Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (fjärde avdelningen)

den 14 mars 2013*

”Gemensam jordbrukspolitik — Förordning (EG) nr 73/2009 — Artikel 7.1 och 7.2 — Modulering av direktstöden till jordbrukare — Ytterligare minskning av direktstöden — Giltighet — Principen om skydd för berättigade förväntningar — Icke-diskrimineringsprincipen”

I mål C-545/11,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Verwaltungsgericht Frankfurt (Oder) (Tyskland) genom beslut av den 28 september 2011, som inkom till domstolen den 24 oktober 2011, i målet

Agrargenossenschaft Neuzelle eG

mot

Landrat des Landkreises Oder-Spree,

meddelar

DOMSTOLEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden L. Bay Larsen samt domarna J. Malenovský, U. Lõhmus, M. Safjan (referent) och A. Prechal,

generaladvokat: M. Wathelet,

justitiesekreterare: förste handläggaren L. Hewlett,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 28 november 2012,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Agrargenossenschaft Neuzelle eG, genom U. Karpenstein och C. Johann, Rechtsanwälte,

— Greklands regering, genom E. Leftheriotou och A. Vasilopoulou, båda i egenskap av ombud,

— Europeiska unionens råd, genom E. Sitbon och Z. Kupčová, båda i egenskap av ombud,

— Europeiska kommissionen, genom P. Rossi och B. Schima, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

* Rättegångsspråk: tyska.

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser giltigheten av artikel 7.1 och 7.2 i rådets förordning (EG) nr 73/2009 av den 19 januari 2009 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd för jordbrukare inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare, om ändring av förordningarna (EG) nr 1290/2005, (EG) nr 247/2006 och (EG) nr 378/2007 samt om upphävande av förordning (EG) nr 1782/2003 (EUT L 30, s. 16).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Agrargenossenschaft Neuzelle eG (nedan kallad Agrargenossenschaft Neuzelle) och Landrat des Landkreises Oder-Spree (nedan kallat Landrat) angående minskningen, genom modulering, av de direktstöd som Agrargenossenschaft Neuzelle hade beviljats för år 2009.

Tillämpliga bestämmelser

Förordning (EG) nr 1782/2003

3 Skälen 5, 21 och 22 i rådets förordning (EG) nr 1782/2003 av den 29 september 2003 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare och om ändring av förordningarna (EEG) nr 2019/93, (EG) nr 1452/2001, (EG) nr 1453/2001, (EG) nr 1454/2001, (EG) nr 1868/94, (EG) nr 1251/1999, (EG) nr 1254/1999, (EG) nr 1673/2000, (EEG) nr 2358/71 och (EG) nr 2529/2001 (EUT L 270, s. 1), i dess lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 1009/2008 av den 9 oktober 2008 (EUT L 276, s. 1) (nedan kallad förordning 1782/2003), hade följande lydelse:

”(5) För att uppnå en bättre balans mellan de politiska verktyg som avser att främja ett hållbart jordbruk och de som avser att främja landsbygdsutveckling bör ett system för progressiv minskning av direktstöden införas obligatoriskt inom gemenskapen under perioden 2005–2012. Alla direktstöd, utöver vissa belopp, bör varje år minskas med en viss procentsats. Besparingarna bör användas för att vid behov finansiera åtgärder inom landsbygdsutvecklingen och fördelas mellan medlemsstaterna enligt objektiva kriterier som ännu inte fastställts. Det är emellertid lämpligt att slå fast att en viss procentandel av beloppen bör stanna kvar i de medlemsstater där de har genererats. Till och med 2005 får medlemsstaterna fortsätta att tillämpa den nuvarande frivilliga moduleringen i enlighet med rådets förordning (EG) nr 1259/1999 av den 17 maj 1999 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken …

...

