Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (fjärde avdelningen)

den 12 november 2015*

”Begäran om förhandsavgörande — Jordbruk — Förordning (EG) nr 73/2009 — Artiklarna 7.1, 10.1, 121 och 132.2 — Genomförandebestämmelser till denna förordning — Giltighet av 2003 års anslutningsakt, med hänsyn till EUF-fördaget, samt icke-diskrimineringsprincipen, rättssäkerhetsprincipen, principen om skydd för berättigade förväntningar och principen om god förvaltningssed — Modulering av direktstöd till jordbrukare — Minskning av beloppen — Tillämpliga nivåer för direktstöd i Europeiska gemenskapens medlemsstater i dess sammansättning den 30 april 2004 och i de medlemsstater som anslöts till gemenskapen den 1 maj 2004 — Bristfälligt offentliggörande och bristfällig motivering”

I mål C-103/14,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Vilniaus apygardos administracinis teismas (regionala förvaltningsdomstolen i Vilnius, Litauen) genom beslut av den 10 februari 2014, som inkom till domstolen den 4 mars 2014, i målet

Bronius Jakutis,

Kretingalės kooperatinė ŽŪB

mot

Nacionalinė mokėjimo agentūra prie Žemės ūkio ministerijos,

Lietuvos valstybė,

ytterligare deltagare i rättegången:

Lietuvos Respublikos Vyriausybė,

Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerija,

meddelar

DOMSTOLEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden L. Bay Larsen, ordförande på tredje avdelningen, tillförordnad ordförande på fjärde avdelningen, samt domarna J. Malenovský, M. Safjan (referent), A. Prechal och K. Jürimäe,

generaladvokat: N. Wahl,

* Rättegångsspråk: litauiska.

justitiesekreterare: handläggaren M. Aleksejev,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 25 februari 2015,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Bronius Jakutis och Kretingalės kooperatinė ŽŪB, genom E. Pranauskas, J. Sviderskis och I. Vėgėlė, advokatas,

— Litauens regering, genom D. Kriaučiūnas, K. Anužis, R. Makelis, A. Karbauskas och K. Vainienė, samtliga i egenskap av ombud,

— Polens regering, genom B. Majczyna, i egenskap av ombud,

— Europeiska unionens råd, genom E. Karlsson och J. Vaičiukaitė, båda i egenskap av ombud,

— Europeiska kommissionen, genom H. Kranenborg och A. Steiblytė, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 4 juni 2015 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 39 FEUF, punkt 27 b i kapitel 6, A, i bilaga II till akt om villkoren för Republiken Tjeckiens, Republiken Estlands, Republiken Cyperns, Republiken Lettlands, Republiken Litauens, Republiken Ungerns, Republiken Maltas, Republiken Polens, Republiken Sloveniens och Republiken Slovakiens anslutning till de fördrag som ligger till grund för Europeiska Unionen och om anpassning av fördragen (EUT L 236, 2003, s. 33) (nedan kallad 2003 års anslutningsakt) och artiklarna 7.1, 10.1, 121 och 132.2 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, och rättelse i EUT L 43, 2010, s. 7), samt giltigheten av artiklarna 10.1 och 132.2 i förordning nr 73/2009, rättelsen av denna förordning i *Europeiska unionens officiella tidning* den 18 februari 2010, kommissionens genomförandebeslut C(2012) 4391 final av den 2 juli 2012 om tillstånd att bevilja kompletterande nationellt direktstöd i Litauen för år 2012 och kommissionens arbetsdokument DS2011/14/REV2 av den 20 oktober 2011.

2 Begäran har framställts i ett mål mellan å ena sidan Bronius Jakutis och Kretingalės kooperatinė ŽŪB (kooperativt jordbruksbolag i Kretingalė) och å andra sidan Nacionalinė mokėjimo agentūra prie Žemės ūkio ministerijos (Nationella utbetalningskontoret under det litauiska jordbruksministeriet, nedan kallat utbetalningskontoret) och Lietuvos valstybė (Litauiska staten). Målet rör inverkan på sökandena i det nationella målet av en modulering av Europeiska unionens direktstöd och en minskning av kompletterande nationellt direktstöd under år 2012. Sökandena yrkar ersättning för förlorade intäkter.

Tillämpliga bestämmelser

2003 års anslutningsakt

3 I artikel 9 i 2003 års anslutningsakt föreskrivs följande:

”De bestämmelser i denna akt vars syfte eller verkan är att rättsakter antagna av institutionerna skall upphävas eller ändras, utom då det gäller en övergångsåtgärd, skall ha samma rättsliga status som de på detta sätt upphävda eller ändrade bestämmelserna och skall vara underkastade samma regler som dessa.”

4 I artikel 23 i denna akt föreskrivs följande:

”På förslag från kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet får rådet enhälligt besluta om de anpassningar av bestämmelserna i denna akt om den gemensamma jordbrukspolitiken som ändringar i gemenskapslagstiftningen kan motivera. Sådana anpassningar får göras före dagen för anslutningen.”

5 Artikel 57 i akten har följande lydelse:

”1. Sådana anpassningar av institutionernas rättsakter som behövs inför anslutningen och som inte finns med i denna anslutningsakt eller dess bilagor skall göras i enlighet med förfarandet i punkt 2. De skall träda i kraft vid anslutningen.

2. För detta ändamål skall rådet – med kvalificerad majoritet på förslag från kommissionen – eller kommissionen, beroende på vilken av dessa institutioner som har antagit rättsakten i dess ursprungliga lydelse, utarbeta de texter som behövs.”

Förordning (EG) nr 1259/1999

6 Enligt artikel 1 i 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 (EGT L 160, s. 113) skulle förordningen tillämpas på betalningar som gjordes direkt till jordbrukare enligt de stödsystem inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken som helt eller delvis finansierades av garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ), utom dem som föreskrevs enligt rådets förordning (EG) nr 1257/1999 av den 17 maj 1999 om stöd från Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) till utveckling av landsbygden och om ändring och upphävande av vissa förordningar (EGT L 160, s. 80).

7 Genom punkt 27 b i kapitel 6, A, i bilaga II till 2003 års anslutningsakt infördes artiklarna 1a–1c om införande av stödsystem i de nya medlemsstaterna i förordning nr 1259/1999.

8 Genom artikel 1a infördes ett system med direkta utbetalningar som skulle införas succesivt i de nya medlemsstaterna. Denna artikel hade följande lydelse:

”Införande av stödsystem i de nya medlemsstaterna

”I Tjeckien, Estland, Cypern, Lettland, Litauen, Ungern, Malta, Polen, Slovenien och Slovakien (nedan kallade ny(a) medlemsstat(er)) skall direkta utbetalningar som beviljas enligt de stödsystem som avses i artikel 1 införas i enlighet med följande tabell för höjningar, uttryckta i procent av den tillämpliga nivån för sådana utbetalningar i gemenskapen i dess sammansättning den 30 april 2004:

— 25 % 2004

— 30 % 2005

— 35 % 2006

— 40 % 2007

— 50 % 2008

— 60 % 2009

— 70 % 2010

— 80 % 2011

— 90 % 2012

— 100 % från och med 2013.”

9 Genom artikel 1b i förordning nr 1259/1999 infördes ett system för enhetlig arealersättning som de nya medlemsstaterna får besluta om för att ersätta direkta utbetalningar enligt de stödsystem som aves i artikel 1 i förordningen.

10 Artikel 1c i förordning nr 1259/1999 gjorde det möjligt för de nya medlemsstaterna att bevilja kompletterande nationella direkta utbetalningar. Häri föreskrevs följande punkt 1:

”I denna artikel avses med *GJP-liknande nationellt system*: nationellt system för direkta utbetalningar som tillämpades före de nya medlemsstaternas anslutning och enligt vilket stöd beviljades jordbrukare för produktion som omfattas av något av de EU-system för direkta utbetalningar som förtecknas i bilaga I.”

11 I punkt 2 sista stycket i denna artikel föreskrivs följande:

”Det sammanlagda direkta stöd som en jordbrukare kan beviljas i de nya medlemsstaterna efter anslutningen enligt det relevanta EU-systemet, inklusive alla kompletterande nationella direkta utbetalningar, får inte överstiga nivån för det direkta stöd som jordbrukaren skulle ha varit berättigad till enligt det motsvarande EU-system som tillämpas i de medlemsstater som ingick i gemenskapen den 30 april 2004.”

