Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
NILS WAHL
föredraget den 4 juni 2015[1]

Mål C-103/14

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

(begäran om förhandsavgörande från Vilniaus apygardos administracinis teismas (Litauen))

”Begäran om förhandsavgörande — Gemensam jordbrukspolitik — Tolkning av förordning (EG) nr 73/2009 — Giltigheten av artiklarna 10.1 och 132.2 i förordning nr 73/2009, av kommissionens genomförandebeslut C(2012) 4391 final och av kommissionens arbetsdokument DS2011/14/REV2 av den 20 oktober 2011, med hänsyn till 2003 års anslutningsakt, rättssäkerhetsprincipen, principen om skydd för berättigade förväntningar, principen om god förvaltningssed, principen om lojal konkurrens, icke-diskrimineringsprincipen och målen med den gemensamma jordbrukspolitiken som anges i artikel 39 FEUF — Modulering av direktstöd som beviljas jordbrukare i de nya medlemsstaterna — Minskning av kompletterande nationellt direktstöd — Nivåerna på direktstöd som tillämpas i de gamla och i de nya medlemsstaterna — Jämförelse — Utjämning av nivåerna på direktstöd år 2012 — Avsaknad av uppgifter som gör det möjligt att fastställa att nivån på de direktstöd som tillämpas i de gamla och i de nya medlemsstaterna är enhetlig — Bristande motivering — Offentliggörande i Europeiska unionens officiella tidning har inte skett”

I – **Inledning**

1. Förevarande mål avser den komplexa frågan huruvida det är möjligt att jämföra *nivåerna* på direktstöden till jordbrukare i Europeiska unionens medlemsstater, trots de väsentliga skillnaderna mellan *beloppen* på de direktstöd som beviljas i de olika medlemsstaterna.

2. Denna jämförelse är nödvändig bland annat för att utröna huruvida moduleringen av direktstöd och minskningen av kompletterande nationellt direktstöd var tillämpliga år 2012 i de nya medlemsstater som anslöt sig till unionen den 1 maj 2004 (nedan kallade EU-10-medlemsstaterna). Det går inte att förneka att denna fråga har stor betydelse för jordbrukarna i EU-10-medlemsstaterna.

3. Enligt det så kallade infasningssystemet skulle direktstöd till jordbrukare i EU-10-medlemsstaterna gradvis införas efter deras anslutning till unionen för att år 2013 nå upp till 100 procent av nivån på de direktstöd som tillämpas i de andra medlemsstaterna. Den frågeställning som denna begäran om förhandsavgörande aktualiserar, avser jämförelsen av nivåerna på de direktstöd som år 2012 tillämpades i EU-10-medlemsstaterna och i medlemsstaterna i unionen i dess sammansättning den 30 april 2004 (nedan kallade EU-15-medlemsstaterna).

1 — Originalspråk: franska.

4. Begäran om förhandsavgörande har ingetts av Vilniaus apygardos administracinis teismas (Litauen) och avser dels tolkningen av vissa bestämmelser i rådets förordning (EG) nr 73/2009[2], dels giltigheten av vissa bestämmelser i nämnda förordning, kommissionens genomförandebeslut C(2012) 4391 final[3] och kommissionens arbetsdokument DS2011/14/REV2[4]. Prövningen av tolkningsfrågorna kräver bland annat att det hänvisas till artikel 39 FEUF, till 2003 års anslutningsakt[5] och till vissa allmänna principer i unionsrätten.

5. Trots att det är första gången som domstolen ska ta ställning till frågor rörande tillämpningen av moduleringen och minskningarna av kompletterande nationellt direktstöd i EU-10-medlemsstaterna, har direkt talan om ogiltigförklaring av unionsakter på detta område redan väckts vid Europeiska unionens tribunal.[6] Frågan rörande tolkningen av begreppet ”nivån på direktstöd”, i den mening som avses i artikel 10.2 i förordning nr 73/2009, är dock ännu obesvarad.[7]

II – **Tillämpliga bestämmelser – unionsrätt**

A – *2003 års anslutningsakt*

6. I artikel 9 i 2003 års anslutningsakt föreskrivs följande:

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

2 — Förordning av den 19 januari 2009 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd för jordbrukare inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare, om ändring av förordningarna (EG) nr 1290/2005, (EG) nr 247/2006 och (EG) nr 378/2007 samt om upphävande av förordning (EG) nr 1782/2003 (EUT L 30, s. 16).

3 — Genomförandebeslut av den 2 juli 2012 om tillstånd att bevilja kompletterande nationellt direktstöd i Litauen för år 2012 (delgivet under nummer K(2012) 4391).

4 — Av den 20 oktober 2011 (nedan kallat arbetsdokument DS2011/14/REV2).

5 — Akt om villkoren för Republiken Tjeckiens, Republiken Estlands, Republiken Cyperns, Republiken Lettlands, Republiken Litauens, Republiken Ungerns, Republiken Maltas, Republiken Polens, Republiken Sloveniens och Republiken Slovakiens anslutning till de fördrag som ligger till grund för Europeiska Unionen och om anpassning av fördragen (EUT L 236, 2003, s. 33) (nedan kallad 2003 års anslutningsakt).

6 — I mål T-386/13 yrkade distriktet Kėdainiai, Litauen (Kėdainių rajono Okainių ŽŪB) och 134 andra sökande att tribunalen skulle ogiltigförklara genomförandebeslut C(2012) 4391 – samma genomförandebeslut har ifrågasatts inom ramen för förevarande begäran om förhandsavgörande – och slå fast att artikel 132.2 sista stycket i förordning nr 73/2009 och en del av artikel 10.1 i samma förordning inte är tillämpliga enligt artikel 277 FEUF. Genom sitt beslut Kėdainių rajono Okainių m.fl./rådet och kommissionen (T-386/13, EU:T:2014:754) avvisade tribunalen talan på grund av att talan om ogiltigförklaring av nämnda beslut inte hade väckts inom de föreskrivna fristerna och att invändningen om rättsstridighet hade framställts under rättegången. I mål Litauen/kommissionen (T-533/13) yrkade däremot Republiken Litauen att tribunalen skulle ogiltigförklara artikel 1.4 i kommissionens genomförandebeslut C(2013) 4487 final av den 19 juli 2013 om tillstånd att bevilja nationellt övergångsstöd i Litauen år 2013. Prövningen av det målet har vilandeförklarats till dess att EU-domstolen har tagit ställning till tolkningsfrågorna i förevarande mål.

7 — Vad beträffar moduleringen yrkade Republiken Polen, i mål T-333/09 (dom Polen/kommissionen, T-333/09, EU:T:2012:449), att tribunalen skulle ogiltigförklara bilaga I till kommissionens beslut 2009/444/EG av den 10 juni 2009 om fastställande av de belopp som medlemsstaterna ska tilldelas för åren 2009–2012 till följd av den modulering som föreskrivs i artiklarna 7 och 10 i rådets förordning (EG) nr 73/2009 (EUT L 148, s. 29). Tribunalen tog inte uttryckligen upp frågan om nivåerna på direktstöden i den domen. I domen Agrargenossenschaft Neuzelle (C-545/11, EU:C:2013:169) hade domstolen även tillfälle att bedöma moduleringen och de ytterligare minskningarna av direktstöden i de gamla medlemsstaterna för åren 2009–2012, dock utan att ta upp frågan om nivåerna på direktstöden.

B – *Förordning (EG) nr 1259/1999*

7. Rådets förordning (EG) nr 1259/1999 [8] skulle, enligt artikel 1 i nämnda förordning, tillämpas på betalningar som görs direkt till jordbrukare enligt de stödsystem inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken som helt eller delvis finansieras av garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ). [9]

8. Genom punkt 27 i kapitel 6 i bilaga II till 2003 års anslutningsakt gjordes det vissa ändringar i förordning nr 1259/1999, däribland införandet av artiklarna 1a, 1b och 1c, avseende stödsystemen i de nya medlemsstaterna.

9. I artikel 1a i förordning nr 1259/1999 fastställs ett system för direktstöd som är föremål för en gradvis ökning (ett så kallat infasningssystem) i de nya medlemsstaterna, enligt följande:

”Införande av stödsystem i de nya medlemsstaterna

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

25 % 2004

30 % 2005

35 % 2006

40 % 2007

50 % 2008

60 % 2009

70 % 2010

80 % 2011

90 % 2012

100 % från och med 2013.”

10. I artikel 1b, vilken också infördes i förordning nr 1259/1999 genom punkt 27 i kapitel 6 i bilaga II till 2003 års anslutningsakt, fastställs ett system för enhetlig arealersättning som EU-10-medlemsstaterna kan välja att tillämpa.

8 — Förordningen av den 17 maj 1999 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken (EGT L 160, s. 113).

9 — Utom dem som föreskrivs i rådets förordning (EG) nr 1257/1999 av den 17 maj 1999 om stöd från Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) till utveckling av landsbygden och om ändring och upphävande av vissa förordningar (EGT L 160, s. 80).

11. Bestämmelserna i artikel 1c i förordning nr 1259/1999 gör det möjligt för de nya medlemsstaterna att bevilja kompletterande nationellt direktstöd. Artikel 1c.2 sista stycket har följande lydelse:

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

C – *Förordning (EG) nr 1782/2003*

12. Reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken skedde parallellt med anslutningsförhandlingarna med EU-10-medlemsstaterna. Inom ramen för denna reform ersattes förordning nr 1259/1999 av rådets förordning (EG) nr 1782/2003 [10].

13. Genom förordning nr 1782/2003 infördes ett system för modulering av direktstöd. [11] I artikel 10.1 i förordningen föreskrivs följande:

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

— 2005: 3 %,

— 2006: 4 %,

— 2007: 5 %,

— 2008: 5 %,

— 2009: 5 %,

— 2010: 5 %,

— 2011: 5 %,

— 2012: 5 %.”

14. Förordning nr 1782/2003 ändrades därefter den 22 mars 2004 genom två rättsakter från Europeiska unionens råd, nämligen genom rådets beslut 2004/281/EG [12] och genom rådets förordning (EG) nr 583/2004 [13].

10 — Förordning av den 29 september 2003 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare och om ändring av förordningarna (EEG) nr 2019/93, (EG) nr 1452/2001, (EG) nr 1453/2001, (EG) nr 1454/2001, (EG) nr 1868/94, (EG) nr 1251/1999, (EG) nr 1254/1999, (EG) nr 1673/2000, (EEG) nr 2358/71 och (EG) nr 2529/2001 (EUT L 270, s. 1).

11 — Enligt skäl 5 i förordning nr 1782/2003 infördes systemet för progressiv minskning av direktstöden obligatoriskt inom gemenskapen under perioden 2005–2012 för att uppnå en bättre balans mellan de politiska verktyg som avser att främja ett hållbart jordbruk och de som avser att främja landsbygdsutveckling. Besparingarna var avsedda att användas för att finansiera åtgärder inom landsbygdsutvecklingen.

12 — Beslut om anpassning av akten om villkoren för Republiken Tjeckiens, Republiken Estlands, Republiken Cyperns, Republiken Lettlands, Republiken Litauens, Republiken Ungerns, Republiken Maltas, Republiken Polens, Republiken Sloveniens och Republiken Slovakiens anslutning till de fördrag som ligger till grund för Europeiska unionen och om anpassning av fördragen, till följd av reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken (EUT L 93, s. 1).

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

15. I nämnda förordning nr 583/2004 föreskrivs att moduleringssystemet ska tillämpas i de nya medlemsstaterna. I skäl 4 i förordningen anges följande:

”Jordbrukarna i de nya medlemsstaterna kommer att få direktstöd enligt en infasningsmekanism. För att uppnå den rätta balansen mellan verktyg som är utformade för att främja ett hållbart jordbruk och dem som har utformats för att främja landsbygdsutvecklingen, bör moduleringssystemet inte tillämpas i de nya medlemsstaterna förrän nivån på det direktstöd som tillämpas i de nya medlemsstaterna är minst lika hög som den nivå som gäller i gemenskapen i dess sammansättning den 30 april 2004.”

16. Genom förordning nr 583/2004 infördes även artikel 12a i förordning nr 1782/2003. I artikel 12a.1 föreskrivs följande:

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

17. Vad beträffar den andra ändring av förordning nr 1782/2003 som gjordes den 22 mars 2004, infördes genom beslut 2004/281 artiklarna 143a, 143b och 143c i nämnda förordning, vilka i huvudsak motsvarar artiklarna 1a, 1b och 1c i förordning nr 1259/1999.

