Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
N. WAHL
fremsat den 4. juni 2015[1]

Sag C-103/14

Bronius Jakutis,
Kretingalės kooperatinė ŽŪB
mod
Nacionalinė mokėjimo agentūra prie Žemės ūkio ministerijos,
Lietuvos valstybė

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Vilniaus apygardos administracinis teismas (Litauen))

»Præjudiciel forelæggelse — den fælles landbrugspolitik — fortolkning af forordning (EF) nr. 73/2009 — gyldigheden af artikel 10, stk. 1, og artikel 132, stk. 2, i fortolkning nr. 73/2009 samt af Kommissionens gennemførelsesbeslutning K(2012) 4391 endelig og Kommissionens arbejdsdokument DS2011/14/REV2 af 20. oktober 2011 under hensyn til tiltrædelsesakten af 2003, retssikkerhedsprincippet samt principperne om beskyttelse af den berettigede forventning, om god forvaltningsskik, om fair konkurrence og om forbud mod forskelsbehandling samt de målsætninger for den fælles landbrugspolitik, der er fastsat i artikel 39 TEUF — graduering af direkte betalinger til landbrugerne i de nye medlemsstater — nedsættelse af supplerende nationale direkte betalinger — niveauet for direkte betalinger i de gamle og de nye medlemsstater — sammenligning — udligning af niveauerne for direkte betalinger i 2012 — manglende data, der kan understøtte, at niveauet for direkte betalinger i de gamle og de nye medlemsstater er ensartet — mangelfuld begrundelse — manglende offentliggørelse i Den Europæiske Unions Tidende«

I – **Indledning**

1. Den foreliggende sag vedrører det vanskelige spørgsmål om, hvorvidt det er muligt at sammenligne *niveauerne* for direkte betalinger til landbrugere i EU-medlemsstaterne, selv om der er væsentlig forskel på *beløbene* for de betalinger, der er foretaget i de forskellige medlemsstater.

2. Denne sammenligning er bl.a. nødvendig for at afgøre, om gradueringen af de direkte betalinger og nedsættelsen af de supplerende nationale direkte betalinger gjaldt i 2012 i de nye medlemsstater, der tiltrådte EU den 1. maj 2005 (herefter »EU-10-staterne«). Dette spørgsmål er naturligvis meget vigtigt for landbrugerne i EU-10-staterne.

3. Ifølge den såkaldte »indfasningsordning« skulle direkte betalinger til landbrugere i EU-10-staterne indføres gradvis, efter at de var tiltrådt EU, og i 2013 nå op på 100% af niveauet for disse betalinger i de øvrige medlemsstater. Den problematik, der rejses i denne anmodning om præjudiciel afgørelse, vedrører sammenligningen af de niveauer for direkte betalinger, der gjaldt i 2012 i EU-10-staterne og i medlemsstaterne af Unionen i dens sammensætning pr. 30. april 2004 (herefter »EU-15-staterne«).

1 — Originalsprog: fransk.

4. Anmodningen om præjudiciel afgørelse, der er indgivet af Vilniaus apygardos administracinis teismas (forvaltningsdomstolen i Vilnius i Litauen), vedrører dels fortolkningen af visse bestemmelser i Rådets forordning (EF) nr. 73/2009[2], dels gyldigheden af visse bestemmelser i denne forordning, Kommissionens gennemførelsesbeslutning K(2012) 4391 endelig[3] og Kommissionens arbejdsdokument DS2011/14/REV2[4]. Disse præjudicielle spørgsmål skal bl.a. behandles på grundlag af artikel 39 TEUF, tiltrædelsesakten af 2003[5] og visse generelle EU-retlige principper.

5. Selv om det er første gang, at Domstolen forelægges spørgsmål om anvendelsen af graduering og nedsættelser af supplerende nationale direkte betalinger i EU-10-staterne, har Den Europæiske Unions Ret tidligere behandlet en række direkte søgsmål om annullation af EU-retsakter på dette område[6]. Spørgsmålet om fortolkningen af begrebet »niveauet for de direkte betalinger« i artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 73/2009 er dog ikke blevet afklaret[7].

II – **Retsforskrifter – EU-retten**

A – *Tiltrædelsesakten af 2003*

6. Artikel 9 i tiltrædelsesakten af 2003 bestemmer:

»De bestemmelser i denne akt, der har til formål eller som virkning, bortset fra som overgangsforanstaltninger, at ophæve eller ændre retsakter, der er vedtaget af institutionerne, får samme juridiske status som de således ophævede eller ændrede bestemmelser og er undergivet samme regler som disse.«

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

3 — Gennemførelsesbeslutning af 2.7.2012 om tildeling af supplerende nationale direkte betalinger i Litauen for 2012 (meddelt under nummer K(2012) 4391).

4 — Af 20.10.2011 (herefter »arbejdsdokument DS2011/14/REV 2«).

5 — Akt vedrørende vilkårene for Den Tjekkiske Republiks, Republikken Estlands, Republikken Cyperns, Republikken Letlands, Republikken Litauens, Republikken Ungarns, Republikken Maltas, Republikken Polens, Republikken Sloveniens og Den Slovakiske Republiks tiltrædelse og tilpasningerne af de traktater, der danner grundlag for Den Europæiske Union (EUT 2003 L 236, s. 33) af 23.9.2003 (herefter »tiltrædelsesakten af 2003«).

6 — I sag T-386/13 havde Kėdainių-distriktet i Litauen (Kėdainių rajono Okainių ŽŪB) og 134 andre sagsøgere nedlagt påstand om, at Retten annullerede gennemførelsesbeslutning K(2012) 4391 – den gennemførelsesbeslutning, der anfægtes i den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse – og i henhold til artikel 277 TEUF erklærede dels artikel 132, stk. 2, sidste afsnit, i forordning nr. 73/2009, dels en del af denne forordnings artikel 10, stk. 1, ugyldig. Ved kendelse Kėdainių rajono Okainių m.fl. mod Rådet og Kommissionen (T-386/13, EU:T:2014:754) afviste Retten denne sag, fordi der ikke var indgivet begæring om annullation af den nævnte beslutning inden for den fastsatte frist, og ulovlighedsindsigelsen var blevet fremsat subsidiært. I sag Litauen mod Kommissionen (T-533/13) har Republikken Litauen derimod nedlagt påstand om, at Retten annullerer artikel 1, stk. 4, i Kommissionens gennemførelsesafgørelse C(2013) 4487 endelig af 19.7.2013 om godkendelse af tildeling af midlertidig national støtte til Litauen for 2013. Sagen er blevet udsat, indtil Domstolen har taget stilling til de præjudicielle spørgsmål, der er forelagt i den foreliggende sag.

7 — Med hensyn til graduering nedlagde Republikken Polen i sag Polen mod Kommissionen (T-333/09, EU:T:2012:449) påstand om annullation af bilag I til Kommissionens beslutning 2009/444/EF af 10.6.2009 om fastsættelse af tildelingen til medlemsstaterne af de beløb, der er en følge af den graduering, der er fastsat i artikel 7 og 10 i Rådets forordning (EF) nr. 73/2009 for perioden 2009-2012 (EUT L 148, s. 29). Retten tog ikke direkte stilling til spørgsmålet om niveauerne for direkte betalinger i denne dom. I dom Agrargenossenschaft Neuzelle (C-545/11, EU:C:2013:169) skulle Domstolen også udtale sig om graduering og yderligere nedsættelser af direkte betalinger i de gamle medlemsstater for 2009-2012, men den tog ikke stilling til spørgsmålet om niveauerne for direkte betalinger.

B – *Forordning (EF) nr. 1259/1999*

7. Rådets forordning (EF) nr. 1259/1999 [8] gjaldt i henhold til artikel 1 for betalinger, som blev ydet direkte til landbrugere inden for støtteordninger under den fælles landbrugspolitik, der helt eller delvis blev finansieret af Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen [9].

8. Bilag II, kapitel 6, punkt 27, i tiltrædelsesakten af 2003 medførte visse ændringer af forordning nr. 1259/1999, herunder indsættelsen af artikel 1a, 1b og 1c vedrørende støtteordninger i de nye medlemsstater.

9. Artikel 1a i forordning nr. 1259/1999 indfører en ordning for gradvis stigende direkte betalinger (den såkaldte »indfasningsordning«) i de nye medlemsstater:

»Indførelse af støtteordninger i de nye medlemsstater

I Den Tjekkiske Republik, Estland, Cypern, Letland, Litauen, Ungarn, Malta, Polen, Slovenien og Slovakiet ([herefter] »de nye medlemsstater«) indføres de direkte betalinger, der ydes efter de i artikel 1 omhandlede støtteordninger, efter følgende plan for stigninger udtrykt i procent af det gældende niveau for disse betalinger i Fællesskabet pr. 30. april 2004:

25% i 2004

30% i 2005

35% i 2006

40% i 2007

50% i 2008

60% i 2009

70% i 2010

80% i 2011

90% i 2012

100% fra 2013.«

10. Artikel 1b, der også blev indsat i forordning nr. 1259/1999 ved bilag II, kapitel 6, punkt 27, i tiltrædelsesakten af 2003, indfører en generel arealbetalingsordning (herefter »generel arealbetaling«), som EU-10-staterne kan vælge at anvende.

8 — Forordning af 17.5.1999 om fastlæggelse af fælles regler for den fælles landbrugspolitiks ordninger for direkte støtte (EFT L 160, s. 113).

9 — Bortset fra de støtteordninger, der er omhandlet i Rådets forordning (EF) nr. 1257/1999 af 17.5.1999 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL) og om ændring og ophævelse af visse forordninger.

11. De nye medlemsstater har ifølge bestemmelserne i artikel 1c mulighed for at yde supplerende nationale direkte betalinger. Artikel 1c, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 1259/1999 har følgende ordlyd:

»Den samlede direkte støtte, som landbrugeren kan modtage efter tiltrædelsen i de nye medlemsstater under den relevante EU-ordning, herunder alle supplerende nationale direkte betalinger, må ikke overskride det niveau for direkte støtte, som han ville være berettiget til at modtage under den tilsvarende EU-ordning, som gælder for medlemsstaterne i Fællesskabet i dets sammensætning pr. 30. april 2004.«

C – *Forordning (EF) nr. 1782/2003*

12. Reformen af den fælles landbrugspolitik fandt sted sideløbende med forhandlingerne om EU-10-staternes tiltrædelse. I forbindelse med denne reform blev forordning nr. 1259/1999 erstattet af Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003 [10].

13. Forordning nr. 1782/2003 indførte et gradueringssystem for direkte betalinger [11]. Denne forordnings artikel 10, stk. 1, bestemmer:

»Alle direkte betalinger, der i et givet kalenderår skal foretages til en landbruger i en given medlemsstat, nedsættes for hvert år indtil 2012 med følgende procenter:

— 3% i 2005

— 4% i 2006

— 5% i 2007

— 5% i 2008

— 5% i 2009

— 5% i 2010

— 5% i 2011

— 5% i 2012.«

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

11 — Systemet for gradvis nedsættelse af direkte betalinger, der var tvungent for hele Fællesskabet i årene 2005 til 2012, blev i henhold til femte betragtning til forordning nr. 1782/2003 indført for at opnå en bedre balance mellem de politiske redskaber, der skal fremme bæredygtigt landbrug, og dem, der skal fremme udviklingen af landdistrikterne. De sparede midler skulle finansiere foranstaltninger vedrørende landdistriktudvikling.

14. Den 22. marts 2004 blev forordning nr. 1782/2003 desuden ændret ved to retsakter vedtaget af Rådet for Den Europæiske Union, nærmere bestemt Rådets afgørelse 2004/281/EF [12] og Rådets forordning (EF) nr. 583/2004 [13].

15. Det fremgår af forordning nr. 583/2004, at der skal iværksættes et gradueringssystem i de nye medlemsstater. Fjerde betragtning har følgende ordlyd:

»Landbrugerne i de nye medlemsstater vil modtage direkte betalinger efter en indfasningsmekanisme. For at skabe den rette ligevægt mellem de foranstaltninger, der har til formål at fremme et bæredygtigt landbrug, og dem, der har til formål at fremme udviklingen af landdistrikterne, bør gradueringssystemet ikke anvendes i de nye medlemsstater, før niveauet for de direkte betalinger i de nye medlemsstater mindst svarer til niveauet i Fællesskabet i dets sammensætning pr. 30. april 2004.«

16. Forordning nr. 583/2004 indsatte også artikel 12a i forordning nr. 1782/2003, der i stk. 1 bestemmer:

»Artikel 10 og 12 gælder for de nye medlemsstater først fra begyndelsen af det kalenderår, for hvilket niveauet for de direkte betalinger i de nye medlemsstater mindst svarer til niveauet for disse betalinger i Fællesskabet i dets sammensætning pr. 30. april 2004.«

17. Med hensyn til den anden ændring af forordning nr. 1782/2003 af 22. marts 2004 blev der ved afgørelse 2004/281/EF i denne forordning indsat artikel 143a, 143b og 143c, der i det væsentlige svarer til artikel 1a, 1b og 1c i forordning nr. 1259/1999.

18. Artikel 143a indeholder den samme plan for indførelse af direkte betalinger som artikel 1a i forordning nr. 1259/1999, hvorimod artikel 143c, stk. 2, sidste afsnit, i forordning nr. 1782/2003, som ændret ved afgørelse 2004/281, bestemmer:

»Den samlede direkte støtte, som landbrugeren kan modtage efter tiltrædelsen i de nye medlemsstater under den relevante direkte betaling, herunder alle supplerende nationale direkte betalinger, må ikke overskride det niveau for direkte støtte, som han ville være berettiget til at modtage under den tilsvarende direkte betaling, som gælder for medlemsstaterne i Fællesskabet i dets sammensætning pr. 30. april 2004.«

D – *Forordning (EF) nr. 73/2009*

19. Forordning nr. 1782/2003 blev ophævet ved forordning nr. 73/2009. Der skal ifølge den sidstnævnte forordning foretages en gradvis større nedsættelse af de direkte betalinger ved graduering. Artikel 7 i forordning nr. 73/2009, der indeholder gradueringsregler for EU-15-staterne, bestemmer:

»1. Alle direkte betalinger på over 5 000 EUR, der i et givet kalenderår skal ydes til en landbruger, nedsættes for hvert år indtil 2012 med følgende procenter:

a) i 2009 med 7%

12 — Afgørelse om tilpasning af akten vedrørende vilkårene for Den Tjekkiske Republiks, Republikken Estlands, Republikken Cyperns, Republikken Letlands, Republikken Litauens, Republikken Ungarns, Republikken Maltas, Republikken Polens, Republikken Sloveniens og Den Slovakiske Republiks tiltrædelse og tilpasningerne af de traktater, der danner grundlag for Den Europæiske Union, som følge af reformen af den fælles landbrugspolitik (EUT L 93, s. 1).