12 Artikel 1c punkterna 4, 5 och 8 i förordning nr 1259/1999 hade följande lydelse:

”4. Om en ny medlemsstat beslutar att tillämpa systemet för enhetlig arealersättning får den bevilja kompletterande nationellt direkt stöd på de villkor som anges i punkterna 5 och 8.

5. Det totala beloppet per sektor som beviljas för kompletterande nationellt stöd ett givet år skall, när systemet för enhetlig arealersättning tillämpas, begränsas genom ett särskilt rambelopp för varje sektor. Detta rambelopp ska vara lika med skillnaden mellan

— det totala stödbeloppet per sektor enligt tillämpningen av punkt 2 första eller andra strecksatsen, och

— det totala beloppet för direkt stöd som skulle vara tillgängligt i den berörda medlemsstaten för samma sektor under det aktuella året enligt systemet för enhetlig arealersättning.

…

8. Kompletterande nationella utbetalningar eller kompletterande nationellt stöd får inte beviljas för jordbruksverksamhet som omfattas av en gemensam organisation av marknaden som inte direkt stöds av ett stödsystem som avses i artikel 1.”

Förordning (EG) nr 1782/2003

13 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) föreskrevs följande i artikel 10, med rubriken ”Moduleringar”:

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

— 2005: 3 %,

— 2006: 4 %,

— 2007: 5 %,

— 2008: 5 %,

— 2009: 5 %,

— 2010: 5 %,

— 2011: 5 %,

— 2012: 5 %.

…”

14 Genom rådets beslut 2004/281/EG av den 22 mars 2004 om anpassning av akten om villkoren för Republiken Tjeckiens, Republiken Estlands, Republiken Cyperns, Republiken Lettlands, Republiken Litauens, Republiken Ungerns, Republiken Maltas, Republiken Polens, Republiken Sloveniens och Republiken Slovakiens anslutning till de fördrag som ligger till grund för Europeiska unionen och om anpassning av fördragen, till följd av reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken (EUT L 93, s.1) infördes artiklarna 143a–143c i förordning nr 1782/2003.

15 I artikel 143a i förordning nr 1782/2003 återgavs den tidtabell för det succesiva införandet av direktstöd som föreskrevs i artikel 1a i förordning nr 1259/1999, medan artikel 143b innehöll bestämmelser om den enhetliga arealersättningen.

16 I likhet med artikel 1c i förordning nr 1259/1999 medgav artikel 143c i förordning nr 1782/2003 att nya medlemsstater beviljade kompletterande nationellt direktstöd och det föreskrevs även i punkt 2 fjärde stycket att det sammanlagda direkta stöd som en jordbrukare kunde beviljas i de nya medlemsstaterna efter anslutningen enligt det relevanta direktstödsystemet, inklusive allt

kompletterande nationellt direktstöd, inte fick överstiga nivån för det direkta stöd som jordbrukaren skulle ha varit berättigad till enligt det motsvarande direktstödsystem som vid samma tid tillämpades i medlemsstaterna i gemenskapen i dess sammansättning den 30 april 2004.

17 Genom rådets förordning (EG) nr 583/2004 av den 22 mars 2004 om anpassning av förordning (EG) nr 1782/2003, förordning (EG) nr 1786/2003 om den gemensamma organisationen av marknaden för torkat foder och förordning (EG) nr 1257/1999 om stöd från Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) till utveckling av landsbygden, med anledning av Tjeckiens, Estlands, Cyperns, Lettlands, Litauens, Ungerns, Maltas, Polens, Sloveniens och Slovakiens anslutning till Europeiska unionen (EUT L 91 s. 1) infördes bland annat artikel 12a i förordning nr 1782/2003

18 I artikel 12a.1 i förordning nr 1782/2003 föreskrevs följande:

”Artiklarna 10 och 12 skall inte tillämpas på de nya medlemsstaterna förrän från och med det kalenderår för vilket den nivå på direktstödet som gäller i de nya medlemsstaterna är minst lika hög som den nivå som då gäller i gemenskapen i dess sammansättning den 30 april 2004.”

Förordning nr 73/2009

19 Skäl 17 i förordning nr 73/2009 har följande lydelse:

”Moduleringen bör inte minska det nettobelopp som utbetalas till en jordbrukare i en ny medlemsstat så mycket att det understiger det belopp som utbetalas till motsvarande jordbrukare i de övriga medlemsstaterna. När sedan moduleringen omfattar jordbrukarna i de nya medlemsstaterna bör minskningssatsen därför begränsas till skillnaden mellan nivån under infasningen och nivån i övriga medlemsstater efter moduleringen. För de jordbrukare i de nya medlemsstaterna som omfattas av moduleringen bör det nationella direktstödet beakta moduleringen.”

20 Enligt artikel 2 d i förordningen definieras begreppet ”direktstöd” som ”ett stöd som beviljas direkt till jordbrukare enligt ett stödsystem som förtecknas i bilaga I”.

21 I artikel 7 i förordningen, med rubriken ”Moduleringar”, föreskrivs följande:

”1. Allt direktstöd som under ett visst kalenderår kommer att beviljas en jordbrukare och som överskrider 5 000 [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].

…”

22 I artikel 10 i förordning nr 73/2009, med rubriken ”Särskilda bestämmelser för modulering i de nya medlemsstaterna” stadgas följande:

”1. Artikel 7 ska endast omfatta jordbrukare i en ny medlemsstat under ett visst kalenderår om nivån på direktstödet i den medlemsstaten under det året i enlighet med artikel 121 motsvarar minst den nivå som tillämpas i andra medlemsstater än de nya medlemsstaterna, med beaktande av eventuella minskningar i enlighet med artikel 7.1.

2. Om artikel 7 omfattar jordbrukare i en ny medlemsstat ska den procentsats som är tillämplig i enlighet med artikel 7.1 begränsas till skillnaden mellan nivån på de direktstöd som tillämpas i enlighet med artikel 121 och nivån i andra medlemsstater än de nya medlemsstaterna, med beaktande av eventuella minskningar i enlighet med artikel 7.1.

…”

23 I artikel 121 i förordningen föreskrivs följande:

”I de nya medlemsstaterna ska direktstöd införas i enlighet med följande tabeller för höjningar, uttryckta i procent av den gällande nivån för sådant stöd i medlemsstater som inte tillhör de nya medlemsstaterna:

— 2009: 60 %,

— 2010: 70 %,

— 2011: 80 %,

— 2012: 90 %,

— 100 % från och med 2013.

...”

24 I artikel 132.2 i förordningen stadgas följande:

”De nya medlemsstaterna ska, med kommissionens tillstånd, ha möjlighet att komplettera direktstöden enligt följande:

a) Alla direktstöd med upp till 30 procentenheter över den tillämpliga nivå som anges i artikel 121 för det aktuella året. … För sådana direktstöd som avses i kapitel 7 i avdelning IV i förordning (EG) nr 1782/2003 får medlemsstaterna emellertid komplettera direktstöden upp till 100 %. ...

eller

b) i) När det gäller alla direktstöd utom systemet med samlat gårdsstöd, med upp till det sammanlagda direktstöd som jordbrukaren skulle ha varit berättigad till för varje enskild produkt i den nya medlemsstaten under kalenderåret 2003 vid tillämpning av ett GJP-liknande nationellt system, ökat med 10 procentenheter. För Litauen ska referensåret emellertid vara kalenderåret 2002. ...

ii) När det gäller systemet med samlat gårdsstöd ska det totala kompletterande nationella direktstöd som en ny medlemsstat kan bevilja för ett visst år vara begränsat till ett specifikt rambelopp. Detta rambelopp ska vara lika med skillnaden mellan

— det totala beloppet av GJP-liknande nationellt direktstöd som skulle vara tillgängligt i den berörda nya medlemsstaten för kalenderåret 2003 eller, för Litauen, för kalenderåret 2002, i vartdera fallet ökat med 10 procentenheter… och

— den berörda nya medlemsstatens nationella tak enligt förteckningen i bilaga VIII, vid behov anpassat i enlighet med artikel 51.2.