18. I nämnda artikel 143a fastställs samma tidtabell för införandet av direktstöd som i artikel 1a i förordning nr 1259/1999, medan det i artikel 143c.2 sista stycket i förordning nr 1782/2003, i dess lydelse enligt beslut 2004/281, föreskrivs följande:

”Det sammanlagda direkta stöd som en jordbrukare kan beviljas i de nya medlemsstaterna efter anslutningen enligt det relevanta direktstödsystemet, inklusive allt kompletterande nationellt direktstöd, får inte överstiga nivån för det direkta stöd som jordbrukaren skulle ha varit berättigad till enligt det motsvarande direktstödsystem som vid samma tid tillämpas i medlemsstaterna i gemenskapen i dess sammansättning den 30 april 2004.”

D – *Förordning nr 73/2009*

19. Förordning nr 1782/2003 upphävdes genom förordning nr 73/2009. I sistnämnda förordning föreskrivs en gradvis ökad minskning av direktstöden genom modulering. Artikel 7 i förordning nr 73/2009 innehåller bestämmelserna om modulering i EU-15-medlemsstaterna. I artikeln föreskrivs följande:

”1. Allt direktstöd som under ett visst kalenderår kommer att beviljas en jordbrukare och som överskrider 5 000 [euro] ska varje år fram till 2012 minskas med följande procentsatser:

a) 2009: 7 %,

b) 2010: 8 %,

c) 2011: 9 %,

d) 2012: 10 %.

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

…”

20. I artikel 10 i förordning nr 73/2009 fastställs de särskilda bestämmelserna för modulering i de nya medlemsstaterna. Artikeln har följande lydelse:

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

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

…”

21. I artikel 121 i förordning nr 73/2009 fastställs tidtabellen för införande av direktstöd i de nya medlemsstaterna utan någon väsentlig ändring jämfört med tidigare förordningar. Artikeln har följande lydelse:

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

— 60 % för 2009,

— 70 % för 2010,

— 80 % för 2011,

— 90 % för 2012,

— 100 % från och med 2013.

…”

22. Artikel 132.2 sista stycket i förordning nr 73/2009 begränsar beviljandet av kompletterande nationellt direktstöd och hade ursprungligen följande lydelse:

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

23. Denna bestämmelse har senare rättats på samtliga officiella språk. Till följd av rättelsen av den 18 februari 2010,[14] har texten följande lydelse:

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

E – *Genomförandebeslut C(2012)4391*

24. Genomförandebeslut C(2012) 4391 om tillstånd att bevilja kompletterande nationellt direktstöd i Litauen för år 2012 innehåller två artiklar, med följande lydelse:

”Artikel 1

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

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

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

4. Om det totala direktstöd som ska beviljas en jordbrukare enligt förordning (EG) nr 73/2009, inklusive allt kompletterande nationellt direktstöd, överstiger 5 000 [euro], ska ett belopp motsvarande 10 procent av det totalbelopp som överstiger 5 000 [euro] dras av från det kompletterande nationella direktstöd som ska beviljas denna jordbrukare i enlighet med bilagan till detta beslut. Denna procentsats ska ökas med 4 procentenheter, om totalbeloppet för samtliga direktstöd, inklusive allt kompletterande nationellt direktstöd, överstiger 300 000 [euro], men minskningen ska endast tillämpas på den del av totalbeloppet som överstiger 300 000 [euro] och som består av kompletterande nationellt direktstöd.

Artikel 2

Detta beslut riktar sig till Republiken Litauen.”

III – **Målet vid den nationella domstolen, tolkningsfrågorna och förfarandet vid domstolen**

25. Till följd av en stödansökan för jordbruksarealer och andra arealer som ingavs av Kretingalės kooperatinė ŽŪB (det kooperativa jordbruksföretaget i Kretingalė), antog Nacionalinė mokėjimo agentūra prie Žemės ūkio ministerijos (nationella utbetalningsmyndigheten under det litauiska jordbruksministeriet) (nedan kallad NMA) den 22 maj 2013 beslut nr 165, genom vilket myndigheten tillämpade en modulering av direktstöd som finansierades med hjälp av Europeiska garantifonden för jordbruket (EGFJ) samt en minskning av kompletterande nationellt direktstöd. Det anges i nämnda

14 — EUT L 43, s. 7.

beslut nr 165 att det har antagits med stöd av artikel 7.1 och 7.2 i förordning nr 73/2009, artikel 1.4 i genomförandebeslut C(2012) 4391 och den litauiska regeringens dekret nr 55 om kompletterande nationellt direktstöd som utbetalats för år 2012 (nutarimas Nr. 55 ”Dėl 2012 metų papildomų nacionalinių tiesioginių išmokų”) av den 23 januari 2013 (nedan kallat regeringsdekret nr 55).

26. Efter att därefter ha mottagit en stödansökan för jordbruksarealer och andra arealer som ingavs av Bronius Jakutis, antog NMA den 5 juni 2013 beslut nr 2223. Enligt detta beslut ska en minskning av det kompletterande nationella direktstödet tillämpas i Bronius Jakutis fall, eftersom det totala direktstödet, inklusive allt kompletterande nationellt direktstöd, som han erhöll för år 2012 överstiger 5 000 euro (17 264 litauiska litas (LTL)). Det anges i nämnda beslut nr 2223 att det har antagits med stöd av artikel 1.4 i genomförandebeslut C(2012) 4391 och regeringsdekret nr 55.

27. Bronius Jakutis och Kretingalės kooperatinė ŽŪB överklagade till Vilniaus apygardos administracinis teismas och yrkade att nämnda domstol skulle upphäva NMA:s beslut nr 2223 av den 5 juni 2013 respektive NMA:s beslut nr 165 av den 22 maj 2013.

28. Enligt Bronius Jakutis och Kretingalės kooperatinė ŽŪB saknades det rättslig grund för att i Litauen tillämpa moduleringen av direktstöd eller minskningen av kompletterande nationellt direktstöd för år 2012. De har gjort gällande att det följer av bestämmelserna i 2003 års anslutningsakt att så länge det inte faktiskt har fastställts att beloppen och nivåerna på direktstöden till litauiska jordbruksföretag når upp till dem som gäller i EU-15-medlemsstaterna, får de direktstöd som ska betalas ut till litauiska jordbruksföretag inte moduleras med stöd av artiklarna 7 och 10 i förordning nr 73/2009.

29. NMA bestred de överklaganden som ingavs av Bronius Jakutis och Kretingalės kooperatinė ŽŪB och framhöll att den saknade behörighet att bedöma lagenligheten av regeringsdekretet och än mindre Europeiska kommissionens beslut. Det litauiska jordbruksministeriet, som är berörd tredje part i det nationella målet, framhöll däremot att regeringsdekret nr 55 hade antagits för att genomföra förordning nr 73/2009 och genomförandebeslut C(2012) 4391, trots att det hade bedömt att moduleringen och minskningarna av kompletterande nationellt direktstöd inte skulle tillämpas på EU-10-medlemsstaterna år 2012.

30. Vilniaus apygardos administracinis teismas ansåg det vara oklart hur vissa bestämmelser i förordning nr 73/2009 skulle tolkas och huruvida dessa var giltiga och beslutade därför, genom beslut av den 10 februari 2014, att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till EU-domstolen:

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

a) Ska artikel 7.1 jämförd med artiklarna 10.1 och 121 i förordning nr 73/2009 tolkas så, att nivån på direktstöd i de gamla EU-medlemsstaterna som överstiger 5 000 euro uppgick till 90 % år 2012?

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

c) Strider sista ledet i artikel 10.1 i förordning nr 73/2009 (’… med beaktande av eventuella minskningar i enlighet med artikel 7.1’) och kommissionens arbetsdokument DS/2011/14/REV 2, i vilka det föreskrivs att jämförelsen av direktstöd ska ske på olika grunder – i de nya EU-medlemsstaterna bedöms nämligen direktstödsnivån utan att en modulering har tillämpats (90 procent i enlighet med artikel 121), medan modulering har tillämpats i de gamla EU-medlemsstaterna (100 procent minus 10 procent i

enlighet med artikel 7.1 d) – mot [2003 års anslutningsakt], mot unionsrättens principer, däribland principen om skydd för berättigade förväntningar, principen om god förvaltningssed, principen om lojal konkurrens och icke-diskrimineringsprincipen, och mot den gemensamma jordbrukspolitikens mål, vilka anges i artikel 39 FEUF?

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

   a) Strider sista ledet i artikel 10.1 (’… med beaktande av eventuella minskningar i enlighet med artikel 7.1’) och sista ledet i artikel 132.2 sista stycket (’… med beaktande av, från och med 2012, tillämpningen av artikel 7 jämförd med artikel 10’) i förordning nr 73/2009 samt kommissionens arbetsdokument DS/2011/14/REV 2 och kommissionens genomförandebeslut C(2012) 4391 final, vilka antogs på grundval därav, mot [2003 års anslutningsakt], i vilken det inte finns några föreskrifter om modulering av direktstöd eller minskning av kompletterande nationellt direktstöd i de nya EU-medlemsstaterna eller föreskrifter om det år då direktstödet förutsätts ha blivit lika i de nya och de gamla EU-medlemsstaterna?

   b) Strider artikel 10.1 och sista stycket i artikel 132.2 i förordning nr 73/2009, kommissionens arbetsdokument DS/2011/14/REV 2 och kommissionens genomförandebeslut C(2012) 4391 final – med tanke på att deras innehåll och syften innebär att modulering av direktstöd och minskning av kompletterande nationellt direktstöd ska tillämpas år 2012 i de nya EU-medlemsstaterna, vilka erhåller avsevärt mindre stöd än de gamla EU-medlemsstaterna – mot unionsrättens principer, däribland principen om skydd för berättigade förväntningar, principen om lojal konkurrens och icke-diskrimineringsprincipen, och mot den gemensamma jordbrukspolitikens mål, vilka anges i artikel 39 FEUF, särskilt målet att höja produktiviteten inom jordbruket?

   c) Strider den ändring av sista stycket i artikel 132.2 i förordning nr 73/2009 (’med beaktande av, från och med 2012, tillämpningen av artikel 7 jämförd med artikel 10’) som skedde genom rättelse (EUT L 43, 2010, s. 7) (en ändring varigenom en justering av icke-teknisk art gjordes som ändrade bestämmelsens innehåll i grunden eftersom det slogs fast att direktstödet i de nya och de gamla EU-medlemsstaterna förutsattes bli lika år 2012) mot unionsrättens principer, däribland principen om skydd för berättigade förväntningar, rättssäkerhetsprincipen, principen om god förvaltningssed och icke-diskrimineringsprincipen?

   d) Har ordet *dydis* [’nivå’] i artikel 1c, vilken avses i punkt 27 b i kapitel 6.A (Jordbruk) i bilaga II till [2003 års anslutningsakt], samma betydelse som ordet *lygis* [’nivå’] i sista stycket i artikel 132.2 i förordning nr 73/2009?

3) Strider kommissionens genomförandebeslut [C(2012) 4391] och kommissionens arbetsdokument DS/2011/14/REV 2, vilka inte offentliggjordes i *Europeiska unionens officiella tidning* och i vilka det inte anges tillräckliga skäl (de antogs uteslutande på grundval av antagandet att nivån på direktstödet i de nya EU-medlemsstaterna år 2012 skulle vara lika hög som nivån i de gamla medlemsstaterna), mot [2003 års anslutningsakt] och mot unionsrättens principer, däribland rättssäkerhetsprincipen, principen om skydd för berättigade förväntningar och principen om god förvaltningssed? Om så är fallet, ska då artikel 1.4 i kommissionens genomförandebeslut ogiltigförklaras med hänvisning till att den strider mot förordning nr 73/2009 och [2003 års anslutningsakt]?”

31. Bronius Jakutis, Kretingalės kooperatinė ŽŪB, Republiken Litauen, Republiken Polen, Europeiska unionens råd och Europeiska kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden. Samtliga dessa – utom Republiken Polen – var företrädda vid förhandlingen den 25 februari 2015.

IV – **Bedömning**

A – *Inledande synpunkter*

1. Huruvida tolkningsfrågorna kan tas upp till sakprövning, i den mån de avser de allmänna principerna i unionsrätten och arbetsdokument DS2011/14/REV2

32. Den hänskjutande domstolen är osäker på huruvida vissa bestämmelser i förordning nr 73/2009 är förenliga med principen om skydd för berättigade förväntningar, rättssäkerhetsprincipen, principen om god förvaltningssed, principen om lojal konkurrens och icke-diskrimineringsprincipen, dock utan att förklara mer i detalj på vilket sätt dessa bestämmelser skulle kunna strida mot vissa av dessa principer.

33. Enligt artikel 94 i domstolens rättegångsregler ska begäran om förhandsavgörande innehålla en redogörelse för de skäl som fått den hänskjutande domstolen att undra över tolkningen eller giltigheten av de aktuella unionsrättsliga bestämmelserna, och för det samband som den hänskjutande domstolen har funnit föreligga mellan de unionsrättsliga bestämmelserna och den nationella lagstiftning som är tillämplig i det nationella målet.