13 — Forordning af 22.3.2004 om ændring af forordning nr. 1782/2003, forordning (EF) nr. 1786/2003 om den fælles markedsordning for tørret foder og forordning (EF) nr. 1257/1999 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL) som følge af Den Tjekkiske Republiks, Estlands, Cyperns, Letlands, Litauens, Ungarns, Maltas, Polens, Sloveniens og Slovakiets tiltrædelse af Den Europæiske Union (EUT L 91, s. 1).

b) i 2010 med 8%

c) i 2011 med 9%

d) i 2012 med 10%.

2. De nedsættelser, der er omhandlet i stk. 1, øges med fire procentpoint for beløb på over 300 000 EUR.

[…]«

20. Artikel 10 i forordning nr. 73/2009, der indeholder særlige gradueringsregler for de nye medlemsstater, bestemmer:

»1. Artikel 7 gælder kun for landbrugerne i en ny medlemsstat i et givet kalenderår, hvis de direkte betalinger, som gælder i den pågældende medlemsstat for det pågældende kalenderår i henhold til artikel 121, mindst er på niveau med de daværende direkte betalinger i de medlemsstater, der ikke er nye medlemsstater, idet der tages hensyn til eventuelle nedsættelser i henhold til artikel 7, stk. 1.

2. Hvis artikel 7 gælder for landbrugerne i en ny medlemsstat, begrænses den procentdel, der skal anvendes i henhold til artikel 7, stk. 1, til forskellen mellem niveauet for de direkte betalinger, der gælder for medlemsstaten ifølge artikel 121, og niveauet i de medlemsstater, der ikke er nye medlemsstater, idet der tages hensyn til eventuelle nedsættelser i henhold til artikel 7, stk. 1.

[…]«

21. Artikel 121 i forordning nr. 73/2009 indeholder en plan for indførelse af direkte betalinger i de nye medlemsstater, som ikke adskiller sig væsentligt fra planerne i de tidligere forordninger:

»I de nye medlemsstater undtagen Bulgarien, Kroatien og Rumænien indføres der direkte betalinger efter følgende plan for stigninger udtrykt i procent af det dengang gældende niveau for disse betalinger i de medlemsstater, der ikke er nye medlemsstater:

— 60% i 2009

— 70% i 2010

— 80% i 2011

— 90% i 2012

— 100% fra 2013.

[…]«

22. Artikel 132, stk. 2, sidste afsnit, i forordning nr. 73/2009, der begrænser tildelingen af supplerende nationale direkte betalinger, var oprindeligt affattet således:

»Den samlede direkte støtte, som landbrugeren i de nye medlemsstater kan modtage efter tiltrædelsen i henhold til den relevante direkte betaling, herunder alle supplerende nationale direkte betalinger, må ikke overskride det niveau for direkte støtte, som han ville være berettiget til at modtage i henhold til den tilsvarende direkte betaling, som dengang var gældende i de medlemsstater, der ikke er nye medlemsstater, fra 2012 under hensyntagen til anvendelsen af artikel 7, stk. 1, sammenholdt med artikel 10.«

23. Denne bestemmelse blev efterfølgende berigtiget på alle de officielle sprog. Efter berigtigelsen af 18. februar 2010 [14] har den følgende ordlyd:

»Den samlede direkte støtte, som landbrugeren i de nye medlemsstater kan modtage efter tiltrædelsen i henhold til den relevante direkte betaling, herunder alle supplerende nationale direkte betalinger, må ikke overskride det niveau for direkte støtte, som han ville være berettiget til at modtage i henhold til den tilsvarende direkte betaling, som dengang var gældende i de medlemsstater, der ikke er nye medlemsstater, under hensyntagen, fra 2012, til anvendelsen af artikel 7, stk. 1, sammenholdt med artikel 10.«

E – *Gennemførelsesbeslutning K(2012) 4391*

24. Gennemførelsesbeslutning K(2012) 4391 om tildeling af supplerende nationale direkte betalinger i Litauen for 2012 består af to artikler med følgende ordlyd:

»*Artikel 1*

1. Litauen bemyndiges for 2012 til at yde supplerende nationale direkte betalinger i overensstemmelse med betingelserne i landets anmodning af 22. marts 2012.

2. Niveauet og maksimumssatsen for den supplerende nationale direkte betaling er fastsat i bilaget til denne beslutning.

3. Der anvendes samme vekselkurs for disse betalinger som for betalinger under den generelle arealbetalingsordning, der er fastsat i artikel 122 i forordning (EF) nr. 73/2009.

4. Når det samlede beløb af de direkte betalinger, der skal ydes til en landbruger i henhold til forordning (EF) nr. 73/2009, herunder alle supplerende nationale direkte betalinger, overstiger 5 000 EUR, fratrækkes et beløb, som svarer til 10% af det samlede beløb, der overstiger 5 000 EUR, fra de supplerende nationale direkte betalinger, der skal ydes til denne landbruger, i overensstemmelse med bilaget til denne beslutning. Denne procentsats øges med fire procentpoint, når det samlede beløb af de direkte betalinger, herunder alle supplerende nationale direkte betalinger, overstiger 300 000 EUR, men nedsættelsen gælder kun for den del af det samlede beløb, der overstiger 300 000 EUR og består af supplerende nationale direkte betalinger.

Artikel 2

Denne beslutning er rettet til Republikken Litauen.«

III – **Tvisten i hovedsagen, de præjudicielle spørgsmål og retsforhandlingerne for Domstolen**

25. Efter at have modtaget en ansøgning om støtte til landbrugsarealer og andre områder fra Kretingalės kooperatinė ŽŪB (landbrugsandelsselskabet i Kretingalė) vedtog Nacionalinė mokėjimo agentūra prie Žemės ūkio ministerijos (det litauiske landbrugsministeriums nationale udbetalingskontor, herefter »NMA«) den 22. maj 2013 beslutning nr. 165, hvorved det foretog en graduering af direkte betalinger finansieret af Den Europæiske Garantifond for Landbruget (EGFL) og en nedsættelse af supplerende nationale direkte betalinger. Det præciseres i nævnte beslutning nr. 165,

14 — EUT L 43, s. 7.

at den er vedtaget med støtte i artikel 7, stk. 1 og 2, i forordning nr. 73/2009, artikel 1, stk. 4, i gennemførelsesbeslutning K(2012) 4391 og den litauiske regerings dekret nr. 55 af 23. januar 2013 om supplerende nationale direkte betalinger i 2012 (nutarimas Nr. 55 »Dėl 2012 metų papildomų nacionalinių tiesioginių išmokų«, herefter »regeringsdekret nr. 55«).

26. Den 5. juni 2013 vedtog NMA beslutning nr. 2223 efter at have modtaget en ansøgning om støtte til landbrugsarealer og andre områder fra Bronius Jakutis. Det fremgår af denne beslutning, at de samlede direkte betalinger, herunder alle supplerende nationale direkte betalinger, som Bronius Jakutis modtog i 2012, oversteg 5 000 EUR (17 264 LTL), og at de supplerende nationale direkte betalinger derfor skal nedsættes. Det præciseres i nævnte beslutning nr. 2223, at den er vedtaget med støtte i artikel 1, stk. 4, i gennemførelsesbeslutning K(2012) 4391 og regeringsdekret nr. 55.

27. Bronius Jakutis og Kretingalės kooperatinė ŽŪB anlagde sag ved Vilniaus apygardos administracinis teismas med påstand om annullation af henholdsvis NMA's beslutning nr. 2223 af 5. juni 2013 og NMA's beslutning nr. 165 af 22. maj 2013.

28. Der var ifølge Bronius Jakutis og Kretingalės kooperatinė ŽŪB ikke noget retligt grundlag for at anvende gradueringen af direkte betalinger eller nedsættelsen af supplerende nationale direkte betalinger i Litauen i 2012. De har gjort gældende, at direkte betalinger til litauiske landbrug i henhold til bestemmelserne i tiltrædelsesakten af 2003 ikke kan gradueres i medfør af artikel 7 og 10 i forordning nr. 73/2009, så længe det ikke reelt er fastslået, at de direkte betalinger til litauiske landbrug er nået op på de beløb og niveauer, der gør sig gældende i EU-15-staterne.

29. NMA har anfægtet Bronius Jakutis' og Kretingalės kooperatinė ŽŪB's påstande og understreget, at det ikke har kompetence til at vurdere lovligheden af regeringens dekret og slet ikke af Europa-Kommissionens beslutning. Det litauiske landbrugsministerium, der er den tredje part i hovedsagen, har derimod påpeget, at regeringsdekret nr. 55 blev vedtaget for at gennemføre forordning nr. 73/2009 og gennemførelsesbeslutning K(2012) 4391, selv om ministeriet ikke mente, at der skulle foretages graduering og nedsættelser af supplerende nationale direkte betalinger i EU-10-staterne i 2010.

30. Vilniaus apygardos administracinis teismas er i tvivl om fortolkningen og gyldigheden af visse bestemmelser i forordning nr. 73/2009 og har derfor ved afgørelse af 10. februar 2014 besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) For så vidt angår vurdering i medfør af artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 73/2009, anvendt i sammenhæng med artikel 7 og 121, af niveauet for direkte betalinger i de gamle og nye EU-medlemsstater:

a) Skal artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 73/2009, anvendt i sammenhæng med artikel 10, stk. 1, og [artikel] 121 fortolkes således, at niveauet for direkte betalinger i 2012 for de gamle medlemsstater, på over 5 000 EUR, er 90%?

b) Hvis det første spørgsmål besvares bekræftende, betyder det da, at niveauet for direkte betalinger i de nye og gamle EU-medlemsstater ikke har udlignet sig på basis af indholdet af og formålene med artikel 10, stk. 1, og artikel 121 i forordning nr. 73/2009?

c) Er sidste led i artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 73/2009 (»idet der tages hensyn til eventuelle nedsættelser i henhold til artikel 7, stk. 1«) og Kommissionens arbejdsdokument DS/2011/14/REV2, hvori et andet grundlag for direkte betalinger er nedfældet med henblik på sammenligning – i de nye EU-medlemsstater er niveauet for direkte betalinger vurderet uden anvendelsen af graduering (90% i overensstemmelse med artikel 121), mens der i de gamle EU-medlemsstater er blevet anvendt graduering (100% minus 10% i overensstemmelse med artikel 7, stk. 1) – i strid med tiltrædelsesakten [af 2003] og

EU-retlige principper, eksempelvis principperne for beskyttelsen af berettigede forventninger, god forvaltningsskik, fair konkurrence og ikke-diskrimination, såvel som med målet om fælles landbrugspolitik, som er nedfældet i artikel 39 TEUF?

2) For så vidt angår uforeneligheden af artikel 10, stk. 1, og sidste led i sidste afsnit af artikel 132, stk. 2, i forordning nr. 73/2009, og de EU-retsakter, der er vedtaget på basis heraf, med tiltrædelsesakten [af 2003] og EU-principper:

   a) Er sidste led af artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 73/2009 (»idet der tages hensyn til eventuelle nedsættelser i henhold til artikel 7, stk. 1«) og sidste led af sidste afsnit af artikel 132, stk. 2 (»[…] under hensyntagen, fra 2012, til anvendelsen af artikel 7, stk. 1, sammenholdt med artikel 10«), såvel som Kommissionens arbejdsdokument DS/2011/14/REV2 og Kommissionens gennemførelsesbeslutning K(2012) 4391 [...], som blev vedtaget på dette grundlag, i [strid med] tiltrædelsesakten [af 2003], som [hverken] foreskriver graduering af direkte betalinger, […] nedsættelse[…] af supplerende nationale direkte betalinger i de nye EU-medlemsstater […] eller året, hvori udligning af direkte betalinger i de nye og gamle EU-medlemsstater forventes?

   b) Er artikel 10, stk. 1, og det sidste afsnit af artikel 132, stk. 2, i forordning nr. 73/2009 såvel som Kommissionens arbejdsdokument DS/2011/14/REV2 og Kommissionens gennemførelsesbeslutning K(2012) 4391 [...] for så vidt […] som deres indhold og formål, [nemlig] graduering af direkte betalinger og nedsættelse af supplerende direkte betalinger i overensstemmelse hermed foretages i 2012 i de nye EU-medlemsstater, som modtager betragteligt mindre støtte end de gamle EU medlemsstater, i strid med EU-retlige principper, eksempelvis principperne om beskyttelsen af berettigede forventninger, fair konkurrence og ikke-diskrimination, såvel som med målet om fælles landbrugspolitik, som er nedfældet i artikel 39 TEUF, i særdeleshed målet om at øge landbrugsmæssig produktivitet?

   c) Indebærer ændringen af det sidste afsnit af artikel 132, stk. 2, i forordning nr. 73/2009 (»under hensyntagen til fra 2012 anvendelsen af artikel 7 i sammenhæng med artikel 10«), som blev gennemført under ændringsproceduren (EUT 2010 L 43, s. 7) (en ændring, hvorved en ændring af ikke-teknisk art blev gennemført, og indholdet af bestemmelsen blev fundamentalt ændret, idet det blev nedfældet, at udligningen af direkte betalinger i de nye og gamle medlemsstater blev forventet i 2012), en krænkelse af EU-retlige principper, eksempelvis principperne om beskyttelsen af berettigede forventninger, retssikkerhed, god forvaltningsskik og ikke-diskrimination?

   d) Betyder ordet »dydis« [»niveau«], der anvendes i bestemmelsen i tiltrædelsesakten [af 2003], det samme som ordet »lygis« [»niveau«] i det sidste afsnit i artikel 132, stk. 2, i forordning nr. 73/2009?