Vid beräkningen av det totala belopp som avses i första strecksatsen ska det nationella direktstöd, eller de delar därav som motsvarar det direktstöd i gemenskapen, eller de delar därav som beaktades vid beräkningen av det faktiska taket för den berörda nya medlemsstaten i enlighet med artikel 40 och artikel 51.2 ingå.

En ny medlemsstat kan, för varje direktstöd som berörs, välja att tillämpa första stycket a eller b.

…”

25 Artikel 132.2 sista stycket i förordning nr 73/2009 hade ursprungligen följande lydelse:

”Det totala direktstöd som en jordbrukare efter anslutningen kan beviljas i de nya medlemsstaterna enligt det relevanta direktstödsystemet, inklusive allt kompletterande nationellt direktstöd, får inte överstiga den stödnivå som jordbrukaren skulle vara berättigad till enligt det motsvarande direktstödsystem som vid samma tidpunkt tillämpas i medlemsstater som inte är nya medlemsstater från och med 2012, med beaktande av tillämpningen av artikel 7 jämförd med artikel 10.”

26 Denna bestämmelse har rättats på samtliga officiella språk genom en ändring som publicerades i *Europeiska unionens officiella tidning* den 18 februari 2010 och har nu följande lydelse:

”Det totala direktstöd som en jordbrukare efter anslutningen kan beviljas i de nya medlemsstaterna enligt det relevanta direktstödsystemet, inklusive allt kompletterande nationellt direktstöd, får inte överstiga den stödnivå som jordbrukaren skulle vara berättigad till enligt det motsvarande direktstödsystem som vid samma tidpunkt tillämpas i medlemsstater som inte är nya medlemsstater, med beaktade av, från och med 2012, tillämpningen av artikel 7 jämförd med artikel 10.”

27 I artikel 132.4–8 i förordning nr 73/2009 föreskrivs följande:

”4. Om en ny medlemsstat beslutar att tillämpa systemet för enhetlig arealersättning får den bevilja kompletterande nationellt direktstöd enligt de villkor som anges i punkterna 5 och 8.

5. Det totala kompletterande nationella stöd som beviljas med tillämpning av systemet för enhetlig arealersättning det året, får begränsas genom ett särskilt rambelopp per (del)sektor, förutsatt att ett sådant (del)sektorspecifikt rambelopp endast kan avse

a) direktstöd som ingår i systemet med samlat gårdsstöd, och/eller

b) när det gäller 2009, ett eller flera av de direktstöd som undantas eller kan komma att undantas från systemet med samlat gårdsstöd i enlighet med artikel 70.2 i förordning (EG) nr 1782/2003, eller som kan bli föremål för partiellt genomförande enligt artikel 64.2 i den förordningen,

c) från och med 2010, ett eller flera av de direktstöd som kan bli föremål för partiellt genomförande eller särskilt stöd enligt artiklarna 51.2 och 68 i denna förordning.

Detta rambelopp ska vara lika med skillnaden mellan

a) det totala stödbelopp per (del)sektor som följer av tillämpningen av led a eller b i punkt 2 första stycket, beroende på vad som är lämpligt, och

b) det totala direktstöd som skulle vara tillgängligt i den berörda nya medlemsstaten för samma (del)sektor under det aktuella året, enligt systemet för enhetlig arealersättning.

6. Den nya medlemsstaten får, på grundval av objektiva kriterier och efter tillstånd från kommissionen, besluta vilka belopp som ska beviljas som kompletterande nationellt stöd.

7. I kommissionens tillstånd ska det

a) om led b i punkt 2 första stycket är tillämpligt specificeras vilka GJP-liknande nationella system för direktstöd som berörs,

b) fastställas upp till vilken nivå det kompletterande nationella stödet kan betalas ut, procentsatsen för det kompletterande nationella stödet och, i förekommande fall, villkoren för beviljande av stödet,

c) anges att stödet beviljas med förbehåll för att det kan behöva justeras till följd av utvecklingen inom den gemensamma jordbrukspolitiken.

8. Kompletterande nationellt stöd får inte beviljas för jordbruksverksamhet för vilken inget direktstöd föreskrivs i medlemsstater som inte är nya medlemsstater.”

28 Genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 671/2012 av den 11 juli 2012 om ändring av rådets förordning (EG) nr 73/2009 (EUT L 204, s. 11) infördes bland annat i sistnämnda förordning en artikel 133a med rubriken ”Nationellt övergångsstöd”. Häri stadgas följande:

”1. ... [D]e nya medlemsstater som tillämpar systemet för enhetlig arealersättning [ska] ha möjlighet att bevilja nationellt övergångsstöd under 2013.

Beviljandet av sådant stöd ska, utom för Cypern, vara föremål för kommissionens godkännande som beviljats i enlighet med punkt 5.

2. Det nationella övergångsstödet får beviljas jordbrukare i sektorer för vilka kompletterande nationella direktstöd och, i Cyperns fall, statliga stöd, har beviljats under 2012 i enlighet med artiklarna 132 och 133.

3. Villkoren för beviljande av stödet ska vara desamma som godkänts för beviljande av utbetalningar i enlighet med artiklarna 132 och 133 för 2012.

...”

Förordning (EU) nr 1307/2013

29 I artikel 37.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013 av den 17 december 2013 om regler för direktstöd för jordbrukare inom de stödordningar som ingår i den gemensamma jordbrukspolitiken och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 637/2008 och rådets förordning (EG) nr 73/2009 (EUT L 347 s. 608) föreskrivs följande:

”Villkoren för att bevilja det nationella övergångsstödet ska vara desamma som de som godkänts för beviljande av stöd enligt artiklarna 132.7 eller 133a i förordning (EG) nr 73/2009 för 2013, med undantag för den minskning av stöd som följer av tillämpningen av artikel 132.2 jämförd med artiklarna 7 och 10 i den förordningen.”

Förordning (EU) nr 1310/2013

30 Genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1310/2013 av den 17 december 2013 om vissa övergångsbestämmelser för stöd till landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu), om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1305/2013 vad gäller resurser och resursfördelning avseende år 2014 och om ändring av rådets förordning (EG) nr 73/2009 och Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) nr 1307/2013, (EU) nr 1306/2013 och (EU) nr 1308/2013 vad gäller deras tillämpning under år 2014 (EUT L 347 s. 865) infördes i förordning nr 73/2009 en artikel 133b, med rubriken ”Nationellt övergångsstöd 2014”, i vilken följande stadgas i punkt 3.

”Stödet enligt denna artikel får beviljas jordbrukare i sektorer för vilka nationellt övergångsstöd beviljades i enlighet med artikel 133a … under 2013.”

Genomförandebeslut C(2012) 4391 final

31 Skäl 6 i genomförandebeslut C(2012) 4391 final har följande lydelse:

”Kommissionen publicerade ett arbetsdokument för förvaltningskommittén för direktstöd av den 20 oktober 2011 som innehöll ingående förklaringar om sättet att genomföra minskningar av kompetterande nationellt direktstöd och hur de ska tillämpas av vissa medlemsstater under år 2012 i enlighet med artikel 132.2 i förordning (EU) nr 73/2009.”

32 Genomförandebeslut C(2012) 4391 final innehåller två artiklar med följande lydelse:

”Artikel 1

1. För år 2012 får Litauen bevilja kompletterande nationellt direktstöd i enlighet med de villkor som anges i dess ansökan av den 22 mars 2012.

2. Den nivå upp till vilken kompletterande nationellt direktstöd får utbetalas och den motsvarande högsta procentsatsen fastställs i bilagan till detta beslut.

3. Den växelkurs som ska användas i fråga om stöden är den som är tillämplig på stöd som beviljas enligt det system för enhetlig arealersättning som föreskrivs i artikel 122 i förordning (EG) nr 73/2009.