34. Det framgår av fast rättspraxis att det förfarande som har införts genom artikel 267 FEUF utgör ett medel för samarbete mellan EU-domstolen och de nationella domstolarna, genom vilket EU-domstolen tillhandahåller de nationella domstolarna de uppgifter om unionsrättens tolkning som är nödvändiga för att döma i saken i mål som de ska avgöra. I det sammanhanget är domstolen i princip skyldig att meddela ett förhandsavgörande när de frågor som ställts avser tolkningen av unionsrätten. [15]

35. Domstolen har dock poängterat vikten av att den nationella domstolen anger de närmare skälen till att den anser det vara oklart hur vissa bestämmelser i unionsrätten ska tolkas och till att den anser det nödvändigt att ställa tolkningsfrågor till domstolen. [16] Domstolen har därför ansett det nödvändigt att den nationella domstolen ger en viss förklaring till att den begär tolkning av just dessa bestämmelser i gemenskapsrätten och till vilket samband den anser att det finns mellan dessa bestämmelser och den nationella lagstiftning som är tillämplig i målet. [17]

36. Jag anser att beslutet om hänskjutande inte innehåller tillräckliga uppgifter för att uppfylla dessa krav vad gäller rättssäkerhetsprincipen, principen om skydd för berättigade förväntningar, principen om god förvaltningssed och principen om lojal konkurrens. Vad beträffar rättssäkerhetsprincipen, principen om skydd för berättigade förväntningar och principen om lojal konkurrens har den hänskjutande domstolen nämligen inte gett någon förklaring till de påstådda åsidosättandena av dessa principer.

15 — Dom Meilicke (C-83/91, EU:C:1992:332, punkterna 22 och 24) och beslut Dhumeaux och Cie m.fl. (C-116/05, EU:C:2005:738, punkterna 18 och 19 samt där angiven rättspraxis).

16 — Beslut Laguillaumie (C-116/00, EU:C:2000:350, punkt 16 och där angiven rättspraxis) och beslut Dhumeaux och Cie m.fl. (C-116/05, EU:C:2005:738, punkt 21). Se, för ett liknande resonemang, även mitt förslag till avgörande i målet Gullotta och Farmacia di Gullotta Davide & C. (C-497/12, EU:C:2015:168, punkterna 88–94).

17 — Beslut Laguillaumie (C-116/00, EU:C:2000:350, punkt 16 och där angiven rättspraxis), beslut Hanssens m.fl. (C-75/04, EU:C:2005:53, punkt 9) och beslut Dhumeaux och Cie m.fl. (C-116/05, EU:C:2005:738, punkt 21).

37. Vad beträffar principen om god förvaltningssed, vilken den hänskjutande domstolen kortfattat har nämnt med hänvisning till genomförandebeslut C(2012) 4391, ska det påpekas att det framgår av artikel 41 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna att principen om god förvaltningssed avser handläggningen av ärenden vid unionens institutioner, organ och byråer och de kvalitetskrav som hänger samman därmed.

38. Kommissionens genomförandebeslut C(2012) 4391 ingår i ett förfarande mellan kommissionen och Republiken Litauen. De litauiska jordbrukarna är varken parter i det förfarandet – i så fall skulle de skyddas av principen om god förvaltningssed – eller mottagare av genomförandebeslutet. Den hänskjutande domstolen har dock inte gett några förklaringar avseende det påstådda åsidosättandet av principen om god förvaltningssed som kommissionen ska ha gjort sig skyldig till gentemot Republiken Litauen och som skulle kunna få rättsliga konsekvenser i det mål som är anhängigt vid den hänskjutande domstolen. Den hänskjutande domstolens synpunkter i det avseendet avser dessutom snarare motiveringen i genomförandebeslut C(2012) 4391, vilken kommer att undersökas i punkt 146 och följande punkter i detta förslag till avgörande.

39. Vidare har den hänskjutande domstolen inte alls närmare förklarat sambandet mellan var och en av dessa principer och de faktiska omständigheterna eller tillämplig nationell lagstiftning. I avsaknad av sådana uppgifter är det inte möjligt att tydligt avgränsa den konkreta tolkningsfråga som var och en av de unionsrättsliga principer som den nationella domstolen har begärt tolkning av kan ge upphov till. [18]

40. Följaktligen föreslår jag att EU-domstolen ska slå fast att frågorna 1 c och 2 b, vilka har ställts till domstolen, ska avvisas, i den mån de avser rättssäkerhetsprincipen, principen om skydd för berättigade förväntningar, principen om god förvaltningssed och principen om lojal konkurrens. Däremot kommer principen om icke-diskriminering och om likabehandling att undersökas mer i detalj i punkt 108 och följande punkter i detta förslag till avgörande.

41. Vad beträffar arbetsdokument DS2011/14/REV2, ska det erinras om att det följer av domstolens praxis att åtgärder som kan ha sådana bindande rättsverkningar som kan påverka sökandens intressen, genom att klart förändra dennes rättsliga ställning, utgör sådana akter som kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring. [19] Åtgärder genom vilka kommissionens ställningstagande slutgiltigt slås fast efter ett administrativt förfarande, och vilka är avsedda att medföra bindande rättsverkningar som kan påverka sökandens intressen, utgör i princip sådana rättsakter mot vilka talan kan väckas, med undantag av mellankommande åtgärder som syftar till att förbereda det slutliga beslutet och som inte har sådana rättsverkningar. [20]

42. Enligt kommissionen presenterades arbetsdokument DS2011/14/REV2 för medlemsstaterna vid möten inom förvaltningskommittén för direktstöd som ägde rum i juli och oktober. [21] Det rör sig om ett förslag från kommissionen rörande tillämpningen av artikel 132 i förordning nr 73/2009 och villkoren för beviljande av kompletterande nationellt direktstöd år 2012.

18 — Se, för ett liknande resonemang, beslut Laguillaumie (C-116/00, EU:C:2000:350, punkterna 18 och 19).

19 — Dom Sucrimex och Westzucker/kommissionen (133/79, EU:C:1980:104, punkt 15), dom IBM/kommissionen (60/81, EU:C:1981:264, punkt 9) och dom Schönberger/parlamentet (C-261/13 P, EU:C:2014:2423, punkt 13). Se även generaladvokaten Cruz Villalóns förslag till avgörande i målet Gauweiler m.fl. (C-62/14, EU:C:2015:7, punkt 74).

20 — Dom Athinaïki Techniki/kommissionen (C-521/06 P, EU:C:2008:422, punkt 42) och dom NDSHT/kommissionen (C-322/09 P, EU:C:2010:701, punkt 48).

21 — Det går att ta del av de sammanfattande protokollen från dessa möten på engelska på följande webbadress: http://ec.europa.eu/agriculture/committees/direct-payments-pre-2013-reform_en.htm.

43. Det slutliga beslut som har rättsverkningar vad beträffar beviljandet av kompletterande nationellt direktstöd är däremot genomförandebeslut C(2012) 4391, genom vilket kommissionen tillät beviljandet av kompletterande nationellt direktstöd i Litauen år 2012. Jag anser att arbetsdokument DS2011/14/REV2 utgör en förberedande åtgärd som inte har några rättsverkningar. Följaktligen kan det inte bli föremål för en talan om ogiltigförklaring.

44. Följaktligen kan dess giltighet inte heller ifrågasättas inom ramen för en begäran om förhandsavgörande, eftersom ett konstaterande av domstolen rörande dess rättsstridighet inte skulle ha någon rättsverkan. [22]

45. Jag föreslår därför att domstolen ska slå fast att frågorna 1 c, 2 a, 2 b och 3 ska avvisas, i den mån de avser arbetsdokument DS2011/14/REV2.

2. Andra inledande påpekanden

46. Det ska först noteras att det framgår av domen LAISA och CPC España/rådet [23] att en bestämmelse i en anslutningsakt rörande den rättsliga beskaffenheten hos bestämmelser som upphäver eller ändrar rättsakter som antagits av institutionerna, såsom artikel 9 i 2003 års anslutningsakt, inte får till följd att de bestämmelser som den hänvisar till kan bli föremål för en lagenlighetsprövning. En sådan bestämmelse ger däremot konkret form åt de undantag som anges i artikel 7 i 2003 års anslutningsakt vad beträffar förfarandet för att ändra och upphäva bestämmelserna i anslutningsakten. [24]

47. Lagenligheten av de sekundärrättsliga bestämmelser som har ändrats genom 2003 års anslutningsakt, på annat sätt än tillfälligt, kan således inte ifrågasättas.

48. Även om de bestämmelser i förordning nr 73/2009 som är i fråga i förevarande mål faktiskt har delvis samma innehåll som de bestämmelser i förordning nr 1259/1999 som ändrades genom 2003 års anslutningsakt, utgör de däremot bestämmelser vars giltighet har ifrågasatts av den hänskjutande domstolen, särskilt sista ledet i artikel 10.1 (”… med beaktande av eventuella minskningar i enlighet med artikel 7.1”) och sista ledet i artikel 132.2 sista stycket (”… med beaktande av, från och med 2012, tillämpningen av artikel 7 jämförd med artikel 10”), bestämmelser som infördes senare. Följaktligen kan de bli föremål för en lagenlighetsprövning.

49. Som ett sista inledande påpekande ska det även framhållas att moduleringssystemet upphörde år 2012, men för att kunna upprätthålla beloppen för direktstöd under kalenderåret 2013 på en nivå som var jämförbar med år 2012, inrättades det genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 671/2012 [25] en anpassningsmekanism för kalenderåret 2013 med samma verkan som moduleringen och nettotaken. Denna förordning innehåller inte några särskilda bestämmelser för EU-10-medlemsstaterna vad beträffar denna anpassning. Tvärtom är anpassningsmekanismen inte tillämplig på jordbrukare i Bulgarien och Rumänien, eftersom nivån på direktstöden i Bulgarien och Rumänien, enligt den infasningsmekanism som fastställs i 2005 års anslutningsakt [26], fortsätter att ligga under den nivå för direktstöd som gäller för de andra medlemsstaterna under år 2013, efter det att anpassningen av stöd till jordbrukare tillämpats under övergångsperioden. [27]

22 — Se, för ett liknande resonemang, dom Friesland Coberco Dairy Foods (C-11/05, EU:C:2006:312, punkterna 40 och 41) och generaladvokaten Cruz Villalóns förslag till avgörande i målet Gauweiler m.fl. (C-62/14, EU:C:2015:7, punkt 72). Enligt den domen kan slutsatsen av en kommitté som har inrättats genom unionsrätten, vilken inte är bindande för de nationella myndigheterna, inte bli föremål för en giltighetsprövning inom ramen för det förfarande som föreskrivs i artikel 267 FEUF.

23 — 31/86 och 35/86, EU:C:1988:211.

24 — Se, för ett liknande resonemang, dom LAISA och CPC España/rådet (31/86 och 35/86, EU:C:1988:211, punkt 14).

25 — Förordning av den 11 juli 2012 om ändring av rådets förordning (EG) nr 73/2009 vad gäller tillämpningen av direktstöd till jordbrukare avseende år 2013 (EUT L 204, s. 11).

26 — Akt om villkoren för Republiken Bulgariens och Rumäniens anslutning och om anpassning av de fördrag som ligger till grund för Europeiska unionen (EUT L 157, s. 203) av den 21 juni 2005.

27 — Skälen 2 och 7 i förordning nr 671/2012.

50. Nedan i detta förslag till avgörande kommer jag först att gemensamt pröva den första tolkningsfrågans två första delfrågor, vilka avser tolkningen av artiklarna 7.1, 10.1 och 121 i förordning nr 73/2009. Frågorna 1 c, 2 a, 2 b och 3 rör giltigheten av vissa bestämmelser i förordning nr 73/2009 och genomförandebeslut C(2012) 4391 med hänsyn till bland annat 2003 års anslutningsakt, artikel 39 FEUF och vissa allmänna principer i unionsrätten. Frågorna 1 c, 2 a och 2 b ska prövas gemensamt av de skäl som anges i punkt 88 i förevarande förslag till avgörande. Fråga 2 c avser giltigheten av artikel 132.2 i förordning nr 73/2009, i dess lydelse till följd av den rättelse som offentliggjordes den 18 februari 2010, och fråga 2 d avser innebörden av de två litauiska uttryck som används i 2003 års anslutningsakt respektive i förordning nr 73/2009. Dessa frågor och fråga 3 ska prövas separat, i den ordning som de har ställts av den hänskjutande domstolen.