(21) I stödsystemen inom den gemensamma jordbrukspolitiken ingår ett direkt inkomststöd i första hand för att upprätthålla en rimlig levnadsstandard bland jordbruksbefolkningen. Detta mål är nära förknippat med målet att bibehålla landsbygdsområden. För att undvika felaktig användning av gemenskapens medel bör inga stödutbetalningar göras till jordbrukare som på ett konstlat sätt har skapat de förutsättningar som krävs för att få sådana utbetalningar.

(22) Gemensamma stödsystem måste anpassas till förändringar, om nödvändigt inom korta tidsramar. Stödmottagare kan därför inte förlita sig på att stödvillkoren förblir oförändrade, och de bör vara förberedda på en eventuell översyn av systemen mot bakgrund av marknadsförändringar.”

4 I artikel 10.1 och 10.2 i förordning nr 1782/2003, under rubriken ”Modulering”, föreskrevs följande:

”1. Alla belopp i direktstöd som under ett visst kalenderår skall beviljas till en jordbrukare i en viss medlemsstat skall varje år fram till 2012 minskas med följande procentsatser

...

— 2009: 5 %,

— 2010: 5 %,

— 2011: 5 %,

— 2012: 5 %.

2. De belopp som motsvarar de minskningar som föreskrivs i punkt 1 skall användas som kompletterande gemenskapsstöd för åtgärder inom program för landsbygdsutveckling, finansierade genom garantisektionen vid EUGFJ [Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket] i enlighet med förordning (EG) nr 1257/1999 sedan de belopp som avses i bilaga II dragits av.”

5 I artikel 30, under rubriken ”Översyn”, föreskrevs följande:

”Stödsystem som förtecknas i bilaga I skall tillämpas utan att det påverkar en eventuell översyn som vid något tillfälle kan göras mot bakgrund av marknadsförändringar och budgetläget.”

6 Bilaga I till nämnda förordning innehöll en ”[f]örteckning över stödsystem som uppfyller kriterierna i artikel 1”.

Förordning nr 73/2009

7 Förordning nr 73/2009 trädde, enligt artikel 149 däri, i kraft den 1 januari 2009. I och med detta upphävdes förordning nr 1782/2003 på de villkor som anges i artikel 146 i förordning nr 73/2009, samtidigt som ett nytt system för obligatorisk modulering infördes.

8 I skälen 8–11 i denna förordning anges följande:

”(8) För att kunna uppnå bättre balans mellan de politiska verktyg som avser att främja ett hållbart jordbruk och de som avser att främja landsbygdsutveckling, införs genom förordning (EG) nr 1782/2003 ett system för obligatorisk progressiv minskning av direktstöden (modulering). Detta system bör bibehållas men inte tillämpas på direktstöd på upp till 5000 EUR.

(9) De besparingar som görs genom modulering ska användas för att finansiera åtgärder för landsbygdsutveckling. Sedan förordning (EG) nr 1782/2003 antogs har jordbrukssektorn ställts inför ett antal nya och krävande utmaningar, såsom klimatförändringarna, bioenergins ökande betydelse liksom behovet av bättre vattenförvaltning och effektivare skydd av den biologiska mångfalden. Gemenskapen har i egenskap av part i Kyotoprotokollet … uppmanats att anpassa sin politik av klimathänsyn. Efter allvarliga problem med vattenbrist och torka anser rådet i sina slutsatser om vattenbrist och torka av den 30 oktober 2007 dessutom att vattenförvaltningsfrågor bör behandlas ytterligare. Rådet har även i sina slutsatser Att stoppa förlusten av biologisk mångfald till 2010 av den 18 december 2006 betonat att det fortfarande är en stor utmaning att skydda den biologiska mångfalden, och att trots att betydande framsteg gjorts krävs det ytterligare ansträngningar om Europeiska gemenskapens mål för den biologiska mångfalden 2010 ska kunna nås. Eftersom dessutom innovation särskilt kan bidra till utveckling av ny teknik, produkter och

processer kommer den att stödja insatserna för att möta dessa nya utmaningar. Att systemet med mjölkkvoter enligt rådets förordning (EG) nr 1234/2007 av den 22 oktober 2007 om upprättande av en gemensam organisation av jordbruksmarknaderna och om särskilda bestämmelser för vissa jordbruksprodukter … löper ut 2015 kommer att kräva att mjölkproducenterna gör särskilda insatser för att anpassa sig till de ändrade villkoren, särskilt i missgynnade regioner. Det är därför lämpligt att även beteckna denna särskilda situation som en ny utmaning som medlemsstaterna bör ha möjlighet att hantera i syfte att säkerställa en 'mjuklandning' för mjölksektorn.