4. Om det totala direktstöd som ska beviljas en jordbrukare enligt förordning (EG) nr 73/2009, inklusive allt kompletterande nationellt direktstöd, överstiger 5 000 [euro], ska ett belopp motsvarande 10 procent av det totalbelopp som överstiger 5 000 [euro] dras av från det kompletterande nationella direktstöd som ska beviljas denna jordbrukare i enlighet med bilagan till detta beslut. Denna

procentsats ska ökas med 4 procentenheter, om totalbeloppet för samtliga direktstöd, inklusive allt kompletterande nationellt direktstöd, överstiger 300 000 [euro], men minskningen ska endast tillämpas på den del av totalbeloppet som överstiger 300 000 [euro] och som består av kompletterande nationellt direktstöd.

Artikel 2

Detta beslut riktar sig till Republiken Litauen.”

Målet vid den nationella domstolen och tolknings- och giltighetsfrågorna

33 Sedan Republiken Litauens anslutning till unionen har litauiska jordbrukare fått inkomststöd i form av direktstöd som finansieras över unionens budget och nationellt direktstöd som finansieras över den berörda medlemsstatens budget. Republiken Litauen har valt systemet för enhetlig arealersättning. Ersättningen enligt detta system beräknas genom att den berörda medlemsstatens årliga rambelopp divideras med den jordbruksareal som berättigar till stöd.

34 Enligt 2003 års anslutningsakt ökas unionens direktstöd till jordbrukare i Litauen och i de andra nya medlemsstaterna succesivt. Stödet skulle inte komma att uppgå till 100 procent av den nivå som gäller i medlemsstater som inte är nya medlemsstater förrän år 2013. Fram till dess var det, efter godkännande av kommissionen, tillåtet för de nya medlemsstaterna att bevilja kompletterande nationellt direktstöd.

35 Enligt den hänskjutande domstolen uppnåddes inte målet enligt 2003 års anslutningsakt i Republiken Litauen, att för år 2012 utbetala direktstöd motsvarande 90 procent av direktstödet i medlemsstater som inte är nya medlemsstater. Detta berodde på den omständigheten att direktstödet betalades ut med ledning av referensvärden för avkastningen inom jordbruksproduktion som fastställts mellan år 2000 och 2002. Med stöd av dessa referensvärden beräknades även rambeloppet för direktstöd till 100 procent i Republiken Litauen, vilket skulle divideras med grundarealen för att få fram det belopp som skulle utbetalas i direktstöd per hektar. Fram till år 2012 ökade emellertid referensvärdet kraftigt och grundarealen uppvisade en konstant ökning. Det direktstöd som utbetalades per hektar minskade som en följd av detta.

36 Den 20 november 2011 antog kommissionen arbetsdokument DS/2011/14/REV2 för att fastställa närmare bestämmelser enligt vilka vissa nya medlemsstater, i enlighet med förordning nr 73/2009, för år 2012 skulle tillämpa en modulering av direktstöd och minska det kompletterande nationella stödet. Å ena sidan skulle direktstöd på över 5 000 euro i princip moduleras och å andra sidan skulle det kompletterande nationella stöd som betalades till litauiska jordbrukare minskas med 10 procent enligt genomförandebeslut C(2012) 4391 final.

37 Bronius Jakutis och det kooperativa jordbruksbolaget i Kretingalė hade år 2012 ansökt om stöd för jordbruksarealer och andra arealer hos utbetalningskontoret.

38 Avseende Bronius Jakutis fattade utbetalningskontoret den 5 juni 2013 ett beslut med innebörden att det kompletterande nationella direktstödet skulle minskas, eftersom det sammanlagda direktstödet inbegripet kompletterande nationellt direktstöd som Bronius Jakutis erhållit för år 2012 översteg 5 000 euro (eller 17 264 litauiska litas (LTL)).

39 Vad beträffar det kooperativa jordbruksbolaget i Kretingalė tillämpade utbetalningskontoret genom beslut av den 22 maj 2013 en modulering av det direktstöd som finansierades av EUGFJ och en minskning av det kompletterande nationella direktstödet. Totalbeloppet för direktstöd och kompletterande nationellt stöd som utbetalats till detta bolag översteg 300 000 euro.

40 Bronius Jakutis och det kooperativa jordbruksbolaget i Kretingalė väckte talan om ogiltigförklaring av dessa beslut vid den hänskjutande domstolen.

41 Enligt sökandena i det nationella målet saknades rättsligt stöd för att i Litauen tillämpa en modulering av direktstöd eller en minskning av kompletterande nationellt direktstöd för år 2012. Sökandena har härvidlag gjort gällande att direktstöd till litauiska jordbruk enligt bestämmelserna i 2003 års tillträdesakt inte kan moduleras enligt artiklarna 7 och 10.1 i förordning nr 73/2009 så länge det inte konkret har fastställts att direktstödet till litauiska jordbruk har nått upp till de belopp och de nivåer som gäller i medlemsstater som inte är nya medlemsstater.

42 Sökandena i det nationella målet har påpekat att för år 2012 var nivån för direktstöd i medlemsstater som inte är nya medlemsstater över 90 procent av nivån för samtliga direktstöd, medan det var matematiskt omöjligt att det översteg 90 procent av denna nivå i Litauen. Vidare var de direktstöd som finaniserades över unionens budget för år 2012 till litauiska jordbrukare mer än två gånger lägre än det stöd som utgick i medlemsstater som inte är nya medlemsstater, även om sistnämnda moduleras med 10 procent. Så länge det inte konkret har fastställts att direktstödet till litauiska jordbrukare har nått upp till de belopp och de nivåer som gäller i medlemsstater som inte är nya medlemsstater ska direktstödet till litauiska jordbruk inte moduleras och det kompletterande nationella direktstödet inte minskas.

43 Utbetalningskontoret har hävdat att kontoret saknar behörighet att göra en laglighetsprövning av den litauiska regeringens dekret och ännu mindre att pröva lagligheten i kommissionens beslut.

44 Den litauiska regeringen har bekräftat de omständigheter som sökandena i det nationella målet har åberopat och anfört att kommissionen varken har gjort någon form av undersökning eller lagt fram några som helst upplysningar som kan bekräfta att nivån för direktstöd för år 2012 var densamma i medlemsstater som inte är nya medlemsstater och i de nya medlemsstaterna. De argument som framförs i arbetsdokument DS/2011/14/REV2 med innebörden att stödnivån i de nya medlemsstaterna hade nått upp till samma nivå för direktstöd som medlemsstater som inte är nya medlemsstater vilar på en felaktig tolkning av de procentsatser som anges i förordning nr 73/2009.

45 Enligt den litauiska regeringen mottog ett stort antal jordbrukare i medlemsstater som inte är nya medlemsstater mindre än 5 000 euro i direktstöd för år 2012, och i överensstämmelse med artikel 7 i förordning nr 73/2009 skulle det inte tillämpas någon modulering i deras fall och de skulle motta direktstöd på 100 procent. Konsekvensen av detta är att om moduleringen enbart ska tillämpas avseende jordbrukare som mottar mer än 5 000 euro i direktstöd skulle den totala nivån för direktstöd i medlemsstater som inte är nya medlemsstater överstiga 90 procent av nivån för samtliga direktstöd. I de nya medlemsstaterna däremot skulle samtliga jordbrukare motta direktstöd med 90 procent, oberoende av om de direktstöd som jordbrukarna mottog översteg 5 000 euro eller inte.

46 Den hänskjutande domstolen hyser tvivel huruvida denna situation är förenlig med principen om icke-diskriminering. Eftersom det var en objektiv skillnad i de belopp som utbetalades per hektar i de nya medlemsstaterna och i medlemsstater som inte är nya medlemsstater befann sig dessa två grupper av medlemsstater i olika situationer och skulle därför inte behandlas på samma sätt, det vill säga att moduleringen inte skulle tillämpas på samma sätt. Frågan är således om kommissionen enligt principerna om omsorgsplikt och god förvaltningsed är skyldig att samla in samtliga faktiska upplysningar som är nödvändiga för att den ska kunna utöva sitt utrymme för skönsmässig bedömning.