B – *Tolkningsfråga 1 a och 1 b*

51. Den hänskjutande domstolen har ställt fråga 1 a och 1 b för att EU-domstolen ska klargöra huruvida nivån på direktstöd i EU-15-medlemsstaterna uppgick till 90 procent år 2012, och om detta innebär att nivån på direktstödet i EU-10-medlemsstaterna år 2012 var lika hög som nivån i EU-15-medlemsstaterna, i den mening som avses i artikel 10.1 i förordning nr 73/2009. Om nivån på direktstödet i EU-10-medlemsstaterna var lika hög som nivån på direktstödet i EU-15-medlemsstaterna, skulle det medföra att moduleringen, i den mening som avses i artikel 7 jämförd med artikel 10 i förordning nr 73/2009, var tillämplig i EU-10-medlemsstaterna år 2012.

1. Parternas argument

52. Bronius Jakutis och Kretingalės kooperatinė ŽŪB samt den litauiska regeringen anser att nivån på direktstödet i EU-15-medlemsstaterna inte uppgick till 90 procent år 2012, medan nivån på direktstödet i EU-10-medlemsstaterna uppgick till 90 procent. Det innebär att nivån på direktstödet i EU-10-medlemsstaterna inte var lika hög som nivån i EU-15-medlemsstaterna år 2012. Enligt dessa parter var det enbart nivån på direktstöd som överstiger 5 000 euro som uppgick till 90 procent i EU-15-medlemsstaterna, eftersom moduleringen endast är tillämplig när det belopp som faktiskt betalas ut till jordbrukaren överstiger 5 000 euro. Den totala stödnivån översteg således 90 procent i EU-15-medlemsstaterna.

53. Den polska regeringen och kommissionen anser däremot att nivån på direktstödet i EU-15-medlemsstaterna faktiskt uppgick till 90 procent år 2012 och att nivåerna på direktstöd i EU-15-medlemsstaterna och i EU-10-medlemsstaterna var likvärdiga år 2012.

2. Begreppet ”nivån på direktstödet”

54. För att kunna besvara tolkningsfråga 1 a och 1 b, är det nödvändigt att fastställa innebörden av uttrycket ”nivån på direktstödet” i artikel 10.1 i förordning nr 73/2009. Trots dess stora betydelse för tillämpningen av moduleringssystemet i EU-10-medlemsstaterna, har detta uttryck inte definierats i den unionslagstiftning som reglerar moduleringen.

55. Enligt kommissionen grundar sig artikel 10 i förordning nr 73/2009 och de relevanta bestämmelserna i 2003 års anslutningsakt på en jämförelse av stödens ”allmänna” nivåer, och inte deras nominella nivåer. Kommissionen noterade att samma synsätt tillämpades, för att jämföra stödens allmänna nivåer, vid antagandet av kommissionens beslut 2009/444[28]. I artikel 3 och i

28 — Se fotnot nr 7 i förevarande förslag till avgörande.

bilaga III till detta beslut fastställs särskilt resultaten av tillämpningen av moduleringen i de nya medlemsstaterna år 2012. Vidare anser kommissionen att lagenligheten av detta beslut bekräftades av Europeiska unionens tribunal i domen Polen/kommissionen [29], vilken underförstått medgav att jämförelsen av stödens allmänna nivåer var befogad.

56. Det ska noteras att nämnda mål Polen/kommissionen avsåg fördelningen mellan medlemsstaterna av de besparingar som gjorts genom moduleringen. I det målet försökte Republiken Polen snarare visa att moduleringen *var tillämplig* på Polen år 2012, för att kunna dra fördel av de belopp som frigjordes till följd av moduleringen. Tolkningen av villkoren för att tillämpa moduleringen i EU-10-medlemsstaterna år 2012 hade således inte alls ifrågasatts i det målet. Jag anser att den domen inte kan förstås så, att tribunalen bekräftade denna tolkning, åtminstone inte på ett sätt som påverkar förevarande mål.

57. Uttrycket ”nivån på direktstödet” i artikel 10 i förordning nr 73/2009 infördes för första gången genom förordning nr 583/2004 om anpassning av bland annat förordning nr 1782/2003. Genom förordning nr 583/2004 infördes artikel 12a, vilken reglerar moduleringen i EU-10-medlemsstaterna, i förordning nr 1782/2003.

58. Uttrycket ”den gällande nivån för sådant stöd”, vilket används i artikel 121 i förordning nr 73/2009, och uttrycket ”den stödnivå”, vilket används i artikel 132.2 sista stycket i förordning nr 73/2009, förekom däremot redan i 2003 års anslutningsakt, i punkt 27 b i kapitel 6 i bilaga II till anslutningsakten, vilken avser bland annat artiklarna 1a och 1c i förordning nr 1259/1999. [30]

59. I artikel 1a i förordning nr 1259/1999 föreskrevs införandet av stödsystem i EU-10-medlemsstaterna genom höjningar, uttryckta i procent av ”den tillämpliga nivån för sådana utbetalningar i gemenskapen i dess sammansättning den 30 april 2004”. Artikel 1c i denna förordning avsåg kompletterande nationellt direktstöd, vars sammanlagda belopp, tillsammans med direktstödet, ”inte [får] överstiga nivån för det direkta stöd som jordbrukaren skulle ha varit berättigad till enligt det motsvarande EU-system som tillämpas i de medlemsstater som ingick i gemenskapen den 30 april 2004” [31]. Uttrycket nivå, vilket används i dessa bestämmelser, har dock inte heller definierats i unionens lagstiftning om direktstöd och kompletterande nationellt direktstöd.

60. Det ska undersökas huruvida de aktuella avsnitten i dessa bestämmelser – ”den nivå [på direktstöd] som tillämpas i andra medlemsstater än de nya medlemsstaterna”, ”den tillämpliga nivån för sådana utbetalningar i gemenskapen i dess sammansättning den 30 april 2004” och ”nivån för det direkta stöd som jordbrukaren skulle ha varit berättigad till enligt det motsvarande EU-system som tillämpas i de medlemsstater som ingick i gemenskapen den 30 april 2004” – har samma innebörd. De två förstnämnda avsnitten tycks syfta på den allmänna nivån på direktstöd och det tredje avsnittet tycks syfta på den individuella nivån på direktstöd, vilken är anpassad till varje jordbrukare.

29 — T-333/09, EU:T:2012:449.

30 — När det gäller de olika ord som används i de litauiska versionerna av dessa förordningar, se punkterna 134–142 i förevarande förslag till avgörande.

31 — Lydelsen i denna artikel i förordning nr 73/2009 har ändrats något jämfört med lydelsen i 2003 års anslutningsakt. Artikel 132.2 sista stycket i förordning nr 73/2009 innehåller således följande formulering: ”får inte överstiga den stödnivå som jordbrukaren skulle vara berättigad till enligt det *motsvarande direktstödsystem* som vid samma tidpunkt *tillämpas* i medlemsstater som inte är nya medlemsstater …”.

61. Eftersom målen med en tillämpning av moduleringen och en minskning av direktstöden i EU-10-medlemsstaterna är desamma – nämligen att säkerställa att nivån på direktstöd och kompletterande nationellt direktstöd som jordbrukarna i EU-10-medlemsstaterna erhåller inte överstiger nivån på direktstöd som jordbrukarna i EU-15-medlemsstaterna erhåller – anser jag att begreppet ”den stödnivå”, vilket förekommer i artikel 132.2 sista stycket i förordning nr 73/2009, kan användas vid tolkningen av begreppet ”nivån på direktstödet”, vilket förekommer i artikel 10.1 i förordning nr 73/2009. [32]

62. Enligt kommissionen vilar infasningsmekanismen på en jämförelse av ”stödens allmänna nivåer”. Detta konstaterande förutsätter att det faktiskt redan finns en allmän nivå på det direktstöd som tillämpas i EU-15-medlemsstaterna. Nivån på det direktstöd som tillämpas i EU-15-medlemsstaterna ska således undersökas.

63. Det framgår till exempel av kommissionens rapport om fördelningen av direktstöd till jordbrukare i medlemsstaterna för budgetåret 2005, [33] efter EU-10-medlemsstaternas anslutning, att de totala stödbelopp som beviljas till jordbrukare varierar avsevärt, även bland EU-15-medlemsstaterna.

64. Det står följaktligen klart att ”nivån” på stödet inte kan motsvara stödets totala *belopp* eller stödets *nominella värde*. Om nivån motsvarade beloppet, skulle det nämligen inte kunna finnas någon allmän nivå i EU-15-medlemsstaterna. I det avseendet anser jag att det är utrett, såsom kommissionen har framhållit, att jämförelsen mellan nivåerna på direktstöd i EU-15-medlemsstaterna och EU-10-medlemsstaterna förutsätter att de nivåer som beaktas är ”allmänna” för dessa grupper av medlemsstater, med undantag av de individuella beloppen för varje medlemsstat.

65. Om uttrycket ”nivån på direktstödet” inte syftar på direktstödets belopp, anser jag däremot att det går att dra slutsatsen att det hänvisar till *metoderna för att beräkna det direktstöd som ska beviljas*. [34]

66. Om denna tolkning godtogs, skulle det vara möjligt att därav dra slutsatsen att nivån på direktstödet i EU-10-medlemsstaterna motsvarar nivån i EU-15-medlemsstaterna, i vart fall när metoderna för att bevilja direktstöd är desamma i EU-10-medlemsstaterna och i EU-15-medlemsstaterna.

67. Hänvisningen till ”nivån för det direkta stöd som jordbrukaren skulle ha varit berättigad till enligt det *motsvarande EU-system* som *tillämpas* i de medlemsstater som ingick i gemenskapen den 30 april 2004” [35], vilken förekommer i punkt 27 b i kapitel 6 i bilaga II till 2003 års anslutningsakt och avser artikel 1c i förordning nr 1259/1999, bekräftar denna tolkning, vilken innebär en jämförelse av systemen för direktstöd eller metoderna för beviljande av direktstöd. Det är således lämpligt att övergå till en prövning av metoderna för att beräkna direktstöd.

32 — Det ska påpekas att i vissa språkversioner används i det avseendet olika uttryck i artikel 10.1 och i artikel 132.2 sista stycket i förordning nr 73/2009 (särskilt den estniska och den finska versionen), medan uttrycken är desamma i flera andra språkversioner. Jag vill erinra om att i händelse av bristande överensstämmelse mellan språkversionerna av en unionsrättslig text, ska den aktuella bestämmelsen tolkas med hänsyn till systematiken i och ändamålet med de föreskrifter i vilka den ingår (dom Ivansson m.fl., C-307/13, EU:C:2014:2058, punkt 40). Dessa enstaka språkliga skillnader kan följaktligen inte påverka detta konstaterande vad beträffar tolkningen av artikel 10.1 i förordning nr 73/2009.

33 — Det går att ta del av rapporterna på engelska på följande webbadresser: http://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/beneficiaries/direct-aid/pdf/annex1-2005_en.pdf och http://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/beneficiaries/direct-aid/pdf/annex2-2005_en.pdf.

34 — Olika metoder för att klassificera och mäta nivån på jordbruksstöd har utvecklats inom Världshandelsorganisationen (WTO) och Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD). Dessa metoder, i synnerhet WTO:s aggregerade stödmått (på engelska ”Aggregate Measurement of Support”, AMS) och OECD:s uppskattningar av stödet till producenter (på engelska ”Producer Support Estimate”, PSE), kan användas för att klassificera och jämföra stödnivåerna i olika länder. Dessa olika system har dock skapats för olika syften, och de ger mycket varierande resultat (se, för ett liknande resonemang, studien av Effland, A., ”Classifying and Measuring Agricultural Support: Identifying Differences Between the WTO and OECD Systems”, EIB-74, U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service, mars 2011; studien finns tillgänglig på följande webbadress: http://www.ers.usda.gov/media/129064/eib74.pdf). Dessa system kan inte som sådana användas vid tolkningen av begreppet ”nivå” som används i förordning nr 73/2009.

35 — Min kursivering.

3. Metoderna för att beräkna direktstöd i EU-15-medlemsstaterna och EU-10-medlemsstaterna

68. För att kunna jämföra metoderna för att beräkna direktstöd, är det lämpligt att först undersöka situationen i EU-15-medlemsstaterna och utvecklingen av dessa metoder.