(10) Gemenskapen bekräftar att de nya utmaningarna bör hanteras inom ramen för dess politikområden. Ett lämpligt redskap på jordbruksområdet är de program för landsbygdsutveckling som har antagits i enlighet med rådets förordning (EG) nr 1698/2005 av den 20 september 2005 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) … För att ge medlemsstaterna möjlighet att se över sina program för landsbygdsutveckling i enlighet härmed, utan att behöva inskränka sin pågående verksamhet på andra landsbygdsutvecklingsområden, bör ytterligare medel tillgängliggöras. Budgetplanen för 2007–2013 tillhandahåller emellertid inte de finansiella medel som är nödvändiga för att förstärka gemenskapens landsbygdsutvecklingspolitik i den utsträckning som krävs. Under dessa omständigheter bör en stor del av de medel som krävs tillhandahållas genom en gradvis ökad minskning av direktstöden genom modulering.

(11) Fördelningen av det direkta inkomststödet mellan jordbrukarna kännetecknas av att en stor del av stödet tilldelas ett ganska litet antal större mottagare. Det är tydligt att större stödmottagare inte behöver få lika stort stöd per enhet för att syftet med inkomststödet ska uppnås. Förmågan att anpassa sig gör det dessutom lättare för större stödmottagare att vara verksamma med lägre stöd per enhet. Det är därför rimligt att jordbrukare som tar emot stora stödbelopp ger ett särskilt bidrag till finansieringen av de landsbygdsutvecklingsåtgärder som ska hantera de nya utmaningarna. Därför bör en mekanism införas som innebär att de högre bidragen minskas mer och där behållningen används för att klara de nya utmaningarna inom ramen för landsbygdsutveckling."

9 Enligt artikel 1 i förordning nr 73/2009 fastställer förordningen "gemensamma bestämmelser om direktstöd".

10 I artikel 2 i samma förordning föreskrivs följande:

"I denna förordning gäller följande definitioner:

a) *jordbrukare*: en fysisk eller juridisk person eller en grupp av fysiska eller juridiska personer, oavsett gruppens eller dess medlemmars juridiska ställning enligt nationell lagstiftning, vars jordbruksföretag ligger inom gemenskapens territorium, enligt artikel [299 EU], och som bedriver jordbruksverksamhet,

...

d) *direktstöd*: ett stöd som beviljas direkt till jordbrukare enligt ett stödsystem som förtecknas i bilaga I,

...

h) *jordbruksareal*: den totala areal som upptas av åkermark, permanent betesmark eller permanenta grödor."

11 I artikel 7.1 och 7.2 i nämnda förordning, under rubriken ”Modulering”, föreskrivs följande:

”1. Allt direktstöd som under ett visst kalenderår kommer att beviljas en jordbrukare och som överskrider 5000 [euro] ska varje år fram till 2012 minskas med följande procentsatser:

a) 2009: 7 %,

b) 2010: 8 %,

c) 2011: 9 %,

d) 2012: 10 %.

