingsordningen i forordning nr. 1782/2003 (EUT L 141, s. 1).

nr. 796/2004 blev ændret ved forordning nr. 2025/2006, er jeg ikke overbevist om, at dette er relevant for den foreliggende sag. Det fremgår af betragtning 5 til forordning nr. 2025/2006, at »[i] henhold til artikel 54, stk. 6, i forordning (EF) nr. 1782/2003 skal udtagningsrettigheder anvendes før alle andre rettigheder. For at sikre lige behandling af landbrugere, som ikke råder over hele det krævede udtagningsareal til at kunne anvende alle deres udtagningsrettigheder, bør bestemmelserne i artikel 50, stk. 4, i forordning (EF) nr. 796/2004 præciseres.«

51. Det fremgår af såvel Kommissionens arbejdsdokument [16], der er fremlagt for Domstolen, som af en sammenligning af forskellige sprogversioner af artikel 50, stk. 4, litra a), i forordning nr. 796/2004, at den omhandlede præcisering i det væsentlige vedrørte en præcisering af denne bestemmelses retsvirkninger. I den tyske sprogversion, som ændret ved forordning nr. 2025/2006, forblev betingelsen i artikel 50, stk. 4, litra a), i forordning nr. 796/2004 uændret. Med hensyn til retsvirkningerne bestod ændringen nærmere bestemt i, at sætningen »og som ikke fastslået, for så vidt angår den i artikel 49, stk. 1, litra a), nævnte afgrødegruppe« blev slettet.

52. Det er tilstrækkeligt at fremhæve, at den nye version af artikel 50, stk. 4, litra a), i forordning nr. 796/2004 alene ændrer bestemmelsens retsvirkninger for så vidt angår andre situationer end den i hovedsagen omhandlede. Som Kommissionen har bemærket, foreligger der ikke andre hensyn i relation til princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, der taler imod en nægtelse af støtte under sådanne omstændigheder. Dette skyldes ikke mindst, at det følger af Domstolens faste praksis, at retten til at påberåbe sig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning gælder for enhver retsundergiven med begrundede forventninger, som en EU-institution har skabt på baggrund af præcise løfter, som institutionen har afgivet [17].

53. Det er desuden åbenbart, at retsvirkningerne af artikel 50, stk. 4, litra a), i forordning nr. 796/2004, sammenholdt med denne

16 — Arbejdsdokument DS/2066/66AGRI/D1/ANP D(2006) af 10.10.2006, som Kommissionen vedlagde sine skriftlige bemærkninger. Kommissionen forklarer i dette dokument, at den oprindelige ordlyd af artikel 50, stk. 4, »bogstaveligt taget ville indebære, at en landbruger, der ikke anmelder samtlige udtagnings[rettigheder], som han besidder, fordi han ikke har et tilsvarende udtagningsareal, ville modtage en større nedsættelse end en landbruger, der anmelder samtlige sine udtagnings[rettigheder], og som er bekendt med, at han ikke har et tilsvarende areal. Begge landbrugere er forpligtet til at anmelde alle deres udtagnings[rettigheder] for at overholde artikel 54, stk. 6, i forordning nr. 1782/2003«.

17 — Jf. senest dom af 17.9.2009, sag C-519/07 P, Kommissionen mod Koninklijke FrieslandCampina, Sml. I, s. 8495, præmis 84 og den deri nævnte retspraksis.

forordnings artikel 51, stk. 1, ligeledes skal være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet for at kunne finde anvendelse på sådanne omstændigheder som de i tvisten i hovedsagen omhandlede.

54. I dommen i sagen Viamex Agrar Handel og ZVK [18] udtalte Domstolen følgende: »Det bemærkes indledningsvis, at proportionalitetsprincippet, der udgør et almindeligt [EU]-retligt princip, som gentagne gange er blevet bekræftet i Domstolens praksis, bl.a. på området for den fælles landbrugspolitik […], skal iagttages både af [EU]-lovgiver og nationale lovgivere og retsinstanser ved anvendelsen af [EU]-retten«.

55. Det følger af fast retspraksis, at det med henblik på at fastlægge, om en EU-retlig bestemmelse overholder dette princip, skal efterprøves, om de foranstaltninger, som den iværksætter, er egnede til at nå det tilsigtede mål, og at de ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det [19].

56. Det må fastslås, at forordning nr. 796/2004 (jf. betragtning 55 til forordningen) — med henblik på en effektiv beskyttelse af EU's finansielle interesser — sigter mod at indføre passende foranstaltninger til bekæmpelse af uregelmæssigheder og svig gennem indførelse af særskilte bestemmelser for sager, hvori der konstateres uregelmæssigheder vedrørende kriterierne for støtteberettigelse under de forskellige støtteordninger. Det sanktionssystem, der er fastsat i medfør af artikel 50, stk. 4, litra a), i forordning nr. 796/2004, sammenholdt med denne forordnings artikel 51, stk. 1, søger at nå det formål, der fremgår af betragtning 59: at sikre, at udtagningsrettigheder anvendes før enhver anden rettighed i overensstemmelse med artikel 54, stk. 6, i forordning nr. 1782/2003. Den sidstnævnte bestemmelse søger at nå det formål, der fremgår af betragtning 32 til denne forordning: at bevare udtagningsbetingelserne for agerjord.