69. De olika systemen för direktstöd i EU-15-medlemsstaterna före reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken år 2003 [36] var förtecknade i bilagan till förordning nr 1259/1999. Genom förordning nr 1782/2003 infördes ett system med samlat gårdsstöd, det vill säga ett system för frikopplat inkomststöd till varje jordbruksföretag, i vilket – utan att förändra de faktiska belopp som betalas ut till jordbrukare – flera befintliga direktstöd har kombinerats i ett enda stöd, som fastställs på grundval av tidigare stödrättigheter, under en referensperiod, justerade med hänsyn till det fullständiga genomförandet av åtgärder som infördes genom agenda 2000 och de förändringar av stödbeloppen som görs genom förordning nr 1782/2003. [37]

70. Inom ramen för systemet med samlat gårdsstöd hade medlemsstaterna flera valmöjligheter vad beträffar definitionen av systemet och de eventuella undantagen från fullständig frikoppling. Vid införandet av systemet med samlat gårdsstöd kunde medlemsstaterna välja mellan tre huvudsakliga modeller för att beräkna stödrättigheternas belopp, nämligen en ”historisk modell”, som grundar sig på de stöd som den enskilda jordbrukaren har erhållit under en referensperiod och som ger upphov till olika stödbelopp per hektar, en ”regional modell” som tar hänsyn till allt stöd som har erhållits i en region och som därefter delas med antalet hektar stödberättigande mark och som ger upphov till ett schablonbelopp, och en ”blandad modell” som kombinerar dessa två modeller och som kan vara ”statisk” eller ”dynamisk”. [38] Genom förordning nr 73/2009 utvidgades därefter frikopplingen av direktstödet och systemet med samlat gårdsstöd förenklades.

71. Eftersom EU-15-medlemsstaterna, vilka är skyldiga att tillämpa systemet med samlat gårdsstöd, har valt olika modeller för att beräkna direktstöden, är det uppenbart att de metoder för att beräkna direktstöd som tillämpas av dessa stater också skiljer sig åt, även om samtliga kan hänföras till ett enda system för direktstöd. [39] Eftersom artikel 10 i förordning nr 73/2009 grundar sig på antagandet om en ”allmän” nivå för direktstöd i EU-15-medlemsstaterna, måste det med nödvändighet kunna finnas en sådan nivå, även om det föreligger sådana skillnader mellan beräkningsmetoderna.

72. Vad beträffar det system som tillämpas i EU-10-medlemsstaterna, framgår det av punkt 27 b i kapitel 6 i bilaga II till 2003 års anslutningsakt, vilken avser artikel 1b som infördes i förordning nr 1259/1999, att EU-10-medlemsstaterna hade möjlighet att välja ett nytt övergångssystem, särskilt systemet för enhetlig arealersättning, vilket endast är tillämpligt i de nya medlemsstaterna.

36 — Det ska erinras om att reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken skedde parallellt med anslutningsförhandlingarna med de nuvarande EU-10-medlemsstaterna.

37 — Skälen 24 och 25 i förordning nr 1782/2003.

38 — Se kommissionens dokument avseende systemet med samlat gårdsstöd, vilket finns tillgängligt på franska på följande webbadress: http://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/pdf/factsheet-single-payment-scheme_fr.pdf. För de olika system som tillämpas i de 28 medlemsstaterna, se kartan på följande webbadress: http://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/images/map-direct-payments_en.gif.

39 — Detta system ger nämligen medlemsstaterna stor valfrihet. Såsom har påpekats i doktrinen, ”med beaktande av rådets förordning [nr 1782/2003] och samtliga tillämpningsföreskrifter, kommer man upp i sammanlagt omkring 500 artiklar och 50 bilagor som täcker två ’frikopplade system’ (samlat gårdsstöd och det förenklade systemet för de nya medlemsstaterna), 17 frikopplade system (varav sex är av övergångskaraktär), två modeller för frikoppling (en historisk och en regional), sex sätt att regionalisera (på historisk, schablonmässig, hybrid, statisk eller dynamisk grund och varianten för de nya medlemsstaterna), valmöjligheten med en uppskjuten frikoppling för mjölkbidrag, möjligheten att göra åtskillnad mellan arealer för permanent betesmark eller för odling av jordbruksgrödor, tio valmöjligheter med partiell återkoppling för viss produktion, en eventuell underlåtenhet att tillämpa frikopplingen under en övergångsperiod på tre år, möjligheten att inte frikoppla vissa stödsystem och slutligen, som kronan på verket, åtminstone tio olika typer av stödrättigheter inom ramen för systemet med samlat gårdsstöd” (Bianchi, D., *La politique agricole commune* (*PAC*). *Toute la PAC, rien d’autre que la PAC*, Bruylant, Bryssel, 2006, s. 294).

73. Den tillämpningsperiod för systemet för enhetlig arealersättning som föreslogs i 2003 års anslutningsakt, sträckte sig fram till utgången av år 2006, med möjlighet till förlängning två gånger med ett år på begäran av den nya medlemsstaten. Eftersom infasningen, enligt 2003 års anslutningsakt, av direktstöd i EU-10-medlemsstaterna fortsatte fram till år 2013, följer det av bestämmelserna i samma anslutningsakt att det grundläggande systemet [40] för direktstöd redan borde ha varit detsamma i EU-15-medlemsstaterna och i EU-10-medlemsstaterna långt före slutet av infasningsperioden år 2013. Det framgår dock av artikel 143b.9 i förordning nr 1782/2003, i dess lydelse enligt 2003 års anslutningsakt efter anpassning genom beslut 2004/281, att tillämpningsperioden för systemet för enhetlig arealersättning först förlängdes fram till utgången av år 2010, och det framgår av artikel 122.3 i förordning nr 73/2009 att tillämpningsperioden därefter förlängdes till och med den 31 december 2013 [41].

74. Bland EU-10-medlemsstaterna är det endast Republiken Malta och Republiken Slovenien som har beslutat att tillämpa systemet med samlat gårdsstöd, vilket är det system som även är tillämpligt i EU-15-medlemsstaterna. De övriga EU-10-medlemsstaterna tillämpar fortfarande systemet för enhetlig arealersättning, ett system som inte får tillämpas av EU-15-medlemsstaterna.

75. Om man godtar tolkningen att dessa ”nivåer” på direktstöd anger metoderna för att beräkna det direktstöd som ska beviljas, blir det svårare att göra en jämförelse av nivåerna på direktstödet, eftersom metoderna för beviljande är olika, särskilt eftersom stödsystemen inte är desamma, vilket var fallet för de flesta EU-15-medlemsstaterna och EU-10-medlemsstaterna år 2012.

76. Eftersom det, såsom jag redan har nämnt ovan i punkt 71 i detta förslag till avgörande, måste kunna finnas en allmän nivå för direktstöd i EU-15-medlemsstaterna när det föreligger olika modeller av systemet med samlat gårdsstöd, går det även att dra slutsatsen att systemet med samlat gårdsstöd och systemet för enhetlig arealersättning är jämförbara, med avseende på jämförelsen av nivåerna på direktstöd.

77. Systematiken i förordning nr 73/2009 bekräftar denna tolkning. I denna förordning har möjligheten för EU-10-medlemsstaterna att fortsätta att tillämpa systemet för enhetlig arealersättning fram till utgången av år 2013 bibehållits. Enligt artikel 121 i denna förordning ska å andra sidan dessa medlemsstater, från och med år 2013, alltjämt nå upp till 100 procent av den gällande nivån för sådant stöd i medlemsstater som inte tillhör de nya medlemsstaterna. Härav följer att de båda systemen är jämförbara med avseende på jämförelsen av nivåerna på direktstöd, och enbart den omständigheten att de flesta av EU-10-medlemsstaterna har valt ett annat system för direktstöd än det som tillämpas i EU-15-medlemsstaterna kan följaktligen inte utesluta möjligheten att göra en jämförelse av de allmänna nivåerna.

78. Det ska nu prövas huruvida nivån på direktstödet i EU-10-medlemsstaterna år 2012 motsvarade minst den nivå på direktstöd som tillämpas i EU-15-medlemsstaterna, i den mening som avses i artikel 10.1 i förordning nr 73/2009.

40 — Det vill säga systemet före de minskningar som gjordes, bland annat genom infasning eller modulering.

41 — Även efter detta datum får de medlemsstater som tillämpar systemet för enhetlig arealersättning, enligt artikel 36 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013 av den 17 december 2013 om regler för direktstöd för jordbrukare inom de stödordningar som ingår i den gemensamma jordbrukspolitiken och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 637/2008 och rådets förordning (EG) nr 73/2009 (EUT L 347, s. 608), besluta att fortsätta att tillämpa det systemet till och med den 31 december 2020. Enligt informationsmeddelandet från kommissionen av den 13 november 2014 rörande medlemsstaternas beslut om genomförande av det nya systemet för direktstöd (Decisions taken by Member States for the implementation of the new direct support system; informationsmeddelandet finns tillgängligt på engelska på följande webbadress: http://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/direct-payments/docs/implementation-decisions-ms_en.pdf), har de tio medlemsstater som tillämpar systemet för enhetlig arealersättning, däribland Republiken Bulgarien och Rumänien, alla beslutat att fortsätta att tillämpa detta system till och med år 2020.

4. Jämförelsen av nivåerna på direktstöd år 2012

79. Den väsentliga frågan vad gäller jämförelsen av nivåerna på direktstödet är huruvida den omständigheten att endast direktstöd som överstiger 5 000 euro moduleras i EU-15-medlemsstaterna ska beaktas för att fastställa nivån på direktstödet i EU-15-medlemsstaterna år 2012.

80. Kommissionen har framhållit att effekten av att tillämpa taket på 5 000 euro skulle vara nominell, med hänsyn till de praktiska konsekvenserna av tillämpningen av nämnda tak, vilka skulle vara olika i de olika EU-15-medlemsstaterna. Vidare anser kommissionen att jämförelsen av de nivåer på direktstöd som tillämpas i EU-15-medlemsstaterna och i EU-10-medlemsstaterna ska göras på förhand. Följaktligen skulle det ha varit praktiskt omöjligt att beakta effekten av direktstöd som understiger 5 000 euro i EU-15-medlemsstaterna för att avgöra huruvida moduleringen skulle tillämpas i EU-10-medlemsstaterna år 2012.

81. Som jag redan har konstaterat, hänför sig nivån på direktstödet till metoden för att beräkna direktstödet. I moduleringssystemet är metoden sådan att endast direktstöd som överstiger 5 000 euro minskas genom modulering. Det är uppenbart att vissa jordbrukare i samtliga EU-15-medlemsstater erhåller direktstöd som understiger 5 000 euro, vilka därför inte omfattas av modulering. Om taket på 5 000 euro skulle beaktas för att fastställa nivån på direktstödet, skulle nämligen den totala nivån på direktstödet överstiga 90 procent, eftersom stödnivån för jordbrukare i EU-15-medlemsstaterna som erhåller belopp som understiger 5 000 euro alltid uppgår till 100 procent.

82. En sådan tolkning skulle dock strida mot systematiken i förordning nr 73/2009. Uppgifterna ”med beaktande av eventuella minskningar i enlighet med artikel 7.1”, som anges i artikel 10.1 i förordning nr 73/2009, och ”med beaktande av, från och med 2012, tillämpningen av artikel 7 jämförd med artikel 10”, som anges i artikel 132.2 i förordning nr 73/2009, infördes nämligen i förordningen då moduleringssystemet antogs fortsätta att gälla fram till utgången av år 2012 och då nivån på direktstöd i EU-10-medlemsstaterna antogs nå upp till 100 procent av den nivå på direktstöd som tillämpades i EU-15-medlemsstaterna år 2013.

83. I likhet med vad kommissionen har hävdat, anser jag således att artiklarna 10 och 132.2 sista stycket i förordning nr 73/2009 klart förutsätter att år 2012 är det första – och, eftersom moduleringen upphörde år 2012, det enda – kalenderår under vilket obligatorisk modulering ska tillämpas i EU-10-medlemsstaterna. [42]

84. Om inverkan av taket på 5 000 euro hade varit relevant för att fastställa nivån på direktstöd, med följden att nivån på direktstödet i EU-15-medlemsstaterna år 2012 hade överstigit 90 procent, skulle moduleringen aldrig ha kunnat tillämpas i EU-10-medlemsstaterna, eftersom år 2012 var det enda år under vilket nivåerna på direktstödet hade kunnat vara enhetliga innan moduleringsperioden upphörde. [43] Under dessa omständigheter hade lagstiftaren inte någon anledning att införa bestämmelserna i artikel 10.2 och 10.3 i förordning nr 73/2009 eller att nämna år 2012 i artikel 132.2 i förordning nr 73/2009. Skyldigheten att beakta den modulering som tillämpades i EU-15-medlemsstaterna med avseende på jämförelsen av nivåerna skulle följaktligen inte ha något existensberättigande.

42 — Anpassningsmekanismen, vilken infördes för år 2013, är dock tillämplig i EU-10-medlemsstaterna utan några särskilda bestämmelser (se punkt 49 i förevarande förslag till avgörande).

43 — Eftersom procentsatsen för modulering år 2011 var endast 9 procent för EU-15-medlemsstaterna och nivån på direktstödet i EU-10-medlemsstaterna var 80 procent av den nivå som tillämpades i EU-15-medlemsstaterna, står det klart att nivåerna på direktstödet i EU-15-medlemsstaterna och i EU-10-medlemsstaterna år 2011 fortfarande var mycket olika.

85. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen ska besvara tolkningsfråga 1 a och 1 b enligt följande. Artiklarna 7.1, 10.1 och 121 i förordning nr 73/2009 ska tolkas så, att den nivå på direktstöd som tillämpas i EU-15-medlemsstaterna år 2012 uppgick till 90 procent av nivån på alla direktstöd och att nivån på direktstödet i de nya EU-10-medlemsstaterna år 2012 var lika hög som nivån i EU-15-medlemsstaterna.

C – *Tolkningsfråga 1 c och tolkningsfråga 2 a och 2 b*

86. Den hänskjutande domstolen har ställt tolkningsfråga 1 c för att få klarhet i huruvida den omständigheten att jämförelsen av direktstöd ska ske på olika grunder, eftersom direktstödsnivån i EU-10-medlemsstaterna bedöms utan att en modulering har tillämpats, medan nivån i EU-15-medlemsstaterna bedöms efter det att modulering har tillämpats, motiverar slutsatsen att sista ledet i artikel 10.1 i förordning nr 73/2009 strider mot 2003 års anslutningsakt, mot vissa allmänna principer i unionsrätten och mot den gemensamma jordbrukspolitikens mål.

87. Märk väl att jag redan har bekräftat, i punkt 85 i förevarande förslag till avgörande, att artikel 10.1 i förordning nr 73/2009 jämförd med artikel 7.1 i samma förordning ska tolkas så, att jämförelsen av nivåerna faktiskt ska göras på de grunder som har nämnts av den hänskjutande domstolen. Fråga 1 c avser således giltigheten av sista ledet i artikel 10.1 i förordning nr 73/2009 med hänsyn till 2003 års anslutningsakt, de angivna principerna i unionsrätten och den gemensamma jordbrukspolitikens mål.

88. Följaktligen ska denna frågeställning samt fråga 2 a och 2 b, vilken också avser giltigheten av artikel 10.1 i förordning nr 73/2009, besvaras gemensamt. Fråga 2 a och 2 b avser dessutom giltigheten av artikel 132.2 sista stycket i förordning nr 73/2009 och giltigheten av genomförandebeslut C(2012) 4391. Eftersom tillämpningen av artikel 132.2 sista stycket i förordning nr 73/2009 är avhängig av artikel 10 – tillämpningen av en minskning av kompletterande nationellt direktstöd kräver nämligen även en jämförelse av nivåerna på direktstöd som görs på grundval av artiklarna 7 och 10 i förordning nr 73/2009[44] – ska samtliga dessa frågor behandlas gemensamt, genom att först undersöka 2003 års anslutningsakt och därefter de allmänna principerna respektive den gemensamma jordbrukspolitikens mål.

89. Jag vill erinra om att jag, i punkterna 40 och 45 i förevarande förslag till avgörande, har föreslagit att domstolen ska slå fast att dessa frågor delvis ska avvisas, i den mån de avser rättssäkerhetsprincipen, principen om skydd för berättigade förväntningar, principen om god förvaltningssed och principen om lojal konkurrens samt arbetsdokument nr DS2011/14/REV2. Vad beträffar de allmänna principerna kommer jag följaktligen endast att granska principen om icke-diskriminering och om likabehandling.

1. 2003 års anslutningsakt

90. Bronius Jakutis och Kretingalės kooperatinė ŽŪB har gjort gällande att sista ledet i artikel 10.1 och sista ledet i artikel 132.2 sista stycket i förordning nr 73/2009 samt genomförandebeslut C(2012) 4391 strider mot 2003 års anslutningsakt, i vilken det inte finns några föreskrifter om modulering av direktstöd eller minskning av kompletterande nationellt direktstöd i EU-10-medlemsstaterna eller föreskrifter om det år då direktstödet förutsätts ha blivit lika i EU-15-medlemsstaterna och i EU-10-medlemsstaterna. Kommissionen anser däremot att skyldigheten att beakta eventuella

44 — Artikel 132.2 sista stycket i förordning nr 73/2009 innehåller uppgiften ”med beaktande av, från och med 2012, tillämpningen av artikel 7 jämförd med artikel 10”.

minskningar som gjorts i enlighet med artikel 7.1 i förordning nr 73/2009 var nödvändig för att upprätthålla en balans mellan de stödnivåer som föreskrivs i 2003 års anslutningsakt och för att säkerställa att den obligatoriska moduleringen är förenlig med bestämmelserna i 2003 års anslutningsakt.

91. Det är riktigt att det inte finns några föreskrifter i 2003 års anslutningsakt om en obligatorisk tillämpning av moduleringen på jordbrukarna i EU-10-medlemsstaterna. Modulering utgör nämligen en ny åtgärd som infördes genom förordning nr 1782/2003 efter ingåendet av 2003 års anslutningsakt, inom ramen för reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken. Artikel 12a i förordning nr 1782/2003, vilken reglerar moduleringen i EU-10-medlemsstaterna, infördes därefter i förordning nr 1782/2003 genom förordning nr 583/2004.

92. De enda bestämmelser i 2003 års anslutningsakt som indirekt hänvisar till jämförelsen av nivåerna på direktstöd är artiklarna 1a och 1c i förordning nr 1259/1999, vilka avses i punkt 27 i kapitel 6 i bilaga II till 2003 års anslutningsakt och vars lydelse återges ovan. [45]

93. Artikel 1a i förordning nr 1259/1999 medför helt enkelt att nivån på direktstöd i EU-10-medlemsstaterna ska motsvara 100 procent av nivån på direktstöd i EU-15-medlemsstaterna år 2013, medan artikel 1c i nämnda förordning klart visar avsikten att undvika att det system som tillämpas i EU-10-medlemsstaterna, däribland beviljandet av kompletterande nationellt direktstöd, leder till en nivå på direktstöd som överstiger den som följer av det system som tillämpas i EU-15-medlemsstaterna. Även om det följer av artikel 1c i förordning nr 1259/1999 att det sammanlagda direkta *stödbelopp* som en jordbrukare kan beviljas i EU-10-medlemsstaterna, inklusive kompletterande nationellt direktstöd, inte får överstiga *nivån* för det direkta stöd som jordbrukaren skulle ha varit berättigad till enligt det motsvarande system som tillämpas i EU-15-medlemsstaterna, anser jag att det står klart att nämnda artikel 1c medför en jämförelse av *nivåerna* på direktstöd. När nivåerna på direktstödet är likvärdiga i EU-15-medlemsstaterna och i EU-10-medlemsstaterna, ska således det *belopp* kompletterande nationellt direktstöd som ska beviljas en enskild jordbrukare i EU-10-medlemsstaterna minskas för att motsvara de eventuella förändringarna i nivån i EU-15-medlemsstaterna.

94. Det är mot bakgrund av dessa överväganden som det ska prövas huruvida de relevanta bestämmelserna i förordning nr 73/2009 är giltiga, med hänsyn till 2003 års anslutningsakt, genom att börja med artikel 10.1 i nämnda förordning.

95. Det ska noteras att det i artikel 1a i förordning nr 1259/1999, vilken avses i 2003 års anslutningsakt, inte föreskrivs att nivån på direktstöd i EU-10-medlemsstaterna inte får vara lika hög som nivån på direktstöd i EU-15-medlemsstaterna före år 2013, utan endast att nivån på 100 procent skulle vara uppnådd år 2013. Om nivån på direktstöd i EU-15-medlemsstaterna även får understiga 100 procent före år 2013, är det däremot möjligt att nivåerna blir lika höga i EU-15-medlemsstaterna och i EU-10-medlemsstaterna till och med före år 2013.

96. Med hänsyn till dels att 2003 års anslutningsakt inte utgör hinder för att nivåerna på direktstöd i EU-15-medlemsstaterna och i EU-10-medlemsstaterna får vara enhetliga till och med före år 2013, dels att det följer av 2003 års anslutningsakt att nivån på direktstöd, inklusive kompletterande nationellt direktstöd, i EU-10-medlemsstaterna inte får överstiga nivån på direktstöd i EU-15-medlemsstaterna, är det följaktligen enligt min mening förenligt med 2003 års anslutningsakt att beakta en sänkning av nivån på direktstöd i EU-15-medlemsstaterna för att jämföra nivåerna.

45 — Se punkt 59 i förevarande förslag till avgörande.

97. Jag vill påpeka att den modulering som ska tillämpas i EU-10-medlemsstaterna år 2012 efter denna jämförelse som gjorts på olika grunder – efter modulering för EU-15-medlemsstaterna och före modulering för EU-10-medlemsstaterna – inte är identisk med den modulering som ska tillämpas i EU-15-medlemsstaterna, utan avser endast de belopp som överstiger 300 000 euro.[46] Denna metod för tillämpning av moduleringen i EU-10-medlemsstaterna gör det möjligt att undvika att den modulering som tillämpas i EU-15-medlemsstaterna år 2012 medför en lägre nivå på direktstöd i EU-15-medlemsstaterna jämfört med nivån på direktstöd i EU-10-medlemsstaterna, men även att undvika att den modulering som tillämpas i EU-10-medlemsstaterna år 2012 medför en sänkning av nivån på direktstöd i EU-10-medlemsstaterna under nivån på direktstöd i EU-15-medlemsstaterna.

98. Följaktligen är artikel 10.1 i förordning nr 73/2009 förenlig med 2003 års anslutningsakt i det avseendet.

99. Vad beträffar frågan huruvida artikel 132.2 sista stycket i förordning nr 73/2009 är förenlig med 2003 års anslutningsakt, ska det noteras att det i denna artikel uttryckligen hänvisas till år 2012 för att beakta den modulering som följer av artiklarna 7 och 10 i förordning nr 73/2009.

100. Som jag redan har nämnt i de föregående punkterna, är skyldigheten att beakta moduleringen i EU-15-medlemsstaterna för att tillämpa moduleringen i EU-10-medlemsstaterna år 2012, vilken följer av artikel 10.1 i förordning nr 73/2009, förenlig med 2003 års anslutningsakt. Av samma skäl är skyldigheten att beakta moduleringen år 2012, vid beviljandet av kompletterande nationellt direktstöd, förenlig med 2003 års anslutningsakt. Den är nämligen nödvändig för att undvika att den kombinerade nivån på direktstöd och kompletterande nationellt direktstöd kan överstiga nivån på direktstöd i EU-15-medlemsstaterna.

101. 2003 års anslutningsakt utgör således inte något hinder mot en uttrycklig uppgift om det år då en minskning av direktstödet, såsom moduleringen, ska tillämpas i EU-10-medlemsstaterna, vid en utjämning av nivåerna på direktstöd i EU-15-medlemsstaterna och i EU-10-medlemsstaterna, vilket enligt min mening var fallet år 2012.

102. Slutligen bekräftar genomförandebeslut C(2012) 4391 den tolkning av artikel 132.2 sista stycket i förordning nr 73/2009 som kommissionen har förespråkat och tillämpningen av denna artikel på det kompletterande nationella direktstöd som beviljades i Litauen år 2012. För att bedöma huruvida nämnda beslut är giltigt ska det följaktligen undersökas huruvida kommissionens tolkning är korrekt.

103. Arbetsdokument DS2011/14/REV2, vilket kommissionen hänvisar till i sitt genomförandebeslut C(2012) 4391, innehåller detaljerade förklaringar avseende moduleringen och sättet att genomföra minskningarna av kompletterande nationellt direktstöd i EU-10-medlemsstaterna år 2012. Enligt arbetsdokumentet ska minskningen av kompletterande nationellt direktstöd tillämpas på olika sätt i de medlemsstater som tillämpar systemet för enhetlig arealersättning och i de medlemsstater som tillämpar systemet med samlat gårdsstöd.[47]

46 — Denna tolkning följer direkt av artikel 10.2 i förordning nr 73/2009, vars giltighet inte har ifrågasatts i förevarande förfarande. Enligt arbetsdokument DS2011/14/REV2 uppgick skillnaden mellan nivån på direktstöd till följd av infasningsmekanismen i EU-10-medlemsstaterna och nivån på direktstöd i EU-15-medlemsstaterna, med beaktande av eventuella minskningar i enlighet med artikel 7.1 i nämnda förordning, till noll år 2012, eftersom nivåerna i EU-15-medlemsstaterna och i EU-10-medlemsstaterna var lika med 90 procent. Eftersom den procentsats som ska beaktas uppgår till noll, uppgår även procentsatsen för modulering till noll avseende belopp på mellan 5 000 euro och 300 000 euro. Procentsatsen för progressiv modulering, det vill säga minskningen ökad med 4 procentenheter, avseende belopp som överstiger 300 000 euro uppgår således till 4 procent.

47 — Genomförandebeslut C(2012) 4391 rör endast Republiken Litauen, som tillämpar systemet för enhetlig arealersättning. Prövningen av denna tolkning, vilken framgår redan av arbetsdokument DS2011/14/REV2, är således inriktad på dess effekter för de EU-10-medlemsstater som tillämpar systemet för enhetlig arealersättning.