3) Er Kommissionens gennemførelsesbeslutning [K(2012) 4391] og Kommissionens arbejdsdokument DS/2011/14/REV2, der ikke blev offentliggjort [i *Den Europæiske Unions Tidende*], og som ikke angiver passende årsager (de blev vedtaget udelukkende ud fra antagelsen om, at niveauet for direkte betalinger i de nye og gamle EU medlemsstater i 2012 ville blive udlignet) i strid med tiltrædelsesakten [af 2003] og EU-retlige principper, eksempelvis princippet om retssikkerhed, beskyttelsen af berettigede forventninger og god forvaltningsskik? I så fald skal artikel 1, stk. 4, i Kommissionens gennemførelsesbeslutning da annulleres som stridende imod forordning nr. 73/2009 og tiltrædelsesakten [af 2003]?«

31. Der er indgivet skriftlige indlæg af Bronius Jakutis og Kretingalės kooperatinė ŽŪB, Republikken Litauen, Republikken Polen, Rådet for Den Europæiske Union og Europa-Kommissionen, som alle – med undtagelse af Republikken Polen – deltog i retsmødet den 25. februar 2015.

IV – **Bedømmelse**

A – *Indledende bemærkninger*

1. Formaliteten med hensyn til de præjudicielle spørgsmål for så vidt som de angår generelle EU-retlige principper og arbejdsdokument DS2011/14/REV2

32. Den forelæggende ret er usikker på, om visse bestemmelser i forordning nr. 73/2009 er forenelige med retssikkerhedsprincippet samt principperne om beskyttelse af den berettigede forventning, om god forvaltningsskik, om fair konkurrence og om forbud mod forskelsbehandling, men har ikke præciseret, hvorfor disse bestemmelser skulle være i strid med disse principper.

33. Anmodninger om præjudiciel afgørelse skal ifølge artikel 94 i Domstolens procesreglement indeholde en fremstilling af grundene til, at den forelæggende ret finder, at der er tvivl om fortolkningen eller gyldigheden af visse EU-retlige bestemmelser, samt af sammenhængen mellem disse bestemmelser og den nationale lovgivning, som finder anvendelse på tvisten i hovedsagen.

34. Det skal understreges, at den i artikel 267 TEUF indførte procedure ifølge fast retspraksis er et middel til samarbejde mellem Domstolen og de nationale retter, som giver Domstolen mulighed for at forsyne de nationale retter med de elementer vedrørende fortolkningen af fællesskabsretten, som er nødvendige for, at de kan afgøre den tvist, der verserer for dem. Når de spørgsmål, der er stillet, vedrører fortolkningen af EU-retten, er Domstolen inden for disse rammer principielt forpligtet til at træffe afgørelse herom [15].

35. Domstolen har imidlertid understreget nødvendigheden af, at den nationale ret angiver de nøjagtige grunde til, at den har rejst spørgsmål om fortolkningen af visse bestemmelser i EU-retten og har fundet det nødvendigt at forelægge Domstolen præjudicielle spørgsmål [16]. Domstolen har endvidere udtalt, at det er nødvendigt, at den nationale ret i det mindste i et vist omfang angiver begrundelsen for udvælgelsen af de fællesskabsbestemmelser, som den ønsker fortolket, og angiver den forbindelse, som efter rettens opfattelse består mellem disse bestemmelser og den nationale lovgivning, der finder anvendelse i sagen [17].

36. Forelæggelsesafgørelsen indeholder efter min opfattelse ikke tilstrækkelige oplysninger til at opfylde disse krav for så vidt angår retssikkerhedsprincippet samt principperne om den berettigede forventning, om god forvaltningsskik og om fair konkurrence. Den forelæggende ret har således ikke givet forklaringer om den påståede tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet samt principperne om den berettigede forventning og om fair konkurrence.

37. Hvad angår princippet om god forvaltningsskik, som den forelæggende ret har nævnt ganske kort i sammenhæng med gennemførelsesbeslutning K(2012) 4391, fremgår det som bekendt af artikel 41 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, at princippet om god forvaltningsskik vedrører sagsbehandlingen i Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer og de relevante kvalitetskrav.

15 — Dom Meilicke (C-83/91, EU:C:1992:332, præmis 22 og 24) og kendelse Dhumeaux et Cie m.fl. (C-116/05, EU:C:2005:738, præmis 18 og 19 og den deri nævnte retspraksis).

16 — Kendelser Laguillaumie (C-116/00, EU:C:2000:350, præmis 16 og den deri nævnte retspraksis), og Dhumeaux et Cie m.fl. (C-116/05, EU:C:2005:738, præmis 21). Jf. i denne retning også mit forslag til afgørelse Gullotta og Farmacia di Gullotta Davide & C. (C-497/12, EU:C:2015:168, punkt 88-94).

17 — Kendelser Laguillaumie (C-116/00, EU:C:2000:350, præmis 16 og den deri nævnte retspraksis), Hanssens m.fl. (C-75/04, EU:C:2005:53, præmis 9) og Dhumeaux et Cie m.fl. (C-116/05, EU:C:2005:738, præmis 21).

38. Kommissionens gennemførelsesbeslutning K(2012) 4391 er vedtaget i forbindelse med en sag mellem Kommissionen og Republikken Litauen. De litauiske landbrugere er hverken parter i denne sag – i så fald ville de være omfattet af princippet om god forvaltningsskik – eller adressater for denne gennemførelsesbeslutning. Den forelæggende ret har imidlertid ikke givet forklaringer om den tilsidesættelse af princippet om god forvaltningsskik, som det påstås, at Kommissionen har gjort sig skyldig i over for Republikken Litauen, og som kan få retlige konsekvenser i den sag, der verserer for den forelæggende ret. Den forelæggende rets betragtninger herom er desuden primært rettet mod begrundelsen for gennemførelsesbeslutning K(2012) 4391, som jeg kommer nærmere ind på i punkt 146 ff. i dette forslag til afgørelse.

39. Den forelæggende ret har i øvrigt ikke forklaret, hvilken forbindelse der er mellem disse principper og de faktiske omstændigheder eller den nationale lovgivning, der skal anvendes. I mangel af sådanne oplysninger er det ikke muligt at fastslå, hvilket konkret fortolkningsspørgsmål de enkelte EU-retlige principper, som der anmodes om en fortolkning af, kunne give anledning til [18].

40. Jeg foreslår derfor, at Domstolen fastslår, at det forelagte spørgsmål 1, litra c), og det forelagte spørgsmål 2, litra b), afvises, for så vidt som de angår retssikkerhedsprincippet samt princippet om den berettigede forventning, om god forvaltningsskik og om fair konkurrence. Princippet om forbud mod forskelsbehandling og ligebehandlingsprincippet behandles derimod nærmere i punkt 108 ff. i dette forslag til afgørelse.

41. Med hensyn til arbejdsdokument DS2011/14/REV2 skal det påpeges, at der ifølge Domstolens praksis foreligger retsakter, som kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål, når foranstaltningerne har retligt bindende virkninger, der kan berøre sagsøgerens interesser gennem en væsentlig ændring af hans retsstilling [19]. Sådanne anfægtelige retsakter udgør endvidere principielt foranstaltninger, som endeligt fastlægger Kommissionens standpunkt ved afslutningen af en administrativ procedure, og som tilsigter at skabe bindende retsvirkninger, der kan berøre sagsøgerens interesse, modsat foreløbige foranstaltninger, som har til formål at forberede den endelige beslutning, og som ikke skaber sådanne virkninger [20].

42. Kommissionen har oplyst, at arbejdsdokument DS2011/14/REV2 blev fremlagt for medlemsstaterne i forbindelse med møder afholdt i Forvaltningskomitéen for Direkte Betalinger i juli og oktober [21]. Der er således tale om et forslag fra Kommissionen vedrørende anvendelsen af artikel 132 i forordning nr. 73/2009 og betingelserne for tildeling af supplerende nationale direkte betalinger i 2012.

43. Den endelige beslutning, som har retsvirkninger for tildelingen af supplerende nationale direkte betalinger, er derimod gennemførelsesbeslutning K(2012) 4391, hvorved Kommissionen godkendte tildelingen af supplerende nationale direkte betalinger i Litauen i 2012. Jeg betragter arbejdsdokument DS2011/14/REV2 som et forberedende dokument, der ikke har retsvirkninger. Det kan derfor ikke være genstand for et annullationssøgsmål.

18 — Jf. i denne retning kendelse Laguillaumie (C-116/00, EU:C:2000:350, præmis 18 og 19).

19 — Domme Sucrimex og Westzucker mod Kommissionen (133/79, EU:C:1980:104, præmis 15), IBM mod Kommissionen (60/81, EU:C:1981:264, præmis 9) og Schönberger mod Parlamentet (C-261/13 P, EU:C:2014:2423, præmis 13). Jf. også generaladvokat Cruz Villalóns forslag til afgørelse Gauweiler m.fl. (C-62/14 P, EU:C:2015:7, punkt 74).

20 — Domme Athinaïki Techniki mod Kommissionen (C-521/06 P, EU:C:2008:422, præmis 42) og NDSHT mod Kommissionen (C-322/09 P, EU:C:2010:701, præmis 48).

21 — Kortfattede referater fra disse møder kan ses på engelsk på følgende internetadresse: http://ec.europa.eu/agriculture/committees/direct-payments-pre-2013-reform_en.htm.

44. Dets gyldighed kan som følge heraf heller ikke anfægtes i forbindelse med en anmodning om præjudiciel afgørelse, eftersom det ikke vil have nogen retsvirkninger, at Domstolen kender det ulovligt [22].

45. Jeg foreslår derfor, at Domstolen fastslår, at det første spørgsmål, litra c), det andet spørgsmål, litra a) og b), og det tredje spørgsmål afvises, for så vidt som de angår arbejdsdokument DS2011/14/REV2.

2. Andre indledende spørgsmål

46. Jeg vil indledningsvis bemærke, at en bestemmelse i en tiltrædelsesakt, som vedrører den juridiske status af bestemmelser, der ophæver eller ændrer retsakter vedtaget af institutionerne, såsom artikel 9 i tiltrædelsesakten af 2003, ifølge dommen LAISA og CPC España mod Rådet [23] ikke bevirker, at de bestemmelser, den henviser til, undergives legalitetskontrol. En sådan bestemmelse konkretiserer i stedet de undtagelser, der er angivet i artikel 7 i tiltrædelsesakten af 2003 vedrørende fremgangsmåden for ændring og ophævelse af bestemmelserne i tiltrædelsesakten [24].

47. Det er således ikke muligt at anfægte lovligheden af bestemmelser i den afledte ret, som tiltrædelsesakten af 2003 har ændret, og som ikke er overgangsbestemmelser.

48. Selv om de bestemmelser i forordning nr. 73/2009, der er omhandlet i den foreliggende sag, faktisk til dels har samme ordlyd som de bestemmelser i forordning nr. 1259/1999, der blev ændret ved tiltrædelsesakten af 2003, er de bestemmelser, hvis gyldighed den forelæggende ret har rejst tvivl om – navnlig artikel 10, stk. 1, in fine (»idet der tages hensyn til eventuelle nedsættelser i henhold til artikel 7, stk. 1«), og artikel 132, stk. 2, sidste afsnit, in fine (»under hensyntagen, fra 2012, til anvendelsen af artikel 7, stk. 1, sammenholdt med artikel 10«) – imidlertid bestemmelser, der er vedtaget efterfølgende. De er derfor undergivet legalitetskontrol.

49. Det skal i forbindelse med det sidstnævnte indledende spørgsmål også påpeges, at gradueringssystemet ophørte i 2012, men at der for at sikre, at de direkte betalinger i kalenderåret 2013 forblev på et niveau svarende til niveauet for 2012, blev oprettet en tilpasningsmekanisme, som havde samme effekt som graduering og nettolofterne, ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 671/2012 [25]. Denne forordning indeholder ikke særlige regler for EU-10-staterne med hensyn til denne tilpasning. Tilpasningsmekanismen finder imidlertid ikke anvendelse på landbrugere i Bulgarien og Rumænien, eftersom niveauet for direkte betalinger i Bulgarien og Rumænien i henhold til med den indfasningsmekanisme, der er omhandlet i tiltrædelsesakten fra 2005 [26], fortsat er lavere end niveauet for de direkte betalinger i de andre medlemsstater i 2013 efter anvendelse af tilpasningen af betalinger til landbrugere i overgangsperioden [27].

50. Jeg vil i den følgende del af mit forslag til afgørelse foretage en samlet gennemgang af de to første led af det første præjudicielle spørgsmål, der vedrører fortolkningen af artikel 7, stk. 1, artikel 10, stk. 1, og artikel 121 i forordning nr. 73/2009. Det første spørgsmål, litra c), det andet spørgsmål, litra a) og b), og det tredje spørgsmål vedrører gyldigheden af visse bestemmelser i forordning nr. 73/2009 og

22 — Jf. i denne retning dom Friesland Coberco Dairy Foods (C-11/05, EU:C:2006:312, præmis 40 og 41) og generaladvokat Cruz Villalóns forslag til afgørelse Gauweiler m.fl. (C-62/14, EU:C:2015:7, punkt 72). Når et udvalg, der er nedsat i henhold til EU-retten, drager konklusioner, som ikke er bindende for de nationale myndigheder, kan disse konklusioner ifølge denne dom ikke gøres til genstand for en gyldighedsundersøgelse som led i den procedure, der er fastsat i artikel 267 TEUF.

23 — 31/86 og 35/86, EU:C:1988:211.

24 — Jf. i denne retning dom LAISA og CPC España mod Rådet (31/86 og 35/86, EU:C:1988:211, præmis 14).

25 — Forordning af 11.7.2012 om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 73/2009 for så vidt angår anvendelsen af direkte betalinger til landbrugere for 2013 (EUT L 204, s. 11).

26 — Akt af 21.6.2005 om Republikken Bulgariens og Rumæniens tiltrædelsesvilkår samt om tilpasning af de traktater, som Den Europæiske Union bygger på (EUT L 157, s. 203).