2. Minskningarna i punkt 1 ska ökas med 4 procentenheter för belopp som överstiger 300 000 [euro].”

12 I artikel 9.1 i förordning nr 73/2009, under rubriken ”Belopp som frigörs till följd av modulering”, föreskrivs följande:

”Belopp som frigörs genom tillämpning av minskningarna i artikel 7 i denna förordning, i andra medlemsstater än de nya medlemsstaterna, ska i enlighet med villkoren i den här artikeln göras tillgängliga som ytterligare gemenskapsstöd för åtgärder inom ramen för de landsbygdsutvecklingsprogram som i enlighet med förordning (EG) nr 1698/2005 finansieras inom Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU).”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

13 Det framgår av beslutet om hänskjutande att Agrargenossenschaft Neuzelle – enligt egna uppgifter – är ett jordbrukskooperativ, bildat enligt tysk rätt och verksamt inom jordbruk och uppfödning. Kooperativet räknar 119 medlemmar och har 123 anställda.

14 På kooperativets ansökan av den 12 maj 2009 beslutade Landrat den 26 november 2009 att bevilja kooperativet, i dess egenskap av jordbrukare i den mening som avses i artikel 2 a i förordning nr 73/2009, 1 461 037,51 euro i direktstöd för år 2009. Enligt beslutet om hänskjutande minskade Landrat beloppet, som inledningsvis hade fastställts till 1 627 738,77 euro, med 166 701,26 med beaktande av beräkningsarealen och stödrättighetens genomsnittsvärde enligt vad som framgår av artikel 7.1 och 7.2 i samma förordning.

15 Den 25 februari 2010, sedan Agrargenossenschaft Neuzelle begärt omprövning av nämnda beslut om minskning av beloppet, fastställde Landrat sitt tidigare beslut, eftersom klagomålet enbart avsåg tillämpningen av artikel 7.1 och 7.2 i förordning nr 73/2009.

16 Den 22 mars 2010 överklagade Agrargenossenschaft Neuzelle till Verwaltungsgericht Frankfurt (Oder), och yrkade utbetalning av ett kompletterande belopp på 85 564,33 euro i direktstöd för år 2009.

17 Ett beslut i frågan om huruvida artikel 7.1 i förordning nr 73/2009 är giltig mot bakgrund av principen om berättigade förväntningar, då det för åren 2009–2012 föreskrivs en större procentuell minskning av direktstödet än vad som föreskrivs i artikel 10.1 i förordning nr 1782/2003, är enligt den hänskjutande domstolen nödvändigt för att döma i saken.

18 Lösningen är vidare avhängig av huruvida artikel 7.2 i förordning nr 73/2009 är giltig mot bakgrund av icke-diskrimineringsprincipen i artikel 40.2 andra stycket FEUF, enligt vilken den gemensamma organisationen ska begränsas till att sträva efter de mål som anges i artikel 39 och ska utesluta varje form av diskriminering mellan producenter eller konsumenter inom unionen.

19 Artikel 7.2 i förordning nr 73/2009 skulle nämligen kunna medföra att jordbrukare som brukar stora jordbruksarealer på ett oberättigat sätt särbehandlas i förhållande till de som brukar små jordbruksarealer. Bestämmelsen är vidare till nackdel för jordbrukare som driver sina jordbruk i samarbete med andra jordbrukare, såsom är fallet med jordbrukskollektiv bildade enligt tysk rätt, vilka utgör en ”grupp” i den mening som avses i artikel 2 a i samma förordning, i motsats till jordbrukare som utan att bilda en företagsstruktur organiserar sig med stöd av mindre omfattande avtal och ändå uppnår liknande ekonomiska synergieffekter. Kooperativen kommer nämligen fortare upp i det i artikel 7.2 angivna direktstöd utifrån vilket minskningarna procentuellt sett ökar.