104. Artikel 132.5 i förordning nr 73/2009 möjliggör för de medlemsstater som tillämpar systemet för enhetlig arealersättning att fastställa rambelopp avsedda för specifika sektorer.[48] Som kommissionen har påpekat, ska dessa sektorspecifika rambelopp vara lika med skillnaden mellan, å ena sidan, det totala stödbelopp per sektor som följer av tillämpningen av artikel 132.2 första stycket led a eller led b i förordning nr 73/2009 (det vill säga 100 procent av det stöd som beviljats av EU-15-medlemsstaterna enligt led a som är tillämplig i det sammanhanget) och, å andra sidan, det totala direktstöd som skulle vara tillgängligt i Litauen för samma sektor under det aktuella året, enligt systemet för enhetlig arealersättning.

105. Vidare anser kommissionen att med tillämpning av moduleringen i de EU-10-medlemsstater som tillämpar systemet för enhetlig arealersättning, har de jordbrukare som erhållit direktstöd och kompletterande nationellt direktstöd vars sammanlagda belopp understiger 5 000 euro inte blivit föremål för några minskningar av de kompletterande nationella direktstöden, eftersom jordbrukarna i EU-15-medlemsstaterna åtnjuter ett ”fribelopp” på 5 000 euro i enlighet med artikel 7.1 i förordning nr 73/2009. Om det sammanlagda stödbelopp som en jordbrukare är berättigad till överstiger 5 000 euro, ska den del av det kompletterande nationella direktstödet som överstiger 5 000 euro bli föremål för en minskning med 10 procent, för denna minskning är tillämplig inom ramen för moduleringen enligt artikel 7.1 d i förordning nr 73/2009. Om det sammanlagda beloppet av allt stöd som ska utbetalas överstiger 300 000 euro, ska den del av det kompletterande nationella direktstödet som överstiger 300 000 euro bli föremål för en minskning med ytterligare 4 procentenheter.

106. Denna tolkning är enligt min mening förenlig med 2003 års anslutningsakt. Denna beräkningsmetod gör det nämligen möjligt att säkerställa att den obligatoriska modulering som tillämpas i EU-15-medlemsstaterna överensstämmer med målen med 2003 års anslutningsakt, dock utan att sänka den kombinerade nivån på direktstöd och kompletterande nationellt direktstöd i EU-10-medlemsstaterna under den nivå på direktstöd som tillämpas i EU-15-medlemsstaterna. Eftersom kompletterande nationellt direktstöd beviljas i EU-10-medlemsstaterna utöver direktstöden, anser jag att samtliga belopp som överstiger 5 000 euro ska sänkas i proportion till moduleringen i EU-15-medlemsstaterna för att bevara balansen mellan, å ena sidan, direktstöd som beviljas i EU-15-medlemsstaterna och, å andra sidan, direktstöd och kompletterande nationellt direktstöd som beviljas i EU-10-medlemsstaterna.

107. Mot bakgrund av det ovan anförda anser jag att det står klart att det vid prövningen – med avseende på 2003 års anslutningsakt – av bestämmelserna i artiklarna 10.1 och 132.2 sista stycket i förordning nr 73/2009 samt genomförandebeslut C(2012) 4391 inte har framkommit någon omständighet som kan påverka giltigheten av nämnda bestämmelser och beslut.

2. Principen om icke-diskriminering och om likabehandling

108. Bronius Jakutis och Kretingalės kooperatinė ŽŪB har hävdat att de relevanta bestämmelserna och rättsakterna strider mot unionsrättens principer och mot den gemensamma jordbrukspolitikens mål, eftersom moduleringen av direktstöd och minskningen av kompletterande nationellt direktstöd, i enlighet med lydelsen i och målen med dessa bestämmelser och rättsakter, år 2012 tillämpas på

48 — Enligt kommissionen tillämpades detta sektorsbaserade synsätt år 2012 i samtliga medlemsstater som har valt systemet för enhetlig arealersättning, däribland Republiken Litauen. Enligt denna institution har de kompletterande nationella direktstöden, inom ramen för systemet för enhetlig arealersättning, vissa specifika särdrag, eftersom de gör det möjligt för medlemsstaterna att stödja sektorer som i annat fall inte skulle erhålla något stöd i dessa medlemsstater. När en medlemsstat väljer systemet för enhetlig arealersättning, läggs alla utbetalningar som gjorts inom ramen för de europeiska stödsystemen samman för att delas upp i lika delar i förhållande till de hektar som kan beviljas stöd, varvid samtliga jordbrukare således erhåller ett enhetligt belopp per hektar i hela landet. De utbetalningar som görs inom ramen för systemet med samlat gårdsstöd är mer differentierade, eftersom en medlemsstat kan bevilja ett större stöd till förmån för vissa sektorer, genom att differentiera beloppen för stödrättigheterna.

jordbrukarna i EU-10-medlemsstaterna, vilka erhåller ett klart lägre direktstöd än vad jordbrukarna i EU-15-medlemsstaterna erhåller. Kommissionen har däremot påpekat att situationen för EU-10-medlemsstaterna inte är identisk med situationen för EU-15-medlemsstaterna, eftersom EU-10-medlemsstaterna tillämpar infasningsmekanismen.

109. Det ska först erinras om att principen om icke-diskriminering och om likabehandling är en allmän princip i unionsrätten, vilken stadgas i artiklarna 20 och 21 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, och vilken kräver att lika situationer inte får behandlas olika och att olika situationer inte får behandlas lika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan behandling. [49] En förutsättning för att likabehandlingsprincipen ska anses ha åsidosatts genom åtskillnad i behandlingen, är att de aktuella situationerna är jämförbara med hänsyn till samtliga omständigheter som kännetecknar dem. [50]

110. Två olika ståndpunkter har framförts av parterna vad beträffar åsidosättandet av icke-diskrimineringsprincipen. Å ena sidan anser Bronius Jakutis och Kretingalės kooperatinė ŽŪB att den omständigheten att jämförelsen av direktstöden görs på olika grunder, har medfört en omotiverad minskning av stöden för EU-10-medlemsstaterna år 2012 och visar att *lika situationer* har behandlats olika. Å andra sidan har den litauiska regeringen hävdat att icke-diskrimineringsprincipen åsidosätts när det belopp som utbetalas per hektar sakligt sett skiljer sig mellan EU-10-medlemsstaterna och EU-15-medlemsstaterna, eftersom dessa grupper av stater befinner sig i *olika situationer*. Därför bör de inte behandlas lika genom att tillämpa moduleringen på ett identiskt sätt.

111. Jag anser att båda dessa påståenden är felaktiga.

112. Förevarande mål är inte ett ”klassiskt” mål om diskriminering. Skillnaden i behandling mellan EU-10-medlemsstaterna och EU-15-medlemsstaterna följer av primärrätten, särskilt av 2003 års anslutningsakt, vars syfte är att fastställa närmare bestämmelser om anpassning till unionsrätten för EU-10-medlemsstaterna, vilka antingen är mer eller mindre förmånliga jämfört med gemenskapens regelverk som är tillämpligt på EU-15-medlemsstaterna. Situationerna för dessa två grupper av medlemsstater är således inte lika, i den mening som avses i ”klassisk” rättspraxis avseende icke-diskrimineringsprincipen.

113. Domstolen har nämligen redan haft tillfälle att konstatera att situationen på jordbruksområdet var radikalt annorlunda i EU-10-medlemsstaterna jämfört med i EU-15-medlemsstaterna, vilket motiverade en successiv tillämpning av unionsstöden, i synnerhet direktstödet, för att inte störa den nödvändiga och pågående omstruktureringen av jordbrukssektorn i EU-10-medlemsstaterna. Situationen för EU-10-medlemsstaterna och den situation som rådde i de EU-15-medlemsstater som åtnjuter direktstöd utan begränsningar är inte lika. Det är därför inte möjligt att göra någon giltig jämförelse. [51]

49 — Dom Akzo Nobel Chemicals och Akcros Chemicals/kommissionen (C-550/07 P, EU:C:2010:512, punkterna 54 och 55 och där angiven rättspraxis), dom IBV & Cie (C-195/12, EU:C:2013:598, punkterna 49 och 50) och dom Feakins (C-335/13, EU:C:2014:2343, punkt 47).

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

51 — Se, för ett liknande resonemang, dom Polen/rådet (C-273/04, EU:C:2007:622, punkterna 87 och 88) och dom Polen/kommissionen (C-335/09 P, EU:C:2012:385, punkterna 100 och 101).

114. Det ska således konstateras att åtminstone fram till utgången av infasningsperioden är situationen för EU-10-medlemsstaterna och den situation som rådde i EU-15-medlemsstaterna inte lika. EU-10-medlemsstaterna erhåller direktstöd motsvarande de procentsatser som anges i tabellen och som ursprungligen angavs i 2003 års anslutningsakt, och de får bevilja kompletterande nationellt direktstöd, en valmöjlighet som EU-15-medlemsstaterna inte har.[52] Att situationerna för EU-15-medlemsstaterna och för EU-10-medlemsstaterna är olika följer således direkt av bestämmelserna i 2003 års anslutningsakt.

115. Vidare kan det vara lämpligt att påpeka att även om moduleringen ska tillämpas på EU-10-medlemsstaterna år 2012, ska den procentsats som är tillämplig vid moduleringen begränsas till skillnaden mellan nivån på de direktstöd som tillämpas i EU-10-medlemsstaterna, i enlighet med infasningsmekanismen, och nivån på direktstöd i EU-15-medlemsstaterna, med beaktande av eventuella minskningar i enlighet med artikel 7.1 i förordning nr 73/2009 (det vill säga moduleringen i EU-15-medlemsstaterna). I sitt arbetsdokument DS2011/14/REV2 har kommissionen därav dragit slutsatsen att den ”grundläggande” moduleringen inte ska tillämpas i EU-10-medlemsstaterna, eftersom denna skillnad uppgick till noll procent år 2012. Endast den så kallade gradvisa moduleringen, det vill säga den modulering som ska tillämpas på direktstöd som överstiger 300 000 euro, är tillämplig i EU-10-medlemsstaterna. Följaktligen är det endast de direktstöd som överstiger 300 000 euro som omfattas av moduleringen på 4 procent.

116. Jag anser att denna tolkning av tillämpningen av moduleringen i EU-10-medlemsstaterna år 2012, vilken följer direkt av artikel 10.2 i förordning nr 73/2009, är korrekt. Påståendet att moduleringen ska tillämpas på ett identiskt sätt i EU-10-medlemsstaterna och i EU-15-medlemsstaterna är följaktligen felaktigt.

117. Eftersom EU-10-medlemsstaterna har möjlighet att bevilja kompletterande nationellt direktstöd, och då samtliga de EU-10-medlemsstater som tillämpar systemet för enhetlig arealersättning har valt ett sektorsbaserat synsätt för beviljandet av kompletterande nationellt direktstöd[53] – vilket, i kombination med tillämpningen av systemet för enhetlig arealersättning, nästintill omöjliggör en jämförelse mellan, å ena sidan, de direktstöd och kompletterande nationella direktstöd som beviljas i EU-10-medlemsstaterna och, å andra sidan, de direktstöd som beviljas i EU-15-medlemsstaterna – går det inte att jämföra nivåerna på direktstöd i EU-15-medlemsstaterna med direktstöden och de kompletterande nationella direktstöden i EU-10-medlemsstaterna för att bedöma huruvida det eventuellt har skett ett åsidosättande av principen om icke-diskriminering och om likabehandling vad beträffar minskningen av kompletterande nationellt direktstöd.

118. I vilket fall som helst är en eventuell jämförelse verkningslös, eftersom situationerna för EU-15-medlemsstaterna och EU-10-medlemsstaterna inte är lika och inte heller ska behandlas på ett identiskt sätt. Det rör sig dessutom om en direkt konsekvens av 2003 års anslutningsakt, och lagenligheten av bestämmelserna i 2003 års anslutningsakt kan, i egenskap av primärrätt, inte ifrågasättas.

52 — Det ska noteras att de EU-10-medlemsstater som tillämpar systemet för enhetlig arealersättning har behållit möjligheten att bevilja kompletterande stöd även *efter* infasningsperioden. Skäl 8 i förordning nr 671/2012 har följande lydelse: ”De nya medlemsstaterna fick till följd av infasningen av direktstöden i dessa medlemsstater rätt att bevilja kompletterande nationella direktstöd. Denna möjlighet kommer inte längre att finnas kvar 2013, då direktstöden i de nya medlemsstaterna enligt tidsplanen gradvis kommer att ha införts fullt ut. I de nya medlemsstater som tillämpar systemet för enhetlig arealersättning har de kompletterande nationella direktstöden inneburit ett viktigt inkomststöd för jordbrukare i vissa sektorer. … Av denna anledning och för att undvika en plötslig och väsentlig sänkning av stödet under 2013 inom de sektorer som fram till 2012 mottog kompletterande nationella direktstöd … bör dessa medlemsstater ges möjlighet att, med kommissionens tillstånd, bevilja jordbrukare nationellt övergångsstöd för 2013.” Möjligheten att bevilja sådant nationellt övergångsstöd förlängdes på nytt genom förordning nr 1307/2013 för perioden 2015–2020.