57. Efter min opfattelse følger det af det ovenstående, at artikel 50, stk. 4, litra a), i forordning nr. 796/2004, sammenholdt med denne forordnings artikel 51, stk. 1, indfører et effektivt sanktionssystem, der gør det ufordelagtigt for en landbruger at anvende færre udtagningsrettigheder, end han besidder. Bestemmelsen er derfor åbenbart egnet til at nå det forfulgte formål.

58. Som Kommissionen har redegjort for, har EU-lovgiver ved at vælge det sanktionssystem,

18 — Dom af 17.1.2008, forenede sager C-37/06 og C-58/06, Sml. I, s. 69, præmis 33 og 35. Jf. ligeledes mit forslag til afgørelse af 23.10.2008 i sag C-241/07, JK Otsa Talu, Sml. I, s. 4323, punkt 75.

19 — Jf. bl.a. dom af 17.7.1997, sag C-354/95, National Farmers' Union m.fl., Sml. I, s. 4559, præmis 49, hvori henvises til dom af 9.11.1995, sag C-426/93, Tyskland mod Rådet, Sml. I, s. 3723, præmis 42.

der er fastsat i medfør af artikel 50, stk. 4, litra a), i forordning nr. 796/2004, sammenholdt med denne forordnings artikel 51, stk. 1, for at gøre det ufordelagtigt for en landbruger at anvende færre udtagningsrettigheder, end han besidder, allerede valgt den mindst indgribende foranstaltning. Dette skyldes, at det med henblik på at forhindre en landbruger i at have flere udtagningsrettigheder end arealer, der er egnede til udtagning, ville have været muligt at gå så langt som til helt at udelukke landbrugeren fra at have udtagningsrettigheder til rådighed, der ikke er forbundet med et areal, eller fra at have et areal, der er egnet til udtagning, men som ikke er forbundet med udtagningsrettigheder, hvilket er en udelukkelse, der i højere grad ville have påvirket borgernes rettigheder negativt end de administrative sanktioner, der for tiden er gældende, hvilket alene fører til en delvis nægtelse af den ansøgte EU-støtte eller i værste fald fuldstændig nægtelse af en sådan støtte.

59. Endelig har Kommissionen ret i sin påstand om, at sanktionen ikke er uforholdsmæssig. Artikel 51, stk. 1, i forordning nr. 796/2004 fastsætter et system af progressive sanktioner, der gradueres efter uregelmæssighedernes grovhed [20]. Den administrative sanktion er nemlig ikke en abstrakt norm, men afspejler den begåede fejls grovhed. I tvisten i hovedsagen er en fuldstændig nægtelse af enkeltbetalingen begrundet i betragtning af den ekstreme situation, som Agrargut befinder sig i [21].

60. Den omhandlede bestemmelse er følgelig ikke i strid med proportionalitetsprincippet.

61. Det følger af det ovenstående, at det sanktionssystem, der er fastsat i medfør af artikel 51 i forordning nr. 796/2004, sammenholdt med denne forordnings artikel 50, stk. 4, finder anvendelse på sådanne omstændigheder som de i tvisten i hovedsagen omhandlede.

20 — Jf. dommen i sagen National Farmers' Union m.fl., præmis 49-59.

21 — Dvs. i betragtning af det åbenbare misforhold mellem udtagningsrettighederne og det areal, der er egnet til udtagning, jf. punkt 23-25 ovenfor. Kommissionen har påpeget, at for landbrugere, hvis beholdning af udtagningsrettigheder i forhold til areal, der er egnet til udtagning, svarer til det i artikel 63, stk. 2, i forordning nr. 1782/2003 fastsatte, må den juridiske fiktion i artikel 50, stk. 4, litra a), i forordning nr. 796/2004 ikke føre til en forskel, der er større end 20 %, mellem det anmeldte areal og det fastslåede areal, da en landbruger i henhold til dette forhold skal besidde 10 gange så meget udtagningsegnet areal end udtagningsrettigheder.

IV — Forslag til afgørelse

62. Jeg foreslår Domstolen at besvare de præjudicielle spørgsmål fra Verwaltungsgericht Schwerin således:

»1) Betingelsen for at anvende sanktionen, der er fastsat i artikel 50, stk. 4, litra a), i Kommissionens forordning (EF) nr. 796/2004 af 21. april 2004 om gennemførelsesbestemmelser vedrørende krydsoverensstemmelse, graduering og det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem som omhandlet 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, som ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 659/2006 af 27. april 2006, er opfyldt, når en landbruger ikke anmelder alle arealer, der er nødvendige for at anvende de udtagningsrettigheder, som han har til rådighed, og samtidigt anmelder arealer med henblik på at anvende andre rettigheder, uanset om disse arealer er egnede til udtagning.

2) Det sanktionssystem, der er fastsat i medfør af artikel 51 i forordning nr. 796/2004, sammenholdt med denne forordnings artikel 50, stk. 4, finder anvendelse på sådanne omstændigheder som de i tvisten i hovedsagen omhandlede.«