20 Unionslagstiftaren har vidare beviljat jordbrukssammanslutningar i gemensam drift bildade enligt fransk rätt (Groupements agricoles d’exploitation en commun de droit français) (nedan kallade GAEC) undantag från tillämpningen av artikel 7.2 i förordning nr 73/2009. Agrargenossenschaft Neuzelle har därför i sina skriftliga yttranden påpekat att ”kommissionens uttalande om tillämpningen av modulering och finansiell disciplin på jordbrukssammanslutningar i gemensam drift (GAEC) (artikel 12 ’Kompletterande stödbelopp’ i förordning … nr 1782/2003”) (Rådets dokument 5263/09 ADD 1 av den 15 januari 2009) fördes till rådets protokoll i samband med att förordningen antogs. Uttalandet lyder enligt följande:

”Kommissionen erinrar vidare om de underliggande principerna i det uttalande den gjorde i samband med antagandet av förordning (EG) nr 1782/2003 enligt vilket kommissionen anser att alla jordbruksföretag som är en del av ett GAEC … i enlighet med den franska ’Code rural’ ska betraktas som enskilda jordbrukare vid tillämpningen av det extra stödbelopp som föreskrivs vid modulering och schablonbeloppen inom ramen för mekanismen för finansiell disciplin.”

21 Mot denna bakgrund beslutade Verwaltungsgericht Frankfurt (Oder) att vilandeförklara målet och hänskjuta följande giltighetsfrågor till EU-domstolen för förhandsavgörande:

1) Är artikel 7.1 i förordning … nr 73/2009 … giltig i den del som det för åren 2009–2012 föreskrivs en minskning av beloppen för direktstöd med en högre procentsats än 5 procent?

2) Är artikel 7.2 i rådets förordning … nr 73/2009 … giltig?

Prövning av giltighetsfrågorna

Den första frågan

22 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 7.1 i förordning nr 73/2009 är giltig mot bakgrund av principen om skydd för berättigade förväntningar, i den mån det för åren 2009–2012 föreskrivs en mera omfattande minskning av direktstödet i förhållande till de belopp som fastställts i artikel 10.1 i förordning nr 1782/2003.

23 Det ska inledningsvis erinras om att principen om skydd för berättigade förväntningar enligt domstolens fasta praxis ingår bland unionens grundläggande principer (se dom av den 5 maj 1981 i mål 112/80, Dürbeck, REG 1981, s. 1095, punkt 48, av den 24 mars 2011 i mål C-369/09 P, ISD Polska m.fl. mot kommissionen, REU 2011, s. I-2011, punkt 122, och av den 26 juni 2012 i mål C-335/09 P, Polen mot kommissionen, punkt 180).

24 Rätten att åberopa denna princip gäller för samtliga rättssökande hos vilka en av Europeiska unionens institutioner har väckt grundade förhoppningar (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 mars 1987 i mål 265/85, Van den Bergh en Jurgens och Van Dijk Food Products (Lopik) mot EEG,

REG 1987, s. 1155, punkt 44, domen i det ovannämnda målet ISD Polska m.fl. mot kommissionen, punkt 123, och dom av den 22 september 2011 i mål C-426/10 P, Bell & Ross mot harmoniseringsbyrån, REU 2011, s. I-8849, punkt 56).

25 Tydliga, ovillkorliga och samstämmiga uppgifter från behörig och tillförlitlig källa utgör, oavsett i vilken form de har lämnats, en sådan försäkran som kan väcka grundade förhoppningar. Däremot kan ingen med framgång göra gällande att denna princip har åsidosatts om administrationen inte har gett någon tydlig försäkran (se dom av den 17 mars 2011 i mål C-221/09, AJD Tuna, REG 2011, s. I-1655, punkt 72 och där angiven rättspraxis).

26 Likaså gäller att när en försiktig och medveten ekonomisk aktör skulle kunna förutse att en gemenskapsåtgärd kan komma att vidtas som kan påverka hans intressen, kan han inte åberopa en sådan princip när åtgärden har vidtagits (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Van den Bergh en Jurgens och Van Dijk food Products (Lopik) mot EEG, punkt 44, och i det ovannämnda målet AJD Tuna, punkt 73).

27 Det kan i förevarande fall konstateras att artikel 10.1 i förordning nr 1782/2003 föreskrev, i fråga om moduleringen, att alla belopp i direktstöd som en jordbrukare i en viss medlemsstat beviljas under ett visst kalenderår skulle minskas med 5 procent under åren 2009–2012.