27 — Anden og syvende betragtning til forordning nr. 671/2012.

gyldigheden af gennemførelsesbeslutning K(2012) 4391 under hensyn til bl.a. tiltrædelsesakten af 2003, artikel 39 TEUF og visse generelle EU-retlige principper. Det første spørgsmål, litra c), og det andet spørgsmål, litra a) og b), bør af de grunde, der er anført i punkt 88 i dette forslag til afgørelse, behandles under ét. Det andet spørgsmål, litra c), vedrører gyldigheden af artikel 132, stk. 2, i forordning nr. 73/2009, som affattet efter berigtigelsen af 18. februar 2010, og det andet spørgsmål, litra d), vedrører betydningen af to litauiske ord, der optræder i henholdsvis tiltrædelsesakten af 2003 og forordning nr. 73/2009. Disse spørgsmål og det tredje spørgsmål bør behandles særskilt i den rækkefølge, hvori den forelæggende ret har stillet dem.

B – *Det første præjudicielle spørgsmål, litra a) og b)*

51. Med det første spørgsmål, litra a) og b), har den forelæggende ret nærmere bestemt anmodet Domstolen om at oplyse, om niveauet for direkte betalinger i EU-15-staterne udgjorde 90% i 2012, og om det betyder, at niveauet for direkte betalinger i EU-10-staterne var på højde med niveauet i EU-15-staterne i 2012 som omhandlet i artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 73/2009. Hvis niveauet for direkte betalinger i EU-10-staterne var på højde med niveauet for direkte betalinger i EU-15-staterne, ville det medføre, at gradueringen i henhold til bestemmelserne i artikel 7, sammenholdt med bestemmelserne i artikel 10 i forordning nr. 73/2009, fandt anvendelse i EU-10-staterne i 2012.

1. Parternes argumenter

52. Bronius Jakutis og Kretingalės kooperatinė ŽŪB er ligesom den litauiske regering af den opfattelse, at niveauet for direkte betalinger i EU-15-staterne ikke lå på 90% i 2012, hvorimod niveauet for direkte betalinger i EU-10-staterne lå på 90%. Niveauet for direkte betalinger i EU-10-staterne var således ikke på højde med niveauet i EU-15-staterne i 2012. Ifølge disse parter var det kun niveauet for direkte betalinger på over 5 000 EUR, der udgjorde 90% i EU-15-staterne, og der skal kun foretages graduering, når det beløb, der faktisk udbetales til landbrugeren, overstiger 5 000 EUR. Det samlede niveau for betalingerne var således højere end 90% i EU-15-staterne.

53. Den polske regering og Kommissionen mener derimod, at niveauet for direkte betalinger i EU-15-staterne faktisk lå på 90% i 2012, og at de direkte betalinger i EU-15-staterne og EU-10-staterne lå på samme niveau i 2012.

2. Begrebet »niveau for direkte betalinger«

54. For at kunne besvare det første præjudicielle spørgsmål, litra a) og b), er det vigtigt at undersøge, hvad der menes med udtrykket »niveau for direkte betalinger« i artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 73/2009. Selv om dette udtryk har stor betydning for gradueringssystemets anvendelse i EU-10-staterne, er det ikke defineret i den EU-lovgivning, der vedrører graduering.

55. Kommissionen mener, at artikel 10 i forordning nr. 73/2009 og de relevante bestemmelser i tiltrædelsesakten af 2003 bygger på en sammenligning af »fælles« støtteniveauer og ikke på en sammenligning af nominelle støtteniveauer. Kommissionen har anført, at denne fremgangsmåde blev anvendt for at sammenligne fælles støtteniveauer i forbindelse med vedtagelsen af Kommissionens beslutning 2009/444[28]. I denne beslutnings artikel 3 og bilag III hertil fastsættes der mere specifikt resultater vedrørende anvendelsen af graduering i de nye medlemsstater i 2012. Ifølge Kommissionen har Retten desuden bekræftet lovligheden af denne beslutning i dommen Polen mod Kommissionen[29], som indirekte anerkender sammenligningen af fælles støtteniveauer.

28 — Jf. fodnote nr. 7 i dette forslag til afgørelse.

29 — T-333/09, EU:T:2012:449.

56. Det skal indledningsvis understreges, at den sag, der lå til grund for nævnte dom i sagen Polen mod Kommissionen, vedrørte fordelingen af de besparelser, der var opnået som følge af graduering, mellem medlemsstaterne. I denne sag ønskede Republikken Polen først og fremmest at godtgøre, at gradueringen *fandt anvendelse* på dette land i 2012, med henblik på at få adgang til de beløb, der fulgte af gradueringen. Det var således ikke fortolkningen af betingelserne for anvendelse af graduering i EU-10-staterne i 2012, der blev anfægtet i forbindelse med denne sag. Jeg mener ikke, at denne dom kan forstås således, at Retten bekræftede denne fortolkning på en sådan måde, at det berører den foreliggende sag.

57. Udtrykket »niveau for direkte betalinger« i artikel 10 i forordning nr. 73/2009 optrådte for første gang i forordning nr. 583/2004 om ændring af bl.a. forordning nr. 1782/2003. Der blev ved forordning nr. 583/2004 indsat en ny artikel 12a om graduering i EU-10-staterne i forordning nr. 1782/2003.

58. Udtrykket »det dengang gældende niveau for disse betalinger« i artikel 121 i forordning nr. 73/2009 og udtrykket »niveau for direkte støtte« i artikel 132, stk. 2, sidste afsnit, i forordning nr. 73/2009 fandtes allerede i kapitel 6, punkt 27, litra b), i bilag II til tiltrædelsesakten af 2003, der bl.a. omhandler artikel 1a og 1c i forordning nr. 1259/1999 [30].

59. Der skulle i henhold til artikel 1a i forordning nr. 1259/1999 indføres støtteordninger i EU-10-staterne efter en plan for stigninger udtrykt i procent af det »gældende niveau for disse betalinger i Fællesskabet pr. 30. april 2004«. Denne forordnings artikel 1c vedrørte supplerende nationale direkte betalinger, som i tillæg med de direkte betalinger »ikke [må] overskride det niveau for direkte støtte, som [landbrugeren] ville være berettiget til at modtage under den tilsvarende EU-ordning, som gælder for medlemsstaterne i Fællesskabet i dets sammensætning pr. 30. april 2004« [31]. Udtrykket »niveau«, som er anvendt i disse bestemmelser, er imidlertid heller ikke defineret i den EU-lovgivning, der vedrører direkte betalinger og supplerende nationale direkte betalinger.

60. Det er nødvendigt at undersøge, om de pågældende afsnit i disse bestemmelser – »niveauet for direkte betalinger i de medlemsstater, der ikke er nye medlemsstater«, »det gældende niveau for disse betalinger i Fællesskabet pr. 30. april 2004« og »det niveau for direkte støtte, som [landbrugeren] ville være berettiget til at modtage under den tilsvarende EU-ordning, som gælder for medlemsstaterne i Fællesskabet i dets sammensætning pr. 30. april 2004« – har samme betydning. De to første udtryk synes at gå på det generelle niveau for direkte betalinger, hvorimod det tredje sigter til det individuelle niveau for direkte betalinger til den enkelte landbruger.

61. Eftersom anvendelsen af gradueringen og nedsættelsen af direkte betalinger i EU-10-staterne har samme formål – at sikre, at niveauet for direkte betalinger og supplerende nationale direkte betalinger til landbrugere i EU-10-staterne ikke overstiger niveauet for direkte betalinger til landbrugere i EU-15-staterne – mener jeg, at begrebet »niveau for direkte støtte« i artikel 132, stk. 2, sidste afsnit, i forordning nr. 73/2009 kan anvendes ved fortolkningen af begrebet »niveau for direkte betalinger« i artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 73/2009 [32].

30 — For så vidt angår de forskellige termer, der er anvendt i de litauiske versioner af disse forordninger; jf. punkt 134-142 i dette forslag til afgørelse.

31 — Den tilsvarende artikel i forordning nr. 73/2009 er formuleret lidt anderledes end tiltrædelsesakten af 2003. Artikel 132, stk. 2, sidste afsnit, i forordning nr. 73/2009 har således følgende ordlyd: »det niveau for direkte støtte, som [landbrugeren] ville være berettiget til at modtage i henhold til den *tilsvarende direkte betaling, som* dengang *var gældende* i de medlemsstater, der ikke er nye medlemsstater«.

32 — Det skal påpeges, at der i visse sprogversioner anvendes forskellige udtryk i artikel 10, stk. 1, og artikel 132, stk. 2, sidste afsnit, i forordning nr. 73/2009 (det gælder bl.a. for den estiske og finske version), hvorimod disse udtryk er ens i mange andre versioner. I tilfælde af uoverensstemmelse mellem de forskellige sproglige versioner af en EU-retlig tekst skal den pågældende bestemmelse som bekendt fortolkes på baggrund af den almindelige opbygning af og formålet med den ordning, som den er led i (dom Ivansson m.fl., C-307/13, EU:C:2014:2058, præmis 40). Disse enkeltstående sproglige uoverensstemmelser berører dog ikke denne konklusion om fortolkningen af artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 73/2009.

62. Den såkaldte indfasningsmekanisme bygger ifølge Kommissionen på en sammenligning af »fælles støtteniveauer«. Det forudsætter, at der rent faktisk findes et fælles niveau for direkte betalinger i EU-15-staterne. Det er derfor nødvendigt at undersøge niveauet for direkte betalinger i EU-15-staterne.

63. Det fremgår f.eks. af Kommissionens rapport om fordelingen af direkte støtte til medlemsstaternes landbrugere i regnskabsåret 2005 [33], at der efter EU-10-staternes tiltrædelse var stor forskel på den samlede støtte, der blev ydet til landbrugerne, og at dette også gjaldt for EU-15-staterne.

64. Det er derfor klart, at støttens »niveau« ikke kan sidestilles med støttens samlede *beløb* eller *nominelle værdi*. Hvis niveauet blev sidestillet med beløbet, ville der således ikke være tale om noget fælles niveau inden for EU-15-staterne. Jeg finder det i denne forbindelse ubestridt, at sammenligningen af niveauerne for direkte betalinger i EU-15-staterne og EU-10-staterne – hvilket Kommissionen også har understreget – forudsætter, at de niveauer, der tages i betragtning, er »fælles« for disse grupper af medlemsstater og ikke baseret på individuelle beløb for de enkelte medlemsstater.

65. Selv om udtrykket »niveau for direkte betalinger« ikke henviser til de direkte betalingers beløb, mener jeg til dog, at det kan konkluderes, at det henviser til *beregningsmetoder for de direkte betalinger, der skal ydes* [34].

66. Det vil ud fra denne fortolkning kunne udledes, at niveauet for direkte betalinger i EU-10-staterne i hvert fald svarer til niveauet i EU-15-staterne, når tildelingen af direkte betalinger sker efter de samme metoder i EU-10-staterne og EU-15-staterne.

67. Henvisningen til det »niveau for direkte støtte«, som [landbrugeren] ville være berettiget til at modtage under den *tilsvarende EU-ordning*, som *gælder* for medlemsstaterne i Fællesskabet i dets sammensætning pr. 30. april 2004« [35], i kapitel 6, punkt 27, litra b), i bilag II til tiltrædelsesakten af 2003, der omhandler artikel 1c i forordning nr. 1259/1999, understøtter denne fortolkning, der bygger på en sammenligning af ordningerne for direkte betalinger eller metoderne for tildeling af direkte betalinger. Det bringer mig videre til undersøgelsen af beregningsmetoderne for direkte betalinger.

3. Beregningsmetoder for direkte betalinger i EU-15-staterne og EU-10-staterne

68. For at kunne sammenligne beregningsmetoderne for direkte betalinger er man nødt til først at undersøge situationen i EU-15-staterne og udviklingen af disse metoder.

69. De forskellige ordninger, der fandtes for direkte betalinger i EU-15-staterne før reformen af den fælles landbrugspolitik i 2003 [36], fremgik af listen i bilaget til forordning nr. 1259/1999. Ved forordning nr. 1782/2003 blev der indført en enkeltbetalingsordning (SPS), dvs. et system med afkoblet indkomststøtte til hver landbrugsbedrift, som ikke medførte nogen ændring af de beløb, der faktisk

33 — Rapporterne kan ses på engelsk på følgende internetadresser: http://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/beneficiaries/direct-aid/pdf/annex1-2005_en.pdf og http://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/beneficiaries/direct-aid/pdf/annex2-2005_en.pdf

34 — Verdenshandelsorganisationen (WTO) og Rådet for Økonomisk Samarbejde og Udvikling (OECD) har udviklet forskellige metoder, som gør det muligt at klassificere og beregne landbrugsstøttens niveau. Disse metoder og navnlig WTO's aggregerede mål for støtte (på engelsk »Aggregate Measurement of Support«, AMS) og OECD's producentstøtteestimat (på engelsk »Producer Support Estimate«, PSE) kan anvendes til klassificering og sammenligning af støtteniveauerne i forskellige lande. Disse forskellige systemer er imidlertid indført til forskellige formål og fører ofte til meget forskellige resultater (jf. i denne retning A. Efflands analyse: »Classifying and Measuring Agricultural Support: Identifying Differences Between the WTO and OECD Systems«, EIB-74, U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service, marts 2011, der kan ses på følgende internetadresse: http://www.ers.usda.gov/media/129064/eib74.pdf). Disse systemer kan ikke uden videre anvendes til fortolkning af begrebet »niveau« i forordning nr. 73/2009.

35 — Min fremhævelse.

36 — Det skal understreges, at reformen af den fælles landbrugspolitik fandt sted sideløbende med forhandlingerne med de nuværende EU-10-medlemsstater.

udbetales til landbrugerne, men samlede en række eksisterende direkte betalinger i en enhedsbetaling, der blev fastlagt på grundlag af tidligere rettigheder inden for en referenceperiode og tilpasset under hensyntagen til den fuldstændige gennemførelse af foranstaltningerne indført i forbindelse med Agenda 2000 og ændringerne af støttebeløbene fastlagt ved forordning nr. 1782/2003 [37].