47 Vilniaus apygardos administracinis teismas beslutade mot denna bakgrund att vilandeförklara målet och hänskjuta följande frågor till domstolen:

”1) Såvitt avser bedömningen, mot bakgrund av artikel 10.1 jämförd med artiklarna 7 och 121 i förordning nr 73/2009, av nivån på direktstödet i de nya medlemsstaterna och i medlemsstater som inte är nya medlemsstater:

a) Ska artikel 7.1 jämförd med artiklarna 10.1 och 121 i förordning nr 73/2009 tolkas så, att nivån på direktstöd som överstiger 5 000 euro uppgick till 90 % i medlemsstater som inte är nya medlemsstater för år 2012?

b) Om den första frågan ska besvaras jakande, innebär detta att nivån på direktstödet i de nya medlemsstaterna för år 2012 inte var lika hög som nivån i medlemsstater som inte är nya medlemsstater, mot bakgrund av innehållet i och syftena med artiklarna 10.1 och 121 i förordning nr 73/2009?

c) Strider artikel 10.1 i förordning nr 73/2009 in fine (’… med beaktande av eventuella minskningar i enlighet med artikel 7.1’) och kommissionens arbetsdokument DS/2011/14/REV 2, i vilka det föreskrivs att jämförelsen av direktstöd ska ske på olika grunder – i de nya medlemsstaterna bedöms nämligen direktstödsnivån utan att en modulering har tillämpats (90 procent i enlighet med artikel 121), medan modulering har tillämpats i medlemsstater som inte är nya medlemsstater (100 procent minus 10 procent i enlighet med artikel 7.1 d i förordningen) – mot 2003 års anslutningsakt, mot unionsrättens principer, däribland principen om skydd för berättigade förväntningar, principen om god förvaltningssed, principen om lojal konkurrens och icke-diskrimineringsprincipen, och mot den gemensamma jordbrukspolitikens mål, vilka anges i artikel 39 FEUF?

2) Såvitt avser huruvida artikel 10.1 och artikel 132.2 sista stycket i förordning nr 73/2009 samt de unionsrättsakter som har vidtagits på grundval därav är oförenliga med 2003 års anslutningsakt och unionsrättens principer:

a) Strider artikel 10.1 in fine i förordning nr 73/2009 (’… med beaktande av eventuella minskningar i enlighet med artikel 7.1’) och artikel 132.2 sista stycket in fine i förordningen (’… med beaktande av, från och med 2012, tillämpningen av artikel 7 jämförd med artikel 10’) samt kommissionens arbetsdokument DS/2011/14/REV2 och kommissionens genomförandebeslut C(2012) 4391 final, vilka antogs på grundval därav, mot 2003 års anslutningsakt, i vilken det inte finns några föreskrifter om modulering av direktstöd eller minskning av kompletterande nationellt direktstöd i de nya medlemsstaterna eller föreskrifter om det år då direktstödet förutsätts ha blivit lika i nya medlemsstater och i medlemsstater som inte är nya medlemsstater?

b) Strider artikel 10.1 och artikel 132.2 sista stycket i förordning nr 73/2009, kommissionens arbetsdokument DS/2011/14/REV2 och kommissionens genomförandebeslut C(2012) 4391 final – med tanke på att deras innehåll och syften innebär att modulering av direktstöd och minskning av kompletterande nationellt direktstöd ska tillämpas år 2012 i de nya medlemsstaterna, vilka erhåller avsevärt mindre stöd än medlemsstater som inte är nya medlemsstater – mot unionsrättens principer, däribland principen om skydd för berättigade förväntningar, principen om lojal konkurrens och icke-diskrimineringsprincipen, och mot den gemensamma jordbrukspolitikens mål, vilka anges i artikel 39 FEUF, särskilt målet att öka produktiviteten inom jordbruket?

c) Strider den ändring av artikel 132.2 sista stycket i förordning nr 73/2009 (’med beaktande av, från och med 2012, tillämpningen av artikel 7 jämförd med artikel 10’) som skedde genom rättelse (en ändring varigenom en justering av icke-teknisk karaktär gjordes som ändrade

bestämmelsens innehåll i grunden, eftersom det slogs fast att direktstödet i de nya medlemsstaterna och medlemsstater som inte är nya medlemsstater förutsattes bli lika år 2012) mot unionsrättens principer, däribland principen om skydd för berättigade förväntningar, rättssäkerhetsprincipen, principen om god förvaltningssed, principen om lojal konkurrens och icke-diskrimineringsprincipen?

d) Har termen ’dydis’ i artikel 1c [i förordning nr 1259/1999] [’montant’ (belopp) eller ’niveau’ (nivå) i den franska språkversionen] samma betydelse som termen ’lygis’ [nivå] i artikel 132.2 sista stycket i förordning nr 73/2009?

3) Strider kommissionens genomförandebeslut [C(2012) 4391 final] och kommissionens arbetsdokument DS/2011/14/REV2, vilka inte offentliggjordes i *Europeiska unionens officiella tidning* och i vilka det inte anges tillräckliga skäl (de antogs uteslutande på grundval av antagandet att nivån på direktstödet i de nya medlemsstaterna år 2012 skulle vara lika hög som nivån i de medlemsstater som inte är nya medlemsstater), mot 2003 års anslutningsakt och mot unionsrättens principer, däribland rättssäkerhetsprincipen, principen om skydd för berättigade förväntningar och principen om god förvaltningssed? Om så är fallet, ska då artikel 1.4 i kommissionens genomförandebeslut C(2012) 4391 final ogiltigförklaras, med hänvisning till att den strider mot förordning nr 73/2009 och 2003 års anslutningsakt?

Prövning av tolknings- och giltighetsfrågorna

Den första frågan led a och b

48 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan led a och b för att få klarhet i huruvida artiklarna 7.1 och 10.1 och 121 i förordning nr 73/2009 ska tolkas så att begreppet ”gällande nivå för direktstöd i andra medlemsstater än de nya medlemsstaterna” ska förstås så, att denna nivå för år 2012 var lika med 90 procent av det totala direktstödet och att begreppet ”gällande nivå för direktstöd i de nya medlemsstaterna” ska förstås så att sistnämnda nivå för år 2012 var lika med stödnivån i medlemsstater som inte är nya medlemsstater.

49 Ett jakande svar på denna fråga medför att det enligt artiklarna 7, 10 och 121 i denna förordning ska genomföras en modulering av direktstöd till jordbrukare i de nya medlemsstaterna och enligt artikel 132 i nämnda förordning även en modulering av kompetterande nationellt direktstöd.

50 Det är oomtvistat att det inte enbart var de direktstöd som betalats ut till nämnda jordbrukare för år 2012 vilka var lägre än de direktstöd som betalats ut till jordbrukare i medlemsstater som inte är nya medlemsstater, utan det förelåg även skillnader mellan dessa belopp inom de två grupperna av medlemsstater

51 Den omständigheten att det i artikel 10.1 i förordning nr 73/2009 etableras ett samband mellan respektive nivåer för direktstöd i dessa två grupper visar emellertid att det, trots de betydande skillnaderna mellan beloppen av direktstöd inom var och en av dessa två grupper av medlemsstater, vilka hindrar att en gemensam nivå uppnås genom att genomsnittet av respektive belopp beräknas, fastställdes en gemensam nivå.

52 I avsaknad av en unionsrättslig definition av ”gällande nivå för direktstöd i andra medlemsstater än de nya medlemsstaterna” i artiklarna 10 och 121 i förordning nr 73/2009 ska detta uttryck tolkas med beaktande av det sammanhang i viket det används och de mål som unionslagstiftaren eftersträvar (se, för ett liknande resonemang, dom Szatmári Malom, C-135/13, EU:C:2014:327, punkt 31 och där angiven rättspraxis).

53 Domstolen erinrar härvidlag om att hänvisningen till denna nivå infördes i unionsrätten genom 2003 års anslutningsakt för att reglera det succesiva införandet av direktstöd i de nya medlemsstaterna.

54 Syftet med detta succesiva i stället för omedelbara införande av nämnda stöd i de nya medlemsstaterna var att inte bromsa den nödvändiga omstruktureringen av jordbrukssektorn i dessa medlemsstater och att inte skapa stora inkomstskillnader eller en social snedvridning genom att bevilja stöd som är oproportionerliga i förhållande till inkomstnivån hos jordbrukarna och befolkningen i allmänhet (se, för ett liknande resonemang, dom Bábolna, C-115/10, EU:C:2011:376, punkt 34, och dom Polen/rådet, C-273/04, EU:C:2007:622, punkt 69).