28 Enligt artikel 10.2 i samma förordning skulle de belopp som motsvarar nämnda minskningar användas som kompletterande gemenskapsstöd för åtgärder inom program för landsbygdsutveckling.

29 I förordning nr 73/2009, som upphäver och ersätter förordning nr 1782/2003, har de direktstöd som överstiger 5 000 euro och som ska utbetalas till en jordbrukare under ett visst år ytterligare minskats i förhållande till de procentsatser som föreskrivs i artikel 10.1 i förordning nr 1782/2003. Enligt artikel 7.1 i förordning nr 73/2009 ska beloppen hädanefter nämligen minskas med 7 procent år 2009, med 8 procent år 2010, med 9 procent år 2011 och med 10 procent år 2012.

30 Även om det i artikel 10.1 i förordning nr 1782/2003 föreskrevs lägre procentsatser för minskningen av direktstöden för åren 2009–2012 än de som föreskrivs i artikel 7.1 i förordning nr 73/2009, kan unionens jordbrukare ändå inte göra gällande att principen om skydd för berättigade förväntningar har åsidosatts.

31 I artikel 30 i förordning nr 1782/2003 föreskrevs nämligen att stödsystem som förtecknas i bilaga I skulle ”tillämpas utan att det påverkar en eventuell översyn som vid något tillfälle kan göras mot bakgrund av marknadsförändringar och budgetläget”.

32 På samma sätt angavs i skäl 22 i nämnda förordning att ”[g]emensamma stödsystem måste anpassas till förändringar, om nödvändigt inom korta tidsramar” och att [s]tödmottagare … därför inte [kan] förlita sig på att stödvillkoren förblir oförändrade, och de bör vara förberedda på en eventuell översyn av systemen mot bakgrund av marknadsförändringar”.

33 En försiktig och medveten ekonomisk aktör hade således kunnat förutse att direktstöden enligt inkomstsystemen kunde minskas efter en översyn, mot bakgrund av marknadsförändringar och budgetläget.

34 I förordning nr 73/2009 föreskrivs en ytterligare minskning av direktstöden på de grunder som anges i skälen 9 och 10 i denna förordning, i synnerhet därför att, såsom anges i sistnämnda skäl ”[b]udgetplanen för 2007–2013 [inte] tillhandahåller … de finansiella medel som är nödvändiga för att förstärka gemenskapens landsbygdsutvecklingspolitik” och att ”[u]nder dessa omständigheter bör en stor del av de medel som krävs tillhandahållas genom en gradvis ökad minskning av direktstöden genom modulering”.

35 Den hänskjutande domstolen hänvisar dessutom till förarbetena till förordning nr 1782/2003. Det påpekas att det förslag till rådets förordning om upprättande av gemensamma bestämmelser för direktstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av stödsystem för producenter av vissa grödor som kommissionens presenterade den 21 januari 2003 (KOM(2003) 23 slutlig, nedan kallat förslaget till förordning) innehöll en artikel 10.2 enligt vilken procentsatserna i artikel 10.1 i samma förordning kunde ”ändras i enlighet med det förfarande som avses i artikel 82.2”.

36 Det framgår emellertid av artikel 82.2 i förslaget till förordning att det är kommissionen som har befogenhet att ändra de procentsatser med vilka direktstöden ska minskas.

37 Såsom kommissionen har angett i sina skriftliga yttranden kan det faktum att artikel 10.2 i förslaget till förordning inte fördes in i förordning nr 1782/2003 tolkas så att rådet har förebehållit sig rätten att själv ändra nämnda procentsatser utan att delegera en befogenhet att genomföra en sådan ändring till kommissisonen.

38 Såsom den grekiska regeringen, rådet och kommissionen med rätta har anfört kunde unionens jordbrukare inte påstå sig ha haft berättigade förväntningar på att de procentsatser med vilka direktstöden, enligt artikel 10.1 i förordning nr 1782/2003, var tänkta att minskas under åren 2009–2012 skulle bibehållas.