70. Medlemsstaterne fik som led i enkeltbetalingsordningen en række valgmuligheder med hensyn til udformning af ordningen og eventuelle undtagelser fra fuldstændig afkobling. Medlemsstaterne kunne i forbindelse med enkeltbetalingsordningens indførelse vælge mellem tre overordnede modeller for beregning af betalingsrettighedernes værdi: dvs. en »historisk model« baseret på de betalinger, som den enkelte landbruger modtog i en referenceperiode, hvilket resulterer i forskellige støtteniveauer pr. hektar, en »regional model«, hvor alle betalinger modtaget i en region divideres med antallet af støtteberettigede hektar, hvilket resulterer i en enhedssats, og en »hybridmodel«, som er en blanding af disse to modeller, og som kan være »statisk« eller »dynamisk« [38]. Forordning nr. 73/2009 udvidede afkoblingen af den direkte støtte og forenklede enkeltbetalingsordningen.

71. Eftersom EU-15-staterne, der alle har pligt til at anvende enkeltbetalingsordningen, har valgt forskellige modeller til beregning af de direkte betalinger, er det klart, at de beregningsmetoder for direkte betalinger, der anvendes af disse stater, også er forskellige, selv om de alle er knyttet til samme ordning for direkte betalinger [39]. Når det i artikel 10 i forordning nr. 73/2009 forudsættes, at der findes et »fælles« niveau for direkte betalinger i EU-15-staterne, må et sådant niveau nødvendigvis kunne eksistere, selv om der forekommer sådanne forskelle mellem beregningsmetoderne.

72. Hvad angår den ordning, der anvendes i EU-10-staterne, fremgår det af kapitel 6, punkt 27, litra b), i bilag II til tiltrædelsesakten af 2003, der omhandlede indsættelsen af artikel 1b i forordning nr. 1259/1999, at EU-10-staterne havde mulighed for at vælge en ny overgangsordning (den generelle arealbetalingsordning), som kun gjaldt i de nye medlemsstater.

73. Den generelle arealbetalingsordning, der blev foreslået i tiltrædelsesakten af 2003, løb indtil udgangen af 2006 og kunne forlænges to gange med et år efter anmodning fra den nye medlemsstat. Eftersom indfasningen af den direkte støtte i EU-10-stater fortsatte indtil 2013 i overensstemmelse med tiltrædelsesakten af 2003, burde EU-15-staterne og EU-10-staterne ifølge bestemmelserne i denne akt have haft den samme basisordning [40] for direkte betalinger, længe før indfasningsperioden sluttede i

37 — 24. og 25. betragtning til forordning nr. 1782/2003.

38 — Jf. Kommissionens faktablad om enkeltbetalingsordningen (kan ses på dansk på følgende internetadresse: http://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/pdf/factsheet-single-payment-scheme_da.pdf). Vedrørende de ordninger, der er taget i brug i de 28 medlemsstater (jf. kortet på følgende internetadresse: http://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/images/map-direct-payments_en.gif).

39 — Ordningen giver således medlemsstaterne omfattende valgmuligheder. Det fremgår af retslitteraturen, at »Rådets forordning [nr. 1782/2003] og samtlige gennemførelsesbestemmelser omfatter alt ca. 500 artikler og 50 bilag, der dækker to »afkoblede ordninger« (enhedsbetalingen og den forenklede ordning for de nye medlemsstater), 17 koblede ordninger (heraf seks overgangsordninger), to afkoblingsmodeller (den historiske og den regionale model), seks regionaliseringsmetoder (historisk baseret, enhedsbaseret, hybrid, statisk eller dynamisk samt varianten for de nye medlemsstater), eventuel senere afkobling for mælkepræmier og mulighed for differentiering for permanente græsningsarealer eller arealer med græsafgrøder; ti muligheder for delvis genkobling af visse produktioner; mulighed for ikke at gøre brug af afkobling i en overgangsperiode på tre år; mulighed for ikke at afkoble visse støtteordninger og sidst, men ikke mindst, i hvert fald ti former for betalingsrettigheder som led i enhedsbetalingsordningen« (D. Bianchi, *La politique agricole commune (PAC). Toute la PAC, rien d'autre que la PAC*, Bruylant, Bruxelles, 2006, s. 294).

40 — Dvs. selve ordningen inden de nedsættelser, der er sket i forbindelse med indfasning eller graduering.

2013. Det fremgår imidlertid af artikel 143b, stk. 9, i forordning nr. 1782/2003, som ændret ved tiltrædelsesakten af 2003, der blev tilpasset ved beslutning 2004/281, at anvendelsesperioden for den generelle arealbetalingsordning blev forlænget indtil udgangen af 2010, og af artikel 122, stk. 3, i forordning nr. 73/2009, at den dernæst blev forlænget indtil den 31. december 2013 [41].

74. Republikken Malta og Republikken Slovenien er de eneste EU-10-stater, der har besluttet at anvende enkeltbetalingsordningen, dvs. den ordning, der anvendes i EU-15-staterne. De øvrige EU-10-stater anvender stadig den generelle arealbetalingsordning, som EU-15-staterne ikke har adgang til.

75. Ifølge fortolkningen om, at disse »niveauer« for direkte betalinger sigter til beregningsmetoderne for de direkte betalinger, der skal tildeles, bliver det vanskeligere at sammenligne niveauerne for direkte betalinger, når tildelingsmetoderne er forskellige, og navnlig når støtteordningerne ikke er ens, hvilket var tilfældet for de fleste EU-15-stater og EU-10-stater i 2012.

76. Som jeg allerede har nævnt i punkt 71 i dette forslag til afgørelse, må der imidlertid kunne være et fælles niveau for direkte betalinger i EU-15-staterne, selv om der anvendes forskellige modeller i forbindelse med enkeltbetalingsordningen, og det kan derfor også konkluderes, at enkeltbetalingsordningen og den generelle arealbetalingsordning er analoge, med henblik på sammenligningen af niveauerne for direkte betalinger.

77. Den almindelige opbygning af forordning nr. 73/2009 understøtter denne fortolkning. I denne forordning fik EU-10-staterne mulighed for at fortsætte med at anvende den generelle arealbetalingsordning indtil udgangen af 2013. Det fremgår imidlertid af denne forordnings artikel 121, at disse medlemsstater stadig skal nå op på 100% af niveauet for disse betalinger i de medlemsstater, der ikke er nye medlemsstater, i 2013. Det følger heraf, at de to ordninger er analoge med henblik på sammenligningen af niveauerne for direkte betalinger, og at det ikke i sig selv er til hinder for en sammenligning af fælles niveauer, at de fleste EU-10-stater har valgt en anden ordning for direkte betalinger end den, der anvendes i EU-15-staterne.

78. Jeg vil nu undersøge, om de direkte betalinger i EU-10-staterne mindst var på niveau med de direkte betalinger i EU-15-staterne i 2012, som omhandlet i artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 73/2009.

4. Sammenligning af niveauerne for direkte betalinger i 2012

79. Det vigtigste spørgsmål i forbindelse med sammenligningen af niveauerne for direkte betalinger er, om der ved fastlæggelsen af niveauet for direkte betalinger i EU-15-staterne i 2012 skal tages hensyn til den omstændighed, at det kun er direkte betalinger på over 5 000 EUR, der gradueres i EU-15-staterne.

80. Kommissionen har understreget, at anvendelsen af loftet på 5 000 EUR ikke har nogen nominel betydning, eftersom anvendelsen af dette loft i praksis har forskellige konsekvenser i de forskellige EU-15-stater. Kommissionen mener desuden, at sammenligningen af niveauerne for direkte betalinger i EU-15-staterne og i EU-10-staterne finder sted på forhånd. Den mener derfor, at det i praksis ville have været umuligt at tage hensyn til virkningen af direkte betalinger på under 5 000 EUR i EU-15-staterne ved afgørelsen af, om der skulle foretages graduering i EU-10-staterne i 2010.

41 — Herefter kan de medlemsstater, der anvender den generelle arealbetalingsordning, i henhold til artikel 36 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1307/2013 af 17.12.2013 om fastsættelse af regler for direkte betalinger til landbrugere under støtteordninger inden for rammerne af den fælles landsbrugspolitik og om ophævelse af Rådet forordning (EF) nr. 637/2008 og Rådet forordning (EF) nr. 73/2009 (EUT L 347, s. 608) også beslutte at fortsætte med at anvende ordningen indtil den 31.12.2020. Ifølge Kommissionens orienterende notat af 13.11.2014 om medlemsstaternes beslutninger om gennemførelse af det nye system med direkte støtte (Decisions taken by Member States for the implementation of the new direct support system), der kan ses på engelsk på følgende internetadresse: http://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/direct-payments/docs/implementation-decisions-ms_en.pdf), har alle ti medlemsstater, der anvender den generelle arealbetalingsordning, herunder Republikken Bulgarien og Rumænien, besluttet at fortsætte med at anvende denne ordning indtil 2020.

81. Som jeg allerede har fastslået, sigter niveauet for direkte betalinger i denne forbindelse til beregningsmetoden for direkte betalinger. I forbindelse med gradueringssystemet bevirker denne metode, at det kun er direkte betalinger på over 5 000 EUR, der nedsættes ved graduering. Det er klart, at der i alle EU-15-stater vil være visse landbrugere, som modtager direkte betalinger, der udgør mindre end 5 000 EUR og derfor ikke skal gradueres. Hvis der skulle tages hensyn til loftet på 5 000 EUR ved fastlæggelsen af niveauet for direkte betalinger, ville det samlede niveau for direkte betalinger således være højere end 90%, eftersom støtteniveauet for landbrugere i EU-15-staterne, der modtager beløb på under 5 000 EUR, stadig ligger på 100%.

82. En sådan fortolkning er imidlertid ikke forenelig med den almindelige opbygning af forordning nr. 73/2009. Bemærkningerne »idet der tages hensyn til eventuelle nedsættelser i henhold til artikel 7, stk. 1«, i artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 73/2009 og »under hensyntagen, fra 2012, til anvendelsen af artikel 7, stk. 1, sammenholdt med artikel 10«, i artikel 132, stk. 2, i forordning nr. 73/2009 blev således indsat i forordningen i forventning om, at gradueringssystemet skulle fortsætte indtil udgangen af 2012, og at niveauet for direkte betalinger i EU-10-staterne skulle nå op på 100% af niveauet for direkte betalinger i EU-15-staterne i 2013.

83. Det virker således – hvilket Kommissionen også har anført – klart, at artikel 10 og artikel 132, stk. 2, sidste afsnit, i forordning nr. 73/2009 forudsætter, at 2012 er det første og, eftersom gradueringen ophørte i 2012, det eneste kalenderår, hvor det er obligatorisk at foretage graduering i EU-10-staterne [42].

84. Hvis loftet på 5 000 EUR havde haft betydning for fastlæggelsen af niveauet for direkte betalinger, hvilket ville have medført, at niveauet for direkte betalinger i EU-15-staterne oversteg 90% i 2012, ville det slet ikke have været muligt at foretage en graduering i EU-10-staterne, eftersom 2012 var det eneste år, hvor der kunne opnås ensartede direkte betalinger, inden gradueringsperioden udløb [43]. Lovgiver ville under disse omstændigheder ikke have behøvet at indsætte bestemmelserne i artikel 10, stk. 2 og 3, i forordning nr. 73/2009 eller at henvise til 2012 i artikel 132, stk. 2, i forordning nr. 73/2009. Det ville derfor ikke have været berettiget at tage hensyn til den graduering, der blev foretaget i EU-15-staterne, i forbindelse med sammenligningen af niveauerne.

85. Jeg foreslår på baggrund af det anførte, at Domstolen besvarer det første præjudicielle spørgsmål, litra a) og b), med, at artikel 7, stk. 1, artikel 10, stk. 1, og artikel 121 i forordning nr. 73/2009 skal fortolkes således, at niveauet for direkte betalinger i EU-15-staterne i 2012 svarede til 90% af niveauet for samtlige direkte betalinger, og at niveauet for direkte betalinger i de nye EU-10-stater i 2012 var på højde med niveauet i EU-15-staterne.

C – *Det første præjudicielle spørgsmål, litra c), og det andet præjudicielle spørgsmål, litra a) og b)*

86. Med det første præjudicielle spørgsmål, litra c), ønsker den forelæggende ret oplyst, om det må konkluderes, at bestemmelserne i artikel 10, stk. 1, in fine, i forordning nr. 73/2009 strider mod tiltrædelsesakten af 2003 samt mod visse generelle EU-retlige principper og målsætningerne for den fælles landbrugspolitik, når sammenligningen af direkte betalinger foretages på forskellige grundlag, eftersom niveauet for direkte betalinger i EU-10-staterne er vurderet uden anvendelse af graduering, mens der er anvendt graduering for niveauet i EU-15-staterne.

42 — Den tilpasningsmekanisme, der er indført for 2013, finder imidlertid anvendelse i EU-10-staterne og er ikke forbundet med særlige regler (jf. punkt 49 ovenfor i dette forslag til afgørelse).

43 — Da gradueringssatsen i 2011 kun var på 9% for EU-10-staterne, og niveauet for direkte betalinger i EU-10-staterne var på 80% af det niveau, der fandt anvendelse på EU-15-staterne, er det klart, at niveauerne for direkte betalinger i EU-15-staterne og EU-10-staterne stadig var meget forskellige.

87. Jeg har allerede i punkt 85 i dette forslag til afgørelse bekræftet, at artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 73/2009, sammenholdt med denne forordnings artikel 7, stk. 1, skal fortolkes således, at sammenligningen af niveauerne faktisk skal foretages på de grundlag, som den forelæggende ret har nævnt. Det første spørgsmål, litra c), vedrører således gyldigheden af artikel 10, stk. 1, in fine, i forordning nr. 73/2009 under hensyn til tiltrædelsesakten af 2003, de anførte EU-retlige principper og målsætningerne for den fælles landbrugspolitik.

88. Dette spørgsmål bør derfor besvares i sammenhæng med det andet spørgsmål, litra a) og b), der også vedrører gyldigheden af artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 73/2009. Det andet spørgsmål, litra a) og b), vedrører desuden gyldigheden af artikel 132, stk. 1, sidste afsnit, i forordning nr. 73/2009 og gyldigheden af gennemførelsesbeslutning K(2012) 4391. Da anvendelsen af artikel 132, stk. 2, sidste afsnit, i forordning nr. 73/2009 afhænger af forordningens artikel 10 – anvendelsen af nedsættelsen af supplerende nationale direkte betalinger kræver også en sammenligning af niveauerne for direkte betalinger baseret på artikel 7 og 10 i forordning nr. 73/2009[44] – bør alle disse spørgsmål behandles under ét i forhold til først tiltrædelsesakten af 2003 og dernæst henholdsvis de generelle principper og målsætningerne for den fælles landbrugspolitik.