55 Även om det framgår av tidtabellen för införande av stöd i kapitel 6 i bilaga II till 2003 års anslutningsakt att direktstöd som betalas ut till jordbrukare i de nya medlemsstaterna fortfarande utgör en viss procentsats av ”gällande nivå” i de medlemsstater som inte är nya medlemsstater beräknas stödet helt oberoende av detta.

56 Grundarealen fastställdes i kapitel 6 medan däremot de årliga beloppstaken och reglerna om enhetlig arealersättning stadgades i förordning nr 1782/2003, efter att ha införts genom beslut 2004/281 respektive förordning nr 583/2004.

57 Domstolen konstaterar att den nivå som direktstödet skulle ha uppnått i de nya medlemsstaterna under år 2013, det vill säga 100 procent av de belopp som stipulerats med ledning av referensvärdena för år 2003, inte speglar den faktiska nivån för direktstöd. För unionslagstiftaren har det inte varit fråga om att likställa nominella nivåer utan att uppnå en abstrakt nivå på 100 procent samtidigt som det godtas att detta leder till olika belopp i varje medlemsstat.

58 Den hänskjutande domstolen har påpekat att grundarealen i Litauen har mer än fördubblats sedan år 2003 med följd att direktstödet per hektar har minskats. Denna omständighet, som enbart påverkar de direktstödsbelopp som betalas ut till den enskilde jordbrukaren, påverkar emellertid inte den ordning som införts och som succesivt höjer taket för direktstöd till 100 procent.

59 Eftersom det postulerade sambandet mellan respektive nivåer för direktstöd emellertid följer av 2003 års anslutningsakt och därmed av primärrättsliga bestämmelser (se, för ett liknade resonemang, dom parlamentet/rådet, C-413/04, EU:C:2006:741, punkt 43), ska det anses ha uppnåtts vid tolkningen av förordning nr 73/2009 såtillvida som denna speglar bestämmelserna i bilaga II till nämnda anslutningsakt.

60 Under dessa omständigheter kan inte den argumentation som framförts av den hänskjutande domstolen – med stöd av sökandena i det nationella målet och den litauiska regeringen – godtas, vilken syftar till att bestrida likvärdigheten, i den mening som avses i artikel 10 i förordning nr 73/2009, av de nivåer för direktstöd som gäller i de medlemsstater som inte är nya medlemsstater respektive i de nya medlemsstaterna på grund av att den omständigheten att modulering inte ska tillämpas avseende direktstöd som är mindre än 5 000 euro medför att det direktstödsbelopp som betalats ut för år 2012 i de medlemsstater som inte är nya medlemsstater, trots en modulering på 10 procent, faktiskt utgör mer än 90 procent av nivån för det totala direktstödet, vilket är en nivå som de nya medlemsstaterna formellt har uppnått.

61 Då den nivå för direktstöd som är tillämplig före moduleringen är 100 procent, oberoende av de belopp som faktiskt betalas ut i olika medlemsstater, ska den generella modulering med 10 procent som avses i artikel 7.1 i förordning nr 73/2009 anses som en minskning i den mening som avses i artikel 10.1, vilken ska beaktas vid bedömningen av om de gällande nivåerna för direktstöd är likvärdiga.

62 Att beakta de nominella effekterna av dessa beräkningar reser däremot, utöver frågan om hur många jordbrukare som mottar mindre än 5 000 euro i de medlemsstater som inte är nya medlemsstater och i de nya medlemsstaterna, även frågan om den betydande skillnaden mellan direktstödsbeloppen per hektar som utbetalas till dessa två grupper av medlemsstater, med följd att en fullständigt rättvisande jämförelse av den nivå som betalas ut i de två grupperna av medlemsstater, är omöjlig. Valet av ett abstrakt kriterium för gällande nivå för direktstöd innebär att sådana överväganden kan undvikas.

63 Mot bakgrund av samtliga ovan angivna omständigheter ska den första frågan led a och b besvaras enligt följande. Artiklarna 7.1, 10.1 och 121 i förordning nr 73/2009 ska tolkas så att begreppet ”gällande nivå för direktstöd i andra medlemsstater än de nya medlemsstaterna” ska förstås så att denna nivå för år 2012 var lika med 90 procent av det totala direktstödet och att begreppet ”gällande nivå för direktstöd i de nya medlemsstaterna” ska förstås så att sistnämnda nivå för år 2012 var lika med nivån i medlemsstater som inte var nya medlemsstater.

Den första frågan led c och den andra frågan led a och b

64 Den hänskjutande domstolen önskar med första frågan led c och den andra frågan led a och b få klarhet i huruvida artikel 10.1 i fine och artikel 132.2 sista stycket i förordning nr 73/2009, genomförandebeslut C(2012) 4391 final och arbetsdokument DS/2011/14/REV2 är ogiltiga.

65 Vad beträffar arbetsdokument DS2011/14/REV2 erinrar domstolen inledningsvis om att det framgår av skäl 6 i genomförandebeslut C(2012) 4391 final att det beslutet bland annat antogs med beaktande av innehållet i detta arbetsdokument. Under sådana omständigheter är det tillräckligt att pröva giltigheten av nämnda beslut och det är inte nödvändigt att göra en separat prövning av arbetsdokumentets giltighet.

Förenligheten med 2003 års anslutningsakt

66 Vad för det första beträffar det påstådda åsidosättandet av 2003 års anslutningsakt, följer detta, enligt den hänskjutande domstolen, av den omständigheten att nämnda akt varken föreskriver någon modulering av direktstöd från unionen eller en minskning av kompletterande nationellt direktstöd i de nya medlemsstaterna, samt av den omständigheten att tillämpningen, till följd av de berörda bestämmelserna, av moduleringen i de nya medlemsstaterna för år 2012, det vill säga innan nivån på 100 procent i direktstöd hade uppnåtts, strider mot den överenskommelse som ingicks år 2003, enligt vilken direktstödet skulle uppnå denna nivå först år 2013.

– Unionens direktstöd

67 Domstolen erinrar inledningsvis om att det succesiva införandet av direktstöd från unionen i de nya medlemsstaterna inte skulle leda till att de belopp som betalades ut i de medlemsstater som inte är nya medlemsstater och de belopp som betalades ut i nya medlemsstater blev likvärdiga. Syftet var, såsom framgår av punkterna 53 och 54 i denna dom, att undvika negativ påverkan på utvecklingen av jordbrukssektorn i de nya medlemsstaterna genom att utan en övergångsperiod införa en på förhand fastställd stödnivå för var och en av dessa medlemsstater.

68 Mot bakgrund av detta specifika syfte utgör det system som infördes genom 2003 års anslutningsakt i princip inte något hinder för att det i de nya medlemsstaterna tillämpas en reform med allmän räckvidd såsom moduleringen, som anses förbättra funktionen hos den gemensamma jordbrukspolitiken i samtliga medlemsstater genom en bättre balans mellan de politiska instrument som ska stödja ett hållbart jordbruk och de instrument som ska stödja utvecklingen av landsbygden.

69 Även om 2003 års anslutningsakt inte reglerar frågan om tillämpning av modulering i de nya medlemsstaterna beror detta på den omständigheten att reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken, som införde moduleringen, skedde parallellt med förhandlingarna om de nya medlemsstaternas anslutning. Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 91 i sitt förslag till avgörande infördes nämligen moduleringen genom förordning nr 1782/2003 som ett led i reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken efter det att 2003 års anslutningsakt hade antagits, och artikel 12a i förordning nr 1782/2003, vilken avser modulering i de nya medlemsstaterna, infördes i nämnda förordning genom förordning nr 583/2004. Möjligheten att införa sådana ändringar i befintliga unionsrättsliga bestämmelser föreskrevs uttryckligen i artiklarna 23 och 57 i 2003 års anslutningsakt.

70 Även om en eventuell tillämpning av moduleringen av direktstöd som betalas ut i de nya medlemsstaterna inte i sig har bestritts i det nationella målet hyser den hänskjutande domstolen tvivel om vilka villkor som gäller för denna tillämpning.