39 Den första frågan ska således besvaras enligt följande. Det har inte vid prövningen av denna fråga – mot bakgrund av principen om skydd för berättigade förväntningar – framkommit några omständigheter som kan påverka giltigheten av artikel 7.1 i förordning nr 73/2003.

Den andra frågan

40 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida artikel 7.2 i förordning nr 73/2009, i vilken det föreskrivs att minskningarna i artikel 7.1 ska ökas med 4 procentenheter för belopp som överstiger 300 000 euro, är giltig mot bakgrund av icke-diskrimineringsprincipen, då förekomsten av diskriminering ska fastställas utifrån dels storleken på de aktuella verksamheterna, dels den rättsliga form under vilken jordbruket bedrivs.

41 Det ska i det avseendet omedelbart påpekas att icke-diskrimineringsprincipen ingår bland unionsrättens allmänna principer. På jordbruksområdet kommer denna princip till uttryck i artikel 40.2 andra stycket FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom av den 23 mars 2006 i mål C-535/03, Unitymark och North Sea Fishermen’s Organisation, REG 2006, s. I-2689, punkt 53, och av den 2 september 2010 i mål C-453/08, Karanikolas m.fl., REU 2010, s. I-7895, punkt 49).

42 Icke-diskrimineringsprincipen innebär att lika situationer inte får behandlas olika och olika situationer inte får behandlas lika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan behandling (dom av den 11 juli 2006 i mål C-313/04, Franz Egenberger, REG 2006, s. I-6331, punkt 33 och där angiven rättspraxis).

43 Vad gäller omfattningen av prövningen av huruvida denna princip har iakttagits, påpekas att unionslagstiftaren inom jordbruksområdet, inbegripet fisket, har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning som motsvarar det politiska ansvar som tilldelats lagstiftaren enligt artiklarna 40 FEUF–43 FEUF. Domstolens prövning ska följaktligen begränsas till en kontroll av huruvida åtgärden i fråga är behäftad med ett uppenbart fel eller innebär maktmissbruk, eller av att den ifrågavarande myndigheten inte på ett uppenbart sätt har överskridit gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning (se, bland annat, domen i det ovannämnda målet AJD Tuna, punkt 80).

44 Domstolen ska således för det första pröva huruvida särbehandlingen av jordbrukare beroende på hur stora jordarealer de brukar, såsom föreskrivs i artikel 7.2 i förordning nr 73/2009, kan motiveras av skäl som inte är uppenbart olämpliga (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Polen mot kommissionen, punkt 128).

45 Det ska i det avseendet påpekas att rådet i skäl 11 i förordning 73/2009 har motiverat de ytterligare minskningar som föreskrivs i förordningens artikel 7.2, genom att hävda att större stödmottagare inte behöver få lika stort stöd per enhet för att syftet med inkomststödet ska uppnås och att deras förmåga att anpassa sig gör det lättare för dem att vara verksamma med lägre stöd per enhet. Enligt rådet är det därför rimligt att jordbrukare som tar emot stora stödbelopp ger ett särskilt bidrag till finansieringen av landsbygdutvecklingsåtgärder som ska hantera de nya utmaningarna.

46 Vid en prövning i enlighet med villkoren ovan i punkterna 43 och 44 framstår inte dessa överväganden såsom uppenbart olämpliga. Rådet hade nämligen kunnat anse att de större stödmottagarna befann sig, med hänsyn till deras särskilda egenskaper, i en annan situation än övriga jordbrukare, vilket innebär att de kan behandlas annorlunda med avseende på moduleringen av direktstöden.