89. Efter min opfattelse bør det som nævnt i punkt 40 og 45 i dette forslag til afgørelse fastslås, at disse spørgsmål til dels afvises, for så vidt som de vedrører principperne om retssikkerhed, den berettigede forventning, god forvaltningsskik og fair konkurrence samt arbejdsdokument DS2011/14/REV2. Hvad angår de generelle principper vil jeg derfor nøjes med at undersøge princippet om forbud mod forskelsbehandling og ligebehandlingsprincippet.

1. Tiltrædelsesakten af 2003

90. Bronius Jakutis og Kretingalės kooperatinė ŽŪB har gjort gældende, at artikel 10, stk. 1 in fine, og artikel 132, stk. 2, sidste afsnit in fine, i forordning nr. 73/2009 og gennemførelsesbeslutning K(2012) 4391 strider mod tiltrædelsesakten af 2003, som ikke stiller krav om graduering af direkte betalinger eller nedsættelse af supplerende nationale direkte betalinger i EU-10-staterne eller fastsætter det år, hvor det forventes, at de direkte betalinger i EU-15-staterne og EU-10-staterne er ens. Kommissionen har derimod anført, at forpligtelsen til at tage hensyn til eventuelle nedsættelser i henhold til artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 73/2009 var nødvendig for at opretholde balancen mellem de støtteniveauer, der var fastsat i tiltrædelsesakten af 2003, og for at sikre, at den obligatoriske graduering var forenelig med bestemmelserne i tiltrædelsesakten af 2003.

91. Det fremgår ganske rigtigt ikke af tiltrædelsesakten af 2003, at det er obligatorisk at anvende graduering for landbrugere i EU-10-staterne. Gradueringen er en ny foranstaltning, der blev indført ved forordning nr. 1782/2003 som led i reformen af den fælles landbrugspolitik, efter at tiltrædelsesakten af 2003 var vedtaget. Artikel 12a i forordning nr. 1782/2003, der vedrører graduering i EU-10-staterne, blev efterfølgende tilføjet til forordning nr. 1782/2003 ved forordning nr. 583/2004.

92. De eneste bestemmelser i tiltrædelsesakten af 2003, hvori der indirekte henvises til sammenligningen af niveauerne for direkte støtte, er artikel 1a og 1c i forordning nr. 1259/1999, der er omhandlet i kapitel 6, punkt 27, i bilag II til tiltrædelsesakten af 2003, hvis ordlyd er gengivet ovenfor[45].

44 — Artikel 132, stk. 2, sidste afsnit, i forordning nr. 73/2009 indeholder følgende passus: »under hensyntagen, fra 2012, til anvendelsen af artikel 7, stk. 1, sammenholdt med artikel 10«.

45 — Jf. punkt 59 ovenfor i dette forslag til afgørelse.

93. Artikel 1a i forordning nr. 1259/1999bestemmer ganske enkelt, at niveauet for direkte betalinger i EU-10-staterne skal svare til 100% af niveauet for direkte betalinger i EU-15-staterne i 2013, og nævnte forordnings artikel 1c viser klart viljen til at undgå, at den ordning, der anvendes i EU-10-staterne, herunder tildeling af supplerende nationale direkte betalinger, medfører et højere niveau for direkte støtte end det, der følger af ordningen i EU-15-staterne. Selv om det samlede *beløb* af den direkte støtte, som en landbruger i EU-10-staterne kan modtage, herunder supplerende nationale direkte betalinger, ifølge denne artikel 1c ikke må overskride det *niveau* for direkte støtte, som han ville være berettiget til at modtage under den tilsvarende ordning i EU-15-staterne, er det efter min opfattelse klart, at artikel 1c kræver en sammenligning af *niveauerne* for direkte betalinger. Når niveauerne for direkte betalinger er ens i EU-15-staterne og EU-10-staterne, skal *beløbet* af de supplerende nationale direkte betalinger, der ydes til den enkelte landbruger i EU-10-staterne, nedsættes for at tage højde for eventuelle ændringer af niveauet i EU-15-staterne.

94. Det er i lyset af disse forhold, at de relevante bestemmelser i forordning nr. 73/2009 – i første omgang artikel 10, stk. 1 – skal undersøges i forhold til tiltrædelsesakten af 2003.

95. Det skal påpeges, at artikel 1a i forordning nr. 1259/1999, der er omhandlet i tiltrædelsesakten af 2003, ikke foreskriver, at niveauet for direkte betalinger i EU-10-staterne ikke måtte nå op på niveauet for direkte betalinger i EU-15-staterne inden 2013, men kun, at der skulle sikres et niveau på 100% i 2013. Selv om niveauet for direkte betalinger i EU-15-staterne også kan være lavere end 100% forud for 2013, kan niveauerne i EU-15-staterne og EU-10-staterne imidlertid godt være udlignede forud for 2013.

96. Jeg mener som følge heraf, at det er foreneligt med tiltrædelsesakten af 2003 at tage hensyn til en sænkning af niveauet for direkte betalinger i EU-15-staterne, når niveauerne sammenlignes, eftersom tiltrædelsesakten af 2003 ikke er til hinder for, at niveauerne for direkte betalinger i EU-15-staterne og EU-10-staterne udlignes forud for 2013, og niveauet for direkte støtte, herunder supplerende nationale direkte betalinger, i EU-10-staterne ifølge tiltrædelsesakten af 2003 ikke må overskride niveauet for direkte betalinger i EU-15-staterne.

97. Det må ikke glemmes, at den graduering, der blev anvendt i EU-10-staterne i 2012 i forlængelse af denne sammenligning, som var baseret på forskellige grundlag – efter graduering for EU-15-staterne og inden graduering for EU-10-staterne – ikke svarer til den graduering, der blev anvendt i EU-15-staterne, men kun vedrørte beløb på over 300 000 EUR[46]. Denne metode til anvendelse af graduering i EU-10-staterne gjorde det muligt at undgå, at den graduering, der blev anvendt i EU-15-staterne i 2012, resulterede i, at niveauet for direkte betalinger i EU-15-staterne var lavere end niveauet for direkte betalinger i EU-10-staterne, men også at undgå, at den graduering, der blev anvendt i EU-10-staterne i 2012, sænkede niveauet for direkte betalinger i EU-10-staterne til under niveauet for direkte betalinger i EU-15-staterne.

98. Det følger heraf, at artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 73/2009 i denne henseende er forenelig med tiltrædelsesakten af 2003.

99. Hvad angår overensstemmelsen mellem artikel 132, stk. 2, sidste afsnit, i forordning nr. 73/2009 og tiltrædelsesakten af 2003 fremgår det udtrykkeligt af denne artikel, at der fra 2012 skal tages hensyn til den graduering, der følger af artikel 7 og 10 i forordning nr. 73/2009.

46 — Denne fortolkning følger direkte af artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 73/2009, hvis gyldighed ikke er anfægtet i forbindelse med den foreliggende sag. Ifølge arbejdsdokument DS2011/14/REV 2 var der i 2012 ingen forskel på det niveau for direkte betalinger, der fulgte af indfasningsmekanismen i EU-10-staterne, og det konstaterede niveau for direkte betalinger under hensyntagen til eventuelle nedsættelser i henhold til nævnte forordnings artikel 7, stk. 1, eftersom niveauerne i EU-15-staterne og EU-10-staterne lå på 90%. Når den procentdel, der skal anvendes, er lig med nul, er gradueringssatsen for beløb på mellem 5 000 EUR og 300 000 EUR også lig med nul. Den progressive gradueringssats for beløb på over 300 000 EUR, hvor nedsættelsen øges med fire procentpoint, ligger på 4%.

100. Som jeg netop har nævnt, er den forpligtelse til at tage hensyn til gradueringen i EU-15-staterne ved anvendelse af gradueringen i EU-10-staterne i 2012, som følger af artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 73/2009, forenelig med tiltrædelsesakten af 2003. Forpligtelsen til at tage hensyn til gradueringen i 2012 ved tildeling af supplerende nationale direkte betalinger er af de samme årsager forenelig med tiltrædelsesakten af 2003. Den er faktisk nødvendig for at undgå, at det samlede niveau for direkte betalinger og supplerende nationale direkte betalinger overskrider niveauet for direkte betalinger i EU-15-staterne.

101. Tiltrædelsesakten af 2003 er således ikke til hinder for, at det angives udtrykkeligt, fra hvilket år en nedsættelse af de direkte betalinger (f.eks. en graduering) finder anvendelse i EU-10-staterne, i forbindelse med udligning af niveauerne for direkte betalinger i EU-15-staterne og EU-10-staterne, hvilket efter min opfattelse var tilfældet i 2012.

102. Endelig bekræfter gennemførelsesbeslutning K(2012) 4391 den fortolkning af artikel 132, stk. 2, sidste afsnit, i forordning nr. 73/2009, som Kommissionen går ind for, og anvendelsen af denne artikel på de supplerende nationale direkte betalinger, der blev foretaget i Litauen i 2012. For at kunne vurdere gyldigheden af denne beslutning er det derfor nødvendigt at undersøge, om Kommissionens fortolkning er korrekt.

103. Arbejdsdokument DS2011/14/REV2, som Kommissionen har henvist til i sin gennemførelsesbeslutning K(2012) 4391, indeholder en nærmere redegørelse for graduering og for nedsættelser af de supplerende nationale direkte betalinger i EU-10-staterne i 2012. Ifølge dette arbejdsdokument nedsættes de supplerende nationale direkte betalinger ikke på samme måde i de medlemsstater, der anvender den generelle arealbetalingsordning, og de medlemsstater, der anvender enkeltbetalingsordningen [47].

104. Medlemsstater, der anvender den generelle arealbetalingsordning, kan i henhold til artikel 132, stk. 5, i forordning nr. 73/2009 fastsætte rammebeløb for specifikke sektorer [48]. Som Kommissionen har påpeget, svarer disse sektorbaserede rammebeløb til forskellen mellem på den ene side den samlede støtte til den specifikke sektor, som følger af anvendelsen af artikel 132, stk. 2, første afsnit, litra a) eller b), i forordning nr. 73/2009 [dvs. 100% af den støtte, der ydes af EU-15-staterne i henhold til litra a), der finder anvendelse i denne sammenhæng], og på den anden side de samlede direkte betalinger, der er til rådighed for den samme sektor i Litauen og for det samme år under den generelle arealbetalingsordning.

105. Kommissionen har videre anført, at i forbindelse med gradueringen i de EU-10-stater, der anvender den generelle arealbetalingsordning, har de landbrugere, der har modtaget direkte betalinger og supplerende nationale direkte betalinger for et samlet beløb på under 5 000 EUR, ikke har fået nedsat de supplerende nationale direkte betalinger, eftersom landbrugere i EU-15-staterne har ret til et »fribeløb« på 5 000 EUR i henhold til artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 73/2009. Hvis de samlede betalinger, som en landbruger er berettiget til, ligger over 5 000 EUR, skal den del af de supplerende

47 — Gennemførelsesbeslutning K(2012) 4391 vedrører kun Republikken Litauen, som anvender den generelle arealbetalingsordning. Ved undersøgelsen af denne fortolkning, der også kan findes i arbejdsdokument DS2011/14/REV 2, fokuseres der derfor på virkningerne for de EU-10-stater, der anvender den generelle arealbetalingsordning.

48 — Denne sektorstrategi blev ifølge Kommissionen anvendt i alle de medlemsstater, der har valgt den generelle arealbetalingsordning, heriblandt Republikken Litauen, i 2012. Kommissionen har anført, at de supplerende nationale direkte betalinger inden for rammerne af den generelle arealbetalingsordning karakteriseres ved, at de gør det muligt for medlemsstaterne at støtte sektorer, der ellers ikke ville modtage støtte i disse medlemsstater. Når en medlemsstat vælger den generelle arealbetalingsordning, samles alle betalinger, der foretages i forbindelse med EU-støtteordninger, hvorefter de fordeles ligeligt efter det antal hektar, der kan ydes støtte til, således at alle landbrugere modtager samme beløb pr. hektar på hele det nationale område. De betalinger, der foretages under enkeltbetalingsordningen, er imidlertid mere differentierede, eftersom en medlemsstat kan yde mere i støtte til visse sektorer ved at differentiere de beløb, der er knyttet til betalingsrettighederne.

nationale direkte betalinger, der overstiger 5 000 EUR, nedsættes med 10%. Nedsættelsen indgår i den graduering, der skal foretages i henhold til artikel 7, stk. 1, litra d), i forordning nr. 73/2009. Hvis det samlede beløb af alle betalinger ligger over 300 000 EUR, skal den del af de supplerende nationale direkte betalinger, der overstiger 300 000 EUR, nedsættes med yderligere fire procentpoint.

106. Denne fortolkning er efter min opfattelse forenelig med tiltrædelsesakten af 2003. Denne beregningsmetode gør det muligt at sikre, at den obligatoriske graduering, der anvendes i EU-15-staterne, opfylder målsætningerne for tiltrædelsesakten af 2003 uden at sænke det samlede niveau for direkte betalinger og supplerende nationale direkte betalinger i EU-10-staterne til under niveauet for direkte betalinger i EU-15-staterne. Eftersom supplerende nationale direkte betalinger udgør et supplement til direkte betalinger i EU-10-staterne, mener jeg, at alle beløb på over 5 000 EUR skal begrænses forholdsmæssigt ud fra gradueringen i EU-15-staterne for at opretholde balancen mellem på den ene side de direkte betalinger, der ydes i EU-15-staterne, og på den anden side de direkte betalinger og supplerende nationale direkte betalinger, der ydes i EU-10-staterne.

107. Jeg finder det i betragtning af det ovenfor anførte klart, at gennemgangen af bestemmelserne i artikel 10, stk. 1, og artikel 132, stk. 2, sidste afsnit, i forordning nr. 73/2009 og af gennemførelsesbeslutning K(2012) 4391 i forhold til tiltrædelsesakten af 2003 intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af disse bestemmelser og denne beslutning.