71 Det är härvidlag oomtvistat att innehållet i artikel 12a i förordning nr 1782/2003 har återgetts och förtydligats i två avseenden i artikel 10 i förordning nr 73/2009. I artikeln krävs dels att effekterna av moduleringen i de medlemsstater som inte är nya medlemsstater beaktas för att kunna avgöra om nivån för direktstöd i de nya medlemsstaterna redan motsvarar den som gäller i förstnämnda medlemsstater, dels framgår det att den procentsats som ska beaktas vid moduleringen i sistnämnda medlemsstater begränsas till skillnaden mellan respektive nivåer för direktstöd.

72 Sistnämnda bestämmelse syftar till att säkerställa, såsom preciseras i skäl 17 i förordning nr 73/2009 att moduleringen inte medför att ett nettobelopp som betalas ut till en jordbrukare i en ny medlemsstat minskas till under det belopp som ska betalas ut till en motsvarande jordbrukare i de medlemsstater som inte är nya medlemsstater.

73 Såsom den polska regeringen och kommissionen med rätta har påpekat i sina skriftliga yttranden har, genom denna bestämmelse, den omständigheten att moduleringen tillämpades för år 2012 inte medfört att direktstöd under 300 000 euro som har utbetalats i de nya medlemsstaterna minskats på grund av att skillnaden mellan respektive nivåer var lika med noll.

74 Tillämpningen av moduleringen för direktstöd som utbetalas i de nya medlemsstaterna för år 2012 har däremot medfört en minskning med 4 procent på belopp över 300 000 euro. Denna minskning kan förvisso öka den betydande skillnad som redan föreligger mellan direktstöd per hektar som betalas ut i de medlemsstater som inte är nya medlemsstater och i de nya medlemsstaterna. Denna beloppsnivå uppgår emellertid efter minskningen i de nya medlemsstaterna till en nivå som är högre än i de medlemsstater som inte är nya medlemsstater där moduleringen är i storleksordningen 14 procent.

75 Således framgår det att artikel 10.1 jämförd med artikel 10.2 och skäl 17 i förordning nr 73/2009 att denna förordning medverkar till att i samtliga medlemsstater uppnå en bättre balans mellan främjandet av hållbart jordbruk och utveckling av landsbygden. Detta är ett syfte som eftersträvas med bestämmelserna i 2003 års anslutningsakt.

76 Under dessa omständigheter kan det konstateras att artikel 10.1 in fine i förordning nr 73/2009 är förenlig med 2003 års anslutningsakt, såtillvida att artikeln medger en tillämpning av systemet med modulering av direktstöd från unionen till samtliga medlemsstater för år 2012 genom att verkningarna av moduleringen i medlemsstater som inte är nya medlemsstater beaktas.

– Kompletterande nationellt direktstöd

77 I artikel 132.2 i förordning nr 73/2009 föreskrivs att det totala direktstöd som en jordbrukare efter anslutningen kan beviljas i de nya medlemsstaterna, inklusive allt kompletterande nationellt direktstöd, inte får överstiga den stödnivå som jordbrukaren skulle vara berättigad till enligt det motsvarande direktstödsystem som vid samma tidpunkt tillämpas i medlemsstater som inte är nya medlemsstater, med beaktande av tillämpningen av artikel 7 jämförd med artikel 10.

78 Även om detta förbud mot att överstiga stödnivån redan genom punkt 27 b i kapitel 6, A, i bilaga II till 2003 års anslutningsakt hade införts som artikel 1c i förordning nr 1259/1999, infördes kravet att beakta verkningarna av moduleringen i de medlemsstater som inte är nya medlemsstater först genom nämnda artikel 132.2.

79 Detta krav gjorde att kommissionen ansåg att moduleringen skulle tillämpas på kompletterande nationellt direktstöd som utbetalades i Litauen för år 2012.

80 Även om det ska antas – av samma skäl som redan motiverade moduleringen av direktstöd från enbart unionen enligt artikel 10.1 in fine i förordning nr 73/2009 – att det sätt som moduleringen utvecklats på avseende allt direktstöd som utbetalas till jordbrukare i de nya medlemsstaterna i princip är förenligt med 2003 års anslutningsakt, förutsätter en laglighetsprövning av de konkreta villkor som gäller för denna tillämpning enligt C(2012) 4391 final en tolkning av artikel 132 i förordning nr 73/2009 i överensstämmelse med 2003 års anslutningsakt.

81 Domstolen erinrar härvidlag om att kommissionens godkännande, vilket utgör ett villkor för kompletterande nationellt direktstöd, enligt artikel 132.6, är beroende av en konkret och ingående bedömning av det berörda stödet vars olika etapper redan stadgades i artikel 1c i förordning nr 1259/99, som hade införts i förordningen genom punkt 27 b i kapitel 6, A, i bilaga II till 2003 års anslutningsakt. Det framgick av denna bestämmelse att villkoren för att tillämpa moduleringen varierar beroende på vilket stödsystem den nya medlemsstaten har valt, det vill säga samlat gårdsstöd eller enhetlig arealersättning.

82 Även om såväl artikel 1c som artikel 132.2 i förordning nr 73/2009 i princip omfattar samtliga nya medlemsstater framgår det av punkt 4 i båda dessa bestämmelser att en ny medlemsstat som tillämpar systemet med enhetlig arealersättning får bevilja nationellt kompletterande direktstöd enligt de villkor som anges i punkterna 5–8 i dessa båda artiklar.

83 I enlighet med det legitima syftet att från och med år 2012 tillämpa systemet med modulering i de nya medlemsstaterna, inbegripet – såsom framgår av skäl 17 i förordning nr 73/2009 – kompletterande nationellt direktstöd, ska mekanismen för minskning av totalbeloppet för direktstöd från unionen och kompletterande nationellt stöd anpassas till moduleringen av enbart direktstödet från unionen.

84 Vad beträffar nämnda totalbelopp ska minskningarna enbart beaktas vid tillämpningen av moduleringen på direktstöd från unionen. Då moduleringen enligt artikel 10.2 i förordning nr 73/2009 inte tillämpas avseende stöd under 300 000 euro ska minskningarna inte heller belasta kompletterande nationellt stöd.

85 Då artikel 7.1 i förordning nr 73/2009, såsom har erinrats om i punkt 73 i denna dom, inte ska tillämpas i de nya medlemsstaterna, ska enbart artikel 7.2 i denna förordning tillämpas och således ska det endast göras en minskning med 4 procent på belopp över 300 000 euro.

86 Genom att föreskriva att moduleringen för år 2012 ska tillämpas avseende jordbrukare för vilka totalbeloppet för nationellt stöd och direktstöd från unionen är mellan 5 000 och 300 000 euro har genomförandebeslut C(2012) 4391 final emellertid inte respekterat den parallellism som ska föreligga mellan modulering av direktstöd och modulering av kompletterande nationellt direktstöd.

87 Härav följer att genomförandebeslut C(2012) 4391 final ska ogiltigförklaras.

Förenlighet med de allmänna principer som åberopats

88 Då det har fastslagits att genomförandebeslut C(2012) 4391 final är oförenligt med 2003 års anslutningsakt är det inte längre nödvändigt att pröva huruvida detta beslut är förenligt med de allmänna rättsprinciper som den hänskjutande domstolen har hänvisat till.

89 Vad beträffar artiklarna 10 och 132 i förordning nr 73/2009 framgår det inte av beslutet om hänskjutande varför dessa bestämmelser skulle strida mot de åberopade unionsrättsliga principerna, med undantag för icke-diskrimineringsprincipen.

90 Vad beträffar sistnämnda princip erinrar dock domstolen om att då jordbruket i de nya medlemsstaterna och jordbruket i de gamla medlemsstaterna var radikalt olika är det inte möjligt att göra någon giltig jämförelse (dom Polen/rådet, C-273/04, EU:C:2007:622, punkterna 87 och 88), med följd att de specifika bestämmelserna i artikel 10 och 132 i förordning nr 73/2009 – som grundas på det legitima syftet att från och med år 2012 tillämpa moduleringen i de nya medlemsstaterna – inte strider mot icke-diskrimineringsprincipen.

91 Det följer av vad som anförts ovan att den första frågan led c och den andra frågan leden a och b ska besvaras enligt följande. Genomförandebeslut C(2012) 4391 final är ogiltigt, medan prövningen av dessa frågor inte har påvisat någon omständighet som kan påverka giltigheten av artikel 10.1 in fine och artikel 132.2 sista stycket i förordning nr 73/2009.

Den andra frågan led c

92 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan led c för att få klarhet i huruvida artikel 132.2 sista stycket i förordning nr 73/2009, i den lydelse som följer av den rättelse som offentliggjordes i *Europeiska unionens officiella tidning* den 18 februari 2010, är ogiltig av det skälet att denna ändring som gjorts som en rättelse inte är av teknisk karaktär utan innebär en materiell ändring.

93 I detta avseende erinrar domstolen inledningsvis om att det vid tolkningen av en unionsbestämmelse inte bara är lydelsen som ska beaktas, utan också sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som bestämmelsen ingår i (dom Rosselle, C-65/14, EU:C:2015:339, punkt 43 och där angiven rättspraxis).

94 Rättelsen av artikel 132.2 i förordning nr 73/2009 gjordes på samtliga unionens officiella språk. Även om den ursprungliga versionen av artikel 132.2 sista stycket på samtliga unionens officiella språk innehöll en hänvisning till år 2012 fanns denna hänvisning i vissa språkversioner i början av stycket och i andra i slutet av detta.

95 Den litauiska språkversionen tillhör den första kategorin av språkversioner i vilken årtalet nämndes i början av sista stycket i artikel 132.2 i förordning nr 73/2009 före rättelsen. Rättelsen innebar att orden ”från och med” togs bort i början av detta stycke och placerades in mellan orden ”med beaktande av” och ”tillämpningen av artikel 7 jämförd med artikel 10” i slutet av stycket.

96 Kommissionen har med rätta påpekat att hänvisningen till år 2012 i början av sista stycket i förordning nr 73/2009 skulle kunna antyda att denna bestämmelse skulle tolkas så att förbudet mot överskridande enbart avsåg år 2012, vilket är en tolkning som är oförenlig med bestämmelsens syfte.

97 Den rättelse som offentliggjordes i *Europeiska unionens officiella tidning* den 18 februari 2010 var således enbart ett enkelt klarläggande och saknar betydelse för den berörda bestämmelsens innebörd.

98 Den andra frågan led c ska således besvaras enligt följande. Prövningen av denna fråga har inte påvisat någon omständighet som kan påverka giltigheten av artikel 132.2 sista stycket i förordning nr 73/2009, i den lydelse som följer av den rättelse som offentliggjordes i *Europeiska unionens officiella tidning* den 18 februari 2010.

Den andra frågan led d

99 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan led d för att få klarhet i huruvida termen ”dydis” i den litauiska språkversionen (”montant” (belopp) eller ”niveau” (nivå) i den franska språkversionen) som används i artikel 1c.2 sista stycket i förordning nr 1259/1999, vilken infördes i förordningen genom 2003 års anslutningsakt, är densamma som termen ”lygis” (”niveau” (nivå) i den franska språkversionen) som används i artikel 132.2 sista stycket i förordning nr 73/2009.

100 Domstolen erinrar inledningsvis om att artikel 132 i stort sett har samma innehåll som artikel 143c i förordning nr 1782/2003, vilken i sin tur innehöll samma regler som artikel 1c i förordning nr 1259/1999.

101 Den relevanta term på litauiska som används både i artikel 143c.2 andra stycket i förordning nr 1782/2003 och i artikel 1c.2 andra stycket i förordning nr 1259/1999 är ”dydis”. Denna term ändrades först genom antagandet av förordning nr 73/2009, i vilken det i artikel 132.2 andra stycket används termen ”lygis”.

102 I flera andra språkversioner av artikel 1c.2 andra stycket i förordning nr 1259/1999 och av artikel 132.2 andra stycket i förordning nr 73/2009 är de termer som används i stort sett identiska. Detta gäller bland annat för den spanska, tyska, engelska, franska, italienska och portugisiska språkversionen.

103 Enligt fast rättspraxis kan den formulering som använts i en av språkversionerna av en unionsrättslig bestämmelse inte ensam ligga till grund för tolkningen av denna bestämmelse eller tillmätas större betydelse än övriga språkversioner. Unionsbestämmelserna ska nämligen tolkas och tillämpas på ett enhetligt sätt mot bakgrund av de olika versionerna på samtliga unionens språk. I händelse av skillnader mellan de olika språkversionerna av en unionsrättslig text, ska den bestämmelse som det är fråga om tolkas mot bakgrund av den allmänna systematiken i och syftet med de föreskrifter i vilka den ingår (dom Ivansson m.fl., C-307/13, EU:C:2014:2058, punkt 40).

104 Härvidlag påpekas att varken systematiken i eller syftet med förordning nr 73/2009 talar för en annan tolkning i förhållande till tidigare texter, vilken skulle återspeglas av att termen ”lygis” ersattes av termen ”dydis”. Tvärtom anges i skäl 48 i denna förordning att ”[v]illkoren för beviljande av [direktstöd] bör bibehållas”.

105 Det kan följaktligen fastslås att ändringen av den terminologi som används i den litauiska språkversionen av artikel 132.2 sista stycket i förordning nr 73/2009 i förhållande till den som används i motsvarande artiklar i tidigare förordningar inte har ändrat innebörden av detta stycke. Såsom generaladvokaten påpekade i punkt 142 i förslaget till avgörande stöds detta konstaterande av den omständigheten att artikel 132.2 sista stycket i förordning nr 73/2009 återger de bestämmelser som avses i punkt 27 b i kapitel 6, A, i bilaga II till 2003 års anslutningsakt.

106 Den andra frågan led d ska således besvaras som följer. Betydelsen av termen ”dydis” som används i den litauiska språkversionen av artikel 1c.2 sista stycket i förordning nr 1259/1999, vilken infördes i förordningen genom 2003 års anslutningsakt, är densamma som betydelsen av termen ”lygis” som används i den litauiska språkversionen av artikel 132.2 sista stycket i förordning nr 73/2009.

Den tredje frågan

107 Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan för att få klarhet i huruvida genomförandebeslut C(2012) 4391 final är ogiltigt till följd av sin motivering och då det inte har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.

108 Mot bakgrund av att det i punkt 87 i denna dom har konstaterats att detta genomförandebeslut är ogiltigt saknas anledning att besvara denna fråga.

Rättegångskostnader

109 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den hänskjutande domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande 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) **Artiklarna 7.1, 10.1 och 121 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 ska tolkas så, att begreppet ”gällande nivå för direktstöd i andra medlemsstater än de nya medlemsstaterna” ska förstås så att denna nivå för år 2012 var lika med 90 procent av det totala direktstödet och att begreppet ”gällande nivå för direktstöd i de nya medlemsstaterna” ska förstås så att sistnämnda nivå för år 2012 var lika med nivån i Europeiska gemenskapens medlemsstater i dess sammansättning den 30 april 2004.**

2) **Kommissionens genomförandebeslut C(2012) 4391 final av den 2 juli 2012 om tillstånd att bevilja kompletterande nationellt direktstöd i Litauen för år 2012 är ogiltigt, medan prövningen av de hänskjutna frågorna inte har påvisat någon omständighet som kan påverka giltigheten av artiklarna 10.1 in fine och 132.2 sista stycket in fine i förordning nr 73/2009.**

3) **Prövningen av nämnda frågor har inte påvisat någon omständighet som kan påverka giltigheten av artikel 132.2 sista stycket i förordning nr 73/2009, i den lydelse som följer av den rättelse som offentliggjordes i *Europeiska unionens officiella tidning* den 18 februari 2010.**

4) **Betydelsen av termen ”dydis” som används i den litauiska språkversionen av artikel 1c.2 sista stycket i 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, vilken infördes i förordningen genom akt om villkoren för Republiken Tjeckiens, Republiken Estlands, Republiken Cyperns, Republiken Lettlands, Republiken Litauens, Republiken Ungerns, Republiken Maltas, Republiken Polens, Republiken Sloveniens och Republiken Slovakiens anslutning till de fördrag som ligger till grund för Europeiska unionen och om anpassning av fördragen, är densamma som betydelsen av termen ”lygis” som används i den litauiska språkversionen av artikel 132.2 sista stycket i förordning nr 73/2009.**

Underskrifter