53 — Se punkt 104 i förevarande förslag till avgörande.

119. Mot bakgrund av det ovan anförda anser jag att det står klart att det vid prövningen – med avseende på principen om icke-diskriminering och om likabehandling – av bestämmelserna i artiklarna 10.1 och 132.2 sista stycket i förordning nr 73/2009 samt genomförandebeslut C(2012) 4391, vilket avser tolkningen av artikel 132 i förordning nr 73/2009, inte har framkommit någon omständighet som kan påverka giltigheten av nämnda bestämmelser och beslut.

3. Den gemensamma jordbrukspolitikens mål

120. Vad beträffar den gemensamma jordbrukspolitikens mål, vilka anges i artikel 39 FEUF, ska det påpekas att unionslagstiftaren, på området för den gemensamma jordbrukspolitiken, förfogar över ett stort utrymme för skönsmässig bedömning som motsvarar det politiska ansvar som följer av artiklarna 40 FEUF och 43 FEUF. Domstolen har vid upprepade tillfällen slagit fast att lagenligheten av en åtgärd som vidtas på detta område endast kan påverkas om åtgärden är uppenbart olämplig i förhållande till det mål som den behöriga institutionen avser att eftersträva.[54] Domstolens prövning ska följaktligen begränsas till en kontroll av huruvida åtgärden i fråga är behäftad med ett uppenbart fel eller innebär maktmissbruk, eller om den ifrågavarande myndigheten på ett uppenbart sätt har överskridit gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning.[55]

121. Eftersom de olika situationerna i EU-15-medlemsstaterna och i EU-10-medlemsstaterna samt principen att den kombinerade nivån på direktstöd och kompletterande nationellt direktstöd i EU-10-medlemsstaterna inte får överstiga nivån på direktstöd i EU-15-medlemsstaterna direkt följer av 2003 års anslutningsakt, anser jag inte att unionslagstiftaren har gjort en uppenbart oriktig bedömning eller på ett uppenbart sätt har överskridit gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning genom att anta sista ledet i artikel 10.1 och sista ledet i artikel 132.2 sista stycket i förordning nr 73/2009 samt genomförandebeslut C(2012) 4391.

122. Som jag redan har nämnt, tycks skyldigheten att beakta den obligatoriska modulering som tillämpas i EU-15-medlemsstaterna vid jämförelsen mellan nivåerna på direktstöd år 2012 i själva verket snarare utgöra en nödvändig förutsättning för att säkerställa den balans mellan nivåerna på direktstöd som föreskrivs i 2003 års anslutningsakt.

123. Mot bakgrund av det ovan anförda anser jag att det står klart att det vid prövningen – med avseende på den gemensamma jordbrukspolitikens mål – av bestämmelserna i artiklarna 10.1 och 132.2 sista stycket i förordning nr 73/2009 samt genomförandebeslut C(2012) 4391 inte har framkommit någon omständighet som kan påverka giltigheten av nämnda bestämmelser och beslut.

D – *Tolkningsfråga 2 c*

124. Den hänskjutande domstolen har ställt fråga 2 c för att få klarhet i huruvida sista stycket i artikel 132.2 i förordning nr 73/2009, i dess lydelse till följd av den rättelse som offentliggjordes den 18 februari 2010, strider mot unionsrättens principer, däribland särskilt principen om skydd för berättigade förväntningar, rättssäkerhetsprincipen, principen om god förvaltningssed och icke-diskrimineringsprincipen, på grund av att denna ändring genom rättelse medförde en justering av icke-teknisk art som ändrade bestämmelsens innehåll i grunden.

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

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

125. Det ska, vid bedömningen av huruvida rättelsen av den 18 februari 2010 endast utgör en rättelse av ett skrivfel som inte påverkar innehållet i förordning nr 73/2009, erinras om att det följer av fast rättspraxis att vid tolkningen av en unionsbestämmelse ska inte bara lydelsen beaktas, utan också sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som bestämmelsen ingår i. [56]

126. Enligt kommissionen rör det sig om en rättelse av teknisk art. Det framgår av kommissionens yttrande att ändringen av artikel 132.2 i förordning nr 73/2009 skedde, genom rättelse av den 18 februari 2010, på samtliga officiella språk. Den ursprungliga avfattningen av nämnda artikel 132.2 sista stycket, på samtliga officiella språk, innehöll visserligen uppgiften om år 2012, men i vissa språkversioner [57] angavs denna uppgift i början av meningen, medan den i vissa andra språkversioner [58] angavs i slutet av meningen, på en plats som dock inte var helt lämplig.

127. Den franska språkversionen, liksom den litauiska språkversionen, tillhör den första kategorin av språkversioner, i vilken året nämndes i början av meningen före ändringen. Följande ändring gjordes:

”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 engelska språkversionen, och i alla andra språkversioner som hör till den andra gruppen av språkversioner, skedde däremot en rättelse av artikel 132.2 sista stycket i förordning nr 73/2009 genom att flytta den uppgift om år 2012 som fanns i slutet av meningen, enligt följande:”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. I likhet med kommissionen vill jag påpeka att uppgiften om år 2012 i början av meningen medför att artikel 132.2 sista stycket i förordning nr 73/2009 skulle kunna tolkas så, att förbudet – enligt vilket jordbrukarna i EU-10-medlemsstaterna inte får erhålla stöd som överstiger den gällande nivån i EU-15-medlemsstaterna – *endast* avsåg år 2012. Det är uppenbart att denna tolkning är felaktig och oförenlig med bestämmelserna i 2003 års anslutningsakt.

130. Trots att rättelsen av artikel 132.2 i förordning nr 73/2009 antogs i samtliga språkversioner, framgår dock unionslagstiftarens avsikt av de ursprungliga versionerna av bestämmelsen på spanska, tjeckiska, danska, estniska, grekiska, engelska, italienska, lettiska, maltesiska, polska, portugisiska, rumänska, slovakiska, slovenska, finska och svenska. Enligt min mening är det följaktligen uppenbart att bytet av plats för uppgiften om år 2012 i den aktuella meningen endast utgör en rättelse av teknisk art och inte en ändring av själva innehållet av den rättsliga förpliktelsen.

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

57 — Bland annat den bulgariska, den tyska, den franska, den litauiska och den nederländska språkversionen.

58 — Den spanska, den tjeckiska, den danska, den estniska, den grekiska, den engelska, den italienska, den lettiska, den maltesiska, den polska, den portugisiska, den rumänska, den slovakiska, den slovenska, den finska och den svenska språkversionen.

59 — Min kursivering och överstrykning. Den litauiska rättelsen av den 18 februari 2010 (EUT L 43, s. 7) innehöll ett fel. Trots att uppgiften om år 2012 hade införts i slutet av bestämmelsen, hade den inte tagits bort i början av meningen. Av det skälet var det nödvändigt att den 15 maj 2013 göra en andra rättelse till den litauiska språkversionen av artikel 132.2 sista stycket i förordning nr 73/2009 (EUT L 130, s. 60).

60 — Min kursivering och överstrykning.

131. Den ändring som gjordes genom rättelsen utgör följaktligen endast en rättelse av ett skrivfel som inte påverkar innehållet i den gällande lagstiftningen, och innebär således inte att artikel 132.2 sista stycket i förordning nr 73/2009 är rättsstridig.

E – *Tolkningsfråga 2 d*

132. Den hänskjutande domstolen har ställt fråga 2 d för att få klarhet i huruvida det litauiska ordet *dydis* (”nivå”) i artikel 1c, vilken avses i punkt 27 b i kapitel 6 i bilaga II till 2003 års anslutningsakt, har samma betydelse som ordet *lygis* (”nivå”) i sista stycket i artikel 132.2 i förordning nr 73/2009.

133. Jag vill erinra om att genom punkt 27 b i kapitel 6 i bilaga II till 2003 års anslutningsakt infördes bland annat artikel 1c i förordning nr 1259/1999.

134. Det ska först påpekas att den hänskjutande domstolen inte har angett vare sig i tolkningsfrågan eller någon annanstans i beslutet om hänskjutande vilket stycke eller ens punkt i artikel 1c som det hänvisas till. Artikel 1c i förordning nr 1259/1999 innehåller nämligen tio punkter och ordet *dydis* används flera gånger i denna artikel.[61] Även ordet *lygis*, vilket omnämns i tolkningsfrågan med hänvisning till artikel 132.2 sista stycket i förordning nr 73/2009, används i nämnda artikel 1c.

135. Jag anser dock att det är möjligt att tolka frågan för att kunna ge ett användbart svar på denna.

136. Vad beträffar tillkomsten av artikel 132 i förordning nr 73/2009 ska det påpekas att det i denna artikel i huvudsak fastställs samma regler som i artikel 143c i förordning nr 1782/2003, vilken i sin tur återger de åtgärder som avses i artikel 1c i förordning nr 1259/1999.

137. Med hänsyn till denna utveckling och med beaktande av den sista delen av tolkningsfråga 2 d, vilken förutsätter att det ska göras en jämförelse mellan ordet *dydis* och ett ord som används i artikel 132.2 sista stycket i förordning nr 73/2009, anser jag att ordet *dydis*, som den hänskjutande domstolen har hänvisat till i tolkningsfråga 2 d, är det ord som anges i artikel 1c.2 sista stycket i förordning nr 1259/1999.

138. Det ska noteras att det relevanta litauiska uttryck som används i artikel 143c.2 sista stycket i förordning nr 1782/2003 är *dydis*, liksom i artikel 1c.2 sista stycket i förordning nr 1259/1999. Detta uttryck ändrades således först vid antagandet av förordning nr 73/2009, i vilken uttrycket *lygis* används i artikel 132.2 sista stycket.

139. Enligt domstolens praxis kan den formulering som använts i en av språkversionerna av en unionsrättslig bestämmelse inte ensam ligga till grund för tolkningen av denna bestämmelse eller ges företräde framför övriga språkversioner. Unionsbestämmelserna ska nämligen tolkas och tillämpas på ett enhetligt sätt mot bakgrund av de olika versionerna på samtliga unionsspråk. I händelse av bristande överensstämmelse mellan språkversionerna av en unionsrättslig text, ska den aktuella bestämmelsen tolkas med hänsyn till systematiken i och ändamålet med de föreskrifter i vilka den ingår.[62]

140. I flera språkversioner, andra än den litauiska språkversionen, av artikel 1c.2 sista stycket i förordning nr 1259/1999 och artikel 132.2 sista stycket i förordning nr 73/2009 (i vart fall vad gäller den spanska, den danska, den tyska, den estniska, den engelska, den franska, den italienska, den portugisiska, den finska och den svenska språkversionen), är de uttryck som används i huvudsak identiska i de båda förordningarna.

61 — Antingen ordet *dydis* som sådant eller i dess böjda form *dydžio*.

62 — Se, bland annat, dom Ivansson m.fl. (C-307/13, EU:C:2014:2058, punkt 40).

141. Vidare finns det inte någon uppgift om denna ändring i skälen i förordning nr 73/2009. Tvärtom anges det i skäl 48 i nämnda förordning endast att ”[v]illkoren för beviljandet av [kompletterande nationellt direktstöd] bör bibehållas”.

142. Följaktligen tycks det vara fastställt att ändringen av de uttryck som används i den litauiska språkversionen av artikel 132.2 sista stycket i förordning nr 73/2009 jämfört med artiklarna i de föregående förordningarna, inte ändrar innebörden i det stycket. Detta konstaterande bekräftas av den omständigheten att artikel 132.2 sista stycket i förordning nr 73/2009 återger de åtgärder som avses i punkt 27 b i kapitel 6 i bilaga II till 2003 års anslutningsakt.

143. Följaktligen föreslår jag att domstolen ska besvara tolkningsfråga 2 d enligt följande. Ordet *dydis* i artikel 1c.2 sista stycket i förordning nr 1259/1999, vilken avses i punkt 27 b i kapitel 6 i bilaga II till 2003 års anslutningsakt, har samma betydelse som ordet *lygis* i sista stycket i artikel 132.2 i förordning nr 73/2009.

F – *Tolkningsfråga 3*

144. Den hänskjutande domstolen har ställt tolkningsfråga 3 för att få klarhet i huruvida genomförandebeslut C(2012) 4391, vilket inte offentliggjordes i *Europeiska unionens officiella tidning* och i vilket det, enligt den hänskjutande