2. Princippet om forbud mod forskelsbehandling og ligebehandlingsprincippet

108. Bronius Jakutis og Kretingalės kooperatinė ŽŪB hævder, at de relevante bestemmelser og retsakter strider mod de EU-retlige principper og målsætningerne for den fælles landbrugspolitik, for så vidt som gradueringen af direkte betalinger og nedsættelsen af supplerende nationale direkte betalinger i overensstemmelse med disse bestemmelsers og retsakters ordlyd og formål i 2012 blev anvendt for landbrugere i EU-10-staterne, der modtager langt mindre i direkte støtte end landbrugere i EU-15-staterne. Kommissionen har derimod understreget, at EU-10-staterne ikke befinder sig i samme situation som EU-15-staterne, for så vidt som de førstnævnte stater anvender indfasningsmekanismen.

109. Det skal indledningsvis påpeges, at princippet om forbud mod forskelsbehandling og ligebehandlingsprincippet er grundlæggende principper i EU-retten, som er fastslået i artikel 20 og 21 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, og som kræver, at ensartede situationer ikke behandles forskelligt, og at forskellige situationer ikke behandles ens, medmindre en sådan behandling er objektivt begrundet [49]. En eventuel tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet på grund af en forskellig behandling forudsætter således, at de pågældende situationer er sammenlignelige, henset til alle de omstændigheder, som kendetegner dem [50].

110. Parterne har fremført to forskellige synspunkter vedrørende tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling. Bronius Jakutis og Kretingalės kooperatinė ŽŪB har anført, at den omstændighed, at sammenligningen af de direkte betalinger var baseret på forskellige grundlag, førte til uberettiget begrænsning af betalingerne for EU-10-staterne i 2012, hvilket betød, at *ensartede situationer* blev behandlet forskelligt. Den litauiske regering hævder, at princippet om forbud mod forskelsbehandling blev tilsidesat, eftersom der var objektiv forskel på det beløb, der blev udbetalt pr. hektar i EU-10-staterne og EU-15-staterne, hvilket skyldtes, at disse grupper af stater befandt sig i *forskellige situationer* og derfor ikke skulle behandles ens ved at gennemgå den samme graduering.

111. Efter min opfattelse er begge disse påstande forkerte.

49 — Domme Akzo Nobel Chemicals og Akcros Chemicals mod Kommissionen (C-550/07 P, EU:C:2010:512, præmis 54 og 55 og den deri nævnte retspraksis), IBV & Cie (C-195/12, EU:C:2013:598, præmis 49 og 50) og Feakins (C-335/13, EU:C:2014:2343, præmis 47).

50 — Domme Arcelor Atlantique et Lorraine m.fl. (C-127/07, EU:C:2008:728, præmis 25), IBV & Cie (C-195/12, EU:C:2013:598, præmis 51) og Feakins (C-335/13, EU:C:2014:2343, præmis 49).

112. Den foreliggende sag er ikke en »klassisk« sag om forskelsbehandling. For det første følger forskelsbehandlingen mellem EU-10-staterne og EU-15-staterne af den primære ret, dvs. af tiltrædelsesakten af 2003, hvis formål i forhold til EU-10-staterne er at fastsætte nærmere bestemmelser om tilpasning af EU-retten, som enten er mere eller mindre fordelagtige end de EU-regler, der gælder for EU-15-staterne. Disse to grupper af medlemsstater befinder sig således ikke i ensartede situationer som omhandlet i den »klassiske« retspraksis vedrørende princippet om forbud mod forskelsbehandling.

113. Domstolen har tidligere fastslået, at landbruget i EU-10-staterne befandt sig i en helt anderledes situation end landbruget i EU-15-staterne, og at EU-støtten, navnlig ordningerne for direkte større, derfor burde indføres gradvis for ikke at forstyrre den nødvendige omstrukturering, der var i gang i landbrugssektoren i EU-10-staterne. EU-10-staterne befinder sig i en situation, der ikke kan sammenlignes med situationen for EU-15-staterne, som drager fordel af de direkte støtteordninger uden begrænsninger, hvilket forhindrer en reel sammenligning [51].

114. Det må derfor fastslås, at EU-10-staterne i hvert fald indtil indfasningsperiodens udløb befinder sig i en situation, der ikke kan sammenlignes med situationen for EU-15-staterne. EU-10-staterne modtager for det første direkte betalinger baseret på procentsatserne i den plan, der oprindeligt var anført i tiltrædelsesakten af 2003, og kan for det andet foretage supplerende nationale direkte betalinger, hvilket EU-15-staterne ikke har mulighed for [52]. Det fremgår således direkte af bestemmelserne i tiltrædelsesakten af 2003, at EU-15-staterne og EU-10-staterne befinder sig i forskellige situationer.

115. Det bør for en god ordens skyld påpeges, at selv om der skulle foretages graduering for EU-10-staterne i 2012, var den procentsats, der skulle anvendes ved gradueringen, begrænset til forskellen mellem det niveau for direkte betalinger i EU-10-staterne, der fulgte af indfasningsmekanismen, og det konstaterede niveau for direkte betalinger i EU-15-staterne under hensyntagen til eventuelle begrænsninger i henhold til artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 73/2009 (dvs. gradueringen i EU-15-staterne). I arbejdsdokument DS2011/14/REV2 har Kommissionen heraf udledt, at den »grundlæggende« graduering ikke finder anvendelse i EU-10-staterne, fordi denne forskel i 2012 svarer til 0%. Det er kun den »progressive« graduering, dvs. den graduering, der gælder for direkte betalinger på over 300 000 EUR, der anvendes i EU-10-staterne. Det er derfor kun direkte betalinger på over 300 000 EUR, der gradueres med 4%.

116. Denne fortolkning af anvendelsen af graduering i EU-10-staterne i 2012, som følger direkte af artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 73/2009, er efter min opfattelse korrekt. Påstanden om, at gradueringen blev anvendt på samme måde i EU-10-staterne og EU-15-staterne, er derfor forkert.

117. Eftersom EU-10-staterne har mulighed for at yde supplerende nationale direkte betalinger, og alle de EU-10-stater, der anvender den generelle arealbetalingsordning, har valgt en sektorstrategi for tildeling af supplerende nationale direkte betalinger [53] – hvilket, sammenholdt med anvendelsen af den generelle arealbetalingsordning, gør det nærmest umuligt at sammenligne de direkte betalinger og supplerende nationale direkte betalinger, der ydes i EU-10-staterne, med de direkte betalinger, der

51 — Jf. i denne retning domme Polen mod Rådet (C-273/04, EU:C:2007:622, præmis 87 og 88) og Polen mod Kommissionen (C-335/09 P, EU:C:2012:385, præmis 100 og 101).

52 — Det skal understreges, at de EU-10-stater, der anvender den generelle arealbetalingsordning, har bevaret muligheden for at yde supplerende støtte *efter* indfasningsperioden. Ottende betragtning til forordning nr. 671/2012 har følgende ordlyd: »De nye medlemsstater fik lov til at yde supplerende nationale direkte betalinger som følge af indfasningen af direkte betalinger i disse medlemsstater. Denne mulighed vil ikke længere være til rådighed i 2013, når planen for gradvis indførelse af direkte betalinger i de nye medlemsstater er gennemført. I de nye medlemsstater, der anvender den generelle arealbetalingsordning, har de supplerende nationale direkte betalinger spillet en vigtig rolle ved at støtte landbrugernes indkomst inden for specifikke sektorer. […] Af denne årsag og for at undgå en pludselig og betydelig nedgang i støtten i 2013 i de sektorer, der til og med 2012 er omfattet af supplerende nationale direkte betalinger […] er det hensigtsmæssigt, at der i disse medlemsstater med forbehold af Kommissionens tilladelse gives mulighed for at yde midlertidig national støtte til landbrugere i 2013.« Muligheden for at yde midlertidig national støtte blev ved forordning nr. 1307/2013 forlænget yderligere for perioden 2015-2020.

53 — Jf. punkt 104 ovenfor i dette forslag til afgørelse.

ydes i EU-15-staterne – kan man ikke sidestille niveauerne for direkte betalinger i EU-15-staterne med de direkte betalinger og supplerende nationale direkte betalinger, der foretages i EU-10-staterne, ved vurderingen af, om princippet om forbud mod forskelsbehandling og ligebehandlingsprincippet er tilsidesat med hensyn til nedsættelse af supplerende nationale direkte betalinger.

118. Det er under alle omstændigheder ikke relevant at foretage en sammenligning, eftersom EU-15-staterne og EU-10-staterne ikke befinder sig i ensartede situationer og heller ikke skal behandles på samme måde. Der er i øvrigt tale om en direkte følge af tiltrædelsesakten af 2003, og det er ikke muligt at anfægte lovligheden af bestemmelserne i tiltrædelsesakten af 2003, som henhører under den primære ret.

119. Jeg finder det i betragtning af det ovenfor anførte klart, at gennemgangen af bestemmelserne i artikel 10, stk. 1, og artikel 132, stk. 2, sidste afsnit, i forordning nr. 73/2009 og af gennemførelsesbeslutning K(2012) 4391, der vedrører fortolkningen af artikel 132 i forordning nr. 73/2009, i forhold til princippet om forbud mod forskelsbehandling og ligebehandlingsprincippet intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af disse bestemmelser og denne beslutning.

3. Målsætningerne for den fælles landbrugspolitik

120. Med hensyn til de målsætninger for den fælles landbrugspolitik, der er fastsat i artikel 39 TEUF, skal det påpeges, at EU-lovgiver på området for den fælles landbrugspolitik har vide skønsmæssige beføjelser, der modsvarer det politiske ansvar, som lovgiver er tillagt ved artikel 40 TEUF og 43 TEUF. Domstolen har gentagne gange fastslået, at kun såfremt en foranstaltning på dette område er åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til det mål, som vedkommende institution forfølger, vil en sådan foranstaltning kunne kendes ulovlig [54]. Domstolskontrollen skal følgelig begrænses til en undersøgelse af, om den pågældende foranstaltning er behæftet med åbenbare fejl eller magtfordrejning, eller om den pågældende myndighed åbenbart har overskredet grænserne for sit skøn [55].

121. Eftersom den forskellige situation i EU-15-staterne og EU-10-staterne og princippet om, at det samlede niveau for direkte betalinger og supplerende nationale direkte betalinger i EU-10-staterne ikke bør overskride niveauet for direkte betalinger i EU-15-staterne, følger direkte af tiltrædelsesakten af 2003, mener jeg ikke, at EU-lovgiver har foretaget et åbenbart urigtigt skøn eller åbenbart har overskredet grænserne for sit skøn ved at vedtage artikel 10, stk. 1 in fine, og artikel 132, stk. 2, sidste afsnit in fine, i forordning nr. 73/2009 samt gennemførelsesbeslutning K(2012) 4391.

122. Forpligtelsen til at tage hensyn til den obligatoriske graduering, der blev anvendt i EU-15-staterne, ved sammenligning af niveauerne for direkte betalinger i 2012 bør, som jeg allerede har nævnt, snarere betragtes som en betingelse, der er nødvendig for at sikre den balance mellem niveauerne for direkte betalinger, der er fastsat ved tiltrædelsesakten af 2003.

123. Jeg finder det i betragtning af det ovenfor anførte klart, at gennemgangen af bestemmelserne i artikel 10, stk. 1, og artikel 132, stk. 2, sidste afsnit, i forordning nr. 73/2009 og af gennemførelsesbeslutning K(2012) 4391 i forhold til målsætningerne for den fælles landbrugspolitik intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af disse bestemmelser og denne beslutning.

54 — Domme Bavaria og Bavaria Italia (C-343/07, EU:C:2009:415, præmis 81) og Panellinios Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou (C-373/11, EU:C:2013:567, præmis 40).

55 — Domme Jippes m.fl. (C-189/01, EU:C:2001:420, præmis 80), Spanien mod Kommissionen (C-304/01, EU:C:2004:495, præmis 23), Unitymark og North Sea Fishermen's Organisation (C-535/03, EU:C:2006:193, præmis 55), Bavaria og Bavaria Italia (C-343/07, EU:C:2009:415, præmis 82) og Panellinios Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou (C-373/11, EU:C:2013:567, præmis 41).

D – *Det andet præjudicielle spørgsmål, litra c)*

124. Med det andet spørgsmål, litra c), ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 132, stk. 2, sidste afsnit, i forordning nr. 73/2009, som affattet efter berigtigelsen af 18. februar 2010, tilsidesætter EU-retlige principper og navnlig principperne om beskyttelse af den berettigede forventning, retssikkerhed, god forvaltningsskik, fair konkurrence og forbud mod forskelsbehandling, eftersom berigtigelsen ikke består af en rettelse af blot teknisk art, men en materiel ændring.

125. For at vurdere, om berigtigelsen af 18. februar 2010 blot er en berigtigelse af en skrivefejl, som er uden betydning for indholdet af forordning nr. 73/2009, skal det fremhæves, at det følger af fast retspraksis, at der ved fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke blot skal tages hensyn til dennes ordlyd, men også til dens sammenhæng og det formål, der tilstræbes med de regler, som den indgår i [56].

126. Der er efter Kommissionens opfattelse tale om en berigtigelse af teknisk art. Det fremgår af Kommissionens bemærkninger, at ændringen af artikel 132, stk. 2, i forordning nr. 73/2009 blev foretaget på alle de officielle sprog ved berigtigelse af 18. februar 2010. Den oprindelige affattelse af nævnte artikel 132, stk. 2, sidste afsnit, der forelå på alle de officielle sprog, indeholdt ganske vist en henvisning til 2012, men i visse sprogversioner [57] fandtes denne henvisning i begyndelsen af sætningen, mens den i andre versioner [58] fandtes sidst i sætningen på et sted, som ikke var helt hensigtsmæssigt.