47 Dessutom ankommer det inte på domstolen att i samband med en sådan prövning detaljgranska de argument som framförts i beslutet om hänskjutande, bland annat att större stödmottagare har ett större antal lagenligt och till den obligatoriska försäkringen anslutna medarbetare per hektar, att nämnda stödmottagare oftare har fast anställd personal, att kostnadsbesparingen är begränsad för större jordbruk samt att jordbruk belägna i delstater i före detta Tyska demokratiska republiken har en säregen struktur. Även om dessa omständigheter är korrekta utgör de endast ett par omständigheter i raden av omständigheter i den helhetsbedömning som rådet var skyldigt att göra i egenskap av unionslagstiftare, och domstolen kan inte ersätta rådets bedömning av dessa omständigheter med sin egen.

48 För det andra, när det gäller den rättsliga form under vilken jordbruket bedrivs, har den hänskjutande domstolen understrukit att jordbrukskooperativ bildade enligt tysk rätt utgör ”grupper” i den mening som avses i artikel 2 a i förordning nr 73/2009, i motsats till jordbrukare som organiserar sig med stöd av mindre ingripande avtal. Unionslagstiftaren har dessutom beviljat GAEC undantag från tillämpningen av artikel 7.2 i förordning nr 73/2009.

49 Det ska i det avseendet påpekas att det i artikel 7.2 i förordning nr 73/2009 inte görs någon åtskillnad på jordbruk utifrån vilken rättslig form de bedrivs under.

50 När det gäller artikel 2 a i förordning nr 73/2009 avser den en ”grupp av fysiska eller juridiska personer, oavsett gruppens eller dess medlemmars juridiska ställning enligt nationell lagstiftning”. Så snart dessa jordbrukare utövar sin verksamhet inom ramen för en sådan ”grupp” ska de alltså betraktas som en enskild ”jordbrukare” enligt förordning nr 73/2009.

51 Vad närmare avser GAEC räcker det att konstatera att varken artikel 7.2 i förordning nr 73/2009 eller någon annan bestämmelse i denna förordning hänvisar till några sådana grupper bildade enligt fransk rätt. Situationen för dessa omnämns endast i det ovan i punkt 20 nämnda kommissionsuttalandet i rådets protokoll inför antagandet av förordning nr 73/2009. Kommissionen påpekade i detta uttalande att den ansåg att alla jordbruksföretag som är en del av ett GAEC ska betraktas som enskilda jordbrukare vid tillämpningen av det extra stödbelopp som föreskrivs vid modulering och schablonbeloppen inom ramen för mekanismen för finansiell disciplin.

52 En sådan förklaring kan enligt domstolens fasta praxis inte beaktas vid tolkningen av en bestämmelse i sekundärrätten när, såsom i detta fall, innehållet i förklaringen inte på något sätt uttrycks i bestämmelsen i fråga, och den saknar därför rättslig betydelse (se, bland annat, dom av den 26 februari 1991 i mål C-292/89, Antonissen, REG 1991, s. I-745, punkt 18, svensk specialutgåva, volym 11, s. I-55, och av den 19 december 2012 i mål C-149/11, Leno Merken, punkt 46).

53 Av det anförda följer att den andra frågan ska besvaras enligt följande. Det har inte vid prövningen av denna fråga – mot bakgrund av icke-diskrimineringsprincipen – framkommit några omständigheter som kan påverka giltigheten av artikel 7.2 i förordning nr 73/2003.

Rättegångskostnader

54 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (fjärde avdelningen) följande:

1) **Det har inte vid prövningen av den första frågan – mot bakgrund av principen om skydd för berättigade förväntningar – framkommit några omständigheter som kan påverka giltigheten av artikel 7.1 i rådets förordning (EG) nr 73/2009 av den 19 januari 2009 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd för jordbrukare inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare, om ändring av förordningarna (EG) nr 1290/2005, (EG) nr 247/2006 och (EG) nr 378/2007 samt om upphävande av förordning (EG) nr 1782/2003.**

2) **Det har inte vid prövningen av den andra frågan – mot bakgrund av icke-diskrimineringsprincipen – framkommit några omständigheter som kan påverka giltigheten av artikel 7.2 i förordning nr 73/2009.**

Underskrifter