127. Den franske sprogversion tilhører ligesom den litauiske den første kategori af sprogversioner, hvor året var nævnt i begyndelsen af i sætningen forud for ændringen. Der blev foretaget følgende ændring:

»À partir de 2012, le montant total des aides directes pouvant être octroyées, après l'adhésion, à un agriculteur dans les nouveaux États membres au titre du paiement direct applicable, y compris tout paiement direct national complémentaire, ne dépasse pas le niveau de l'aide directe à laquelle cet agriculteur aurait droit au titre du paiement direct correspondant applicable, au moment considéré, dans les États membres autres que les nouveaux États membres, compte tenu, *à partir de 2012*, de l'application conjointe de l'article 7 et de l'article 10 [[59]].«

128. I den engelske version og alle de andre sprogversioner, der tilhører den anden gruppe af sprogversioner, blev bestemmelsen i artikel 132, stk. 2, sidste afsnit, i forordning nr. 73/2009 derimod berigtiget ved at flytte henvisningen til 2012, som fandtes sidst i sætningen:

»The total direct support which a farmer may be granted in the new Member States after accession under the relevant direct payment, including all complementary national direct payments, shall not exceed the level of direct support a farmer would be entitled to receive under the corresponding direct payment then applicable to the Member States in the Member States other than the new Member States, from 2012, taking into account, *from 2012*, the application of Article 7 in conjunction with Article 10 [[60]].«

129. Jeg vil i lighed med Kommissionen bemærke, at artikel 132, stk. 2, sidste afsnit, i forordning nr. 73/2009 som følge af henvisningen til 2012 i begyndelsen af sætningen kunne fortolkes således, at forbuddet – hvorefter landbrugere i EU-10-staterne ikke må modtage betalinger, som overskrider niveauet i EU-15-staterne – *alene* vedrørte 2012. Denne fortolkning ville være åbenbart fejlagtig og uforenelig med bestemmelserne i tiltrædelsesakten af 2003.

56 — Dom Premis Medical (C-273/09, EU:C:2010:809, præmis 30).

57 — Det gjaldt bl.a. for den bulgarske, tyske, franske, litauiske og nederlandske version.

58 — Den spanske, tjekkiske, danske, estiske, græske, engelske, italienske, lettiske, maltesiske, polske, portugisiske, rumænske, slovakiske, slovenske, finske og svenske version.

59 — Min fremhævelse og overstregning. Den litauiske berigtigelse af 18.2.2010 (EUT L 43, s. 7) indeholdt en fejl: Der var ganske vist indsat en henvisning til 2012 i slutningen af denne bestemmelse, men henvisningen først i sætningen var ikke blevet slettet. Den litauiske version af artikel 132, stk. 2, sidste afsnit, i forordning nr. 73/2009 blev derfor berigtiget endnu en gang den 15.5.2013 (EUT L 130, s. 60).

60 — Min fremhævelse og overstregning.

130. Selv om berigtigelsen af bestemmelsen i artikel 132, stk. 2, i forordning nr. 73/2009 blev vedtaget i samtlige sprogversioner, afspejler de oprindelige versioner af bestemmelsen på spansk, tjekkisk, dansk, estisk, græsk, engelsk, italiensk, lettisk, maltesisk, polsk, portugisisk, rumænsk, slovakisk, slovensk, finsk og svensk således EU-lovgivers hensigt. Jeg finder det derfor indlysende, at ændringen af det sted, hvor 2012 er nævnt i den pågældende sætning, kun er en berigtigelse af teknisk art og ikke en ændring af den retlige forpligtelses indhold.

131. Den ændring, der blev foretaget ved berigtigelsen, er som følge heraf blot en berigtigelse af en skrivefejl, som er uden betydning for indholdet af den gældende lovgivning og derfor ikke påvirker gyldigheden af artikel 132, stk. 2, sidste afsnit, i forordning nr. 73/2009.

E – *Det andet præjudicielle spørgsmål, litra d)*

132. Med det andet spørgsmål, litra d), ønsker den forelæggende ret oplyst, om det litauiske ord »dydis« (»beløb« eller »niveau« i den franske sprogversion), som anvendes i artikel 1c, der er omhandlet i kapitel 6, punkt 27, i bilag II til tiltrædelsesakten af 2003, betyder det samme som ordet »lygis« (»niveau« i den franske version) i artikel 132, stk. 2, sidste afsnit, i forordning nr. 73/2009.

133. Kapitel 6, punkt 27, i bilag II til tiltrædelsesakten af 2003 bestemte bl.a., at artikel 1c skulle indsættes i forordning nr. 1259/1999.

134. Det skal indledningsvis påpeges, at den forelæggende ret hverken i det præjudicielle spørgsmål eller forelæggelsesafgørelsen i øvrigt har præciseret, hvilket afsnit eller stykke i artikel 1c der henvises til. Artikel 1c i forordning nr. 1259/1999 består faktisk af ti stykker, og ordet »dydis« optræder flere gange i denne artikel[61]. Ordet »lygis«, der er nævnt i det præjudicielle spørgsmål i forbindelse med artikel 132, stk. 2, sidste afsnit, i forordning nr. 73/2009, anvendes også i artikel 1c.

135. Jeg mener imidlertid, at spørgsmålet kan fortolkes på en sådan måde, at det kan besvares fyldestgørende.

136. Med hensyn til tilblivelsen af artikel 132 i forordning nr. 73/2009 skal det påpeges, at denne artikel i det væsentlige indeholder de samme regler som artikel 143c i forordning nr. 1782/2003, som til gengæld omfattede de samme foranstaltninger som artikel 1c i forordning nr. 1259/1999.

137. I betragtning af denne udvikling og under hensyntagen til den sidste del af det andet præjudicielle spørgsmål, litra d), hvorefter der skal foretages en sammenligning af ordet »dydis« med et ord, der anvendes i artikel 132, stk. 2, sidste afsnit, i forordning nr. 73/2009, mener jeg, at ordet »dydis«, som den forelæggende ret har henvist til i sit andet præjudicielle spørgsmål, litra d), svarer til det, der optræder i artikel 1c, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 1259/1999.

138. Det bør nævnes, at det relevante litauiske udtryk, der anvendes i artikel 143c, stk. 2, sidste afsnit, i forordning nr. 1782/2003, er »dydis«, som også optræder i artikel 1c, stk. 2, sidste afsnit, i forordning nr. 1259/1999. Dette udtryk blev således først ændret i forbindelse med vedtagelsen af forordning nr. 73/2009, hvor der i dens artikel 132, stk. 2, andet afsnit, anvendes udtrykket »lygis«.

61 — Enten selve ordet »dydis« eller den bøjede form »dydžio«.

139. Ifølge Domstolens praksis kan den formulering, der er anvendt i en sprogversion af en EU-retlig bestemmelse, ikke tjene som eneste grundlag for bestemmelsens fortolkning eller tillægges større betydning end de øvrige sprogversioner. EU-bestemmelserne skal nemlig fortolkes og anvendes ensartet i lyset af de versioner, der er udfærdiget på alle EU-sprog. I tilfælde af uoverensstemmelse mellem de forskellige sprogversioner af en EU-retlig tekst skal den pågældende bestemmelse fortolkes på baggrund af den almindelige opbygning af og formålet med den ordning, som den er led i[62].

140. Hvis der ses bort fra den litauiske version, er de udtryk, der anvendes i en række sprogversioner af artikel 1c, stk. 2, sidste afsnit, i forordning nr. 1259/1999 og artikel 132, stk. 2, sidste afsnit, i forordning nr. 73/2009 (i hvert fald hvad angår versionerne på spansk, dansk, tysk, estisk, engelsk, fransk, italiensk, portugisisk, finsk og svensk), fortsat næsten ens i begge forordninger.

141. Denne ændring er i øvrigt ikke nævnt i betragtningerne til forordning nr. 73/2009. Det fremgår blot af 48. betragtning til denne forordning, at »[b]etingelserne for at yde [supplerende nationale direkte] betalinger bør bibeholdes«.

142. Jeg finder det derfor klart, at ændringen af de udtryk, der anvendes i den litauiske version af artikel 132, stk. 2, sidste afsnit, af forordning nr. 73/2009, i forhold til bestemmelserne i tidligere forordninger ikke har ændret betydningen af dette afsnit. Dette understøttes af den omstændighed, at artikel 132, stk. 2, sidste afsnit, i forordning nr. 73/2009 omfatter de samme foranstaltninger som kapitel 6, punkt 27, i bilag II til tiltrædelsesakten af 2003.

143. Jeg foreslår som følge heraf, at Domstolen besvarer det andet præjudicielle spørgsmål, litra d), med, at det litauiske ord »dydis«, som anvendes i artikel 1c, stk. 2, sidste afsnit i forordning nr. 1259/1999, der er omhandlet i kapitel 6, punkt 27, i bilag II til tiltrædelsesakten af 2003, betyder det samme som ordet »lygis« i artikel 132, stk. 2, sidste afsnit, i forordning nr. 73/2009.

F – *Det tredje præjudicielle spørgsmål*

144. Den forelæggende rets tredje præjudicielle spørgsmål vedrører nærmere bestemt gyldigheden af gennemførelsesbeslutning K(2012) 4391, som ikke blev offentliggjort i *EU-Tidende*, og som retten ikke finder begrundet.

145. Med hensyn til offentliggørelse skal det påpeges, at der i henhold til artikel 297, stk. 2, TEUF ikke stilles krav om offentliggørelse af afgørelser, som angiver, hvem de er rettet til. Disse afgørelser meddeles dem, de er rettet til, og får virkning ved denne meddelelse. Det kan som følge heraf ikke anses for en tilsidesættelse af EU-retten, at gennemførelsesbeslutning K(2012) 4391, der er rettet til Republikken Litauen, ikke blev offentliggjort i *EU-Tidende*.

146. Hvad angår begrundelsen for gennemførelsesbeslutning K(2012) 4391 finder den forelæggende ret, at denne beslutning blev vedtaget, selv om der ikke forelå oplysninger om, at niveauet for direkte betalinger i EU-15-staterne og EU-10-staterne var ens i 2012.

147. Jeg vil indledningsvis bemærke, at den forelæggende rets grundlæggende antagelse er forkert. Det følger således direkte af bestemmelserne i forordning nr. 73/2009, at niveauet for direkte betalinger – som er baseret på beregningsmetoder for direkte betalinger og ikke på nominelle beløb vedrørende direkte betalinger – var blevet udlignet i 2012.

148. Kommissionen behøvede derfor ikke at begrunde sin beslutning i denne henseende.

62 — Jf. bl.a. dom Ivansson m.fl. (C-307/13, EU:C:2014:2058, præmis 40).

149. Det fremgår af fast retspraksis, at den begrundelse, der kræves i henhold til artikel 296 TEUF, klart og utvetydigt skal angive de betragtninger, som den institution, der har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og således at den kompetente ret kan udøve sin prøvelsesret. Det kræves ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige momenter, da spørgsmålet, om en retsakts begrundelse opfylder kravene efter artikel 296 TEUF, ikke blot skal vurderes i forhold til ordlyden, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område [63].

150. Kommissionen har i fjerde betragtning til gennemførelsesbeslutning K(2012) 4391 henvist til artikel 132, stk. 2, i forordning nr. 73/2009, hvoraf det følger, at den samlede direkte støtte, som en landbruger i EU-10-staterne modtager, herunder alle supplerende nationale direkte betalinger, ikke må overskride niveauet for direkte støtte i EU-15-staterne under hensyntagen til den graduering, der er omhandlet i artikel 7 og 10 i forordning nr. 73/2009. Det fremgår af de sidstnævnte artikler, at niveauerne for direkte betalinger i EU-15-staterne og EU-10-staterne var udlignede i 2012.

151. Gennemførelsesbeslutning K(2012) 4391 er som følge heraf tilstrækkeligt begrundet for så vidt angår nedsættelser af supplerende nationale direkte betalinger.

V – **Forslag til afgørelse**

152. Jeg foreslår på baggrund af det ovenfor anførte, at de spørgsmål, der er forelagt af Vilniaus apygardos administracinis teismas, besvares således:

»1) Med hensyn til det første spørgsmål, litra a) og b), skal artikel 7, stk. 1, artikel 10, stk. 1, og artikel 121 i Rådets forordning (EF) nr. 73/2009 af 19. januar 2009 om fælles regler for den fælles landbrugspolitiks ordninger for direkte støtte til landbrugere og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere, om ændring af forordning (EF) nr. 1290/2005, (EF) nr. 247/2006, (EF) nr. 378/2007 og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1782/2003 fortolkes således, at niveauet for direkte betalinger i medlemsstaterne af Den Europæiske Union i dens sammensætning pr. 30. april 2004 i 2012 svarede til 90% niveauet for samtlige direkte betalinger, og at niveauet for direkte betalinger i de medlemsstater, der tiltrådte Den Europæiske Union den 1. maj 2004, i 2012 var på højde med niveauet i de gamle medlemsstater.

2) Med hensyn til det første spørgsmål, litra c), det andet spørgsmål, litra a) og b), og det tredje spørgsmål har gennemgangen af de præjudicielle spørgsmål intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 10, stk. 1 in fine, og artikel 132, stk. 2, sidste afsnit in fine, i forordning nr. 73/2009 eller om gyldigheden af Kommissionens gennemførelsesbeslutning K(2012) 4391 endelig af 2. juli 2012 om tildeling af supplerende nationale direkte betalinger i Litauen for 2012 (meddelt under nummer K(2012) 4391).

3) Med hensyn til det andet spørgsmål, litra c), har gennemgangen af det præjudicielle spørgsmål intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 132, stk. 2, sidste afsnit, i forordning nr. 73/2009, som affattet efter berigtigelsen offentliggjort den 18. februar 2010 i *Den Europæiske Unions Tidende*.

4) Med hensyn til det andet spørgsmål, litra d), har det litauiske ord »dydis«, som anvendes i artikel 1c, stk. 2, sidste afsnit, i Rådets forordning (EF) nr. 1259/1999 af 17. maj 1999 om fastlæggelse af fælles regler for den fælles landbrugspolitiks ordninger for direkte støtte, der er omhandlet i kapitel 6, punkt 27, i bilag II til akt vedrørende vilkårene for Den Tjekkiske Republiks, Republikken Estlands, Republikken Cyperns, Republikken Letlands, Republikken

63 — Jf. bl.a. dom Frankrig mod Rådet (C-479/07, EU:C:2009:131).

Litauens, Republikken Ungarns, Republikken Maltas, Republikken Polens, Republikken Sloveniens og Den Slovakiske Republiks tiltrædelse og tilpasningerne af de traktater, der danner grundlag for Den Europæiske Union af 23. september 2003, den samme betydning som ordet »lygis« i artikel 132, stk. 2, sidste afsnit, i forordning nr. 73/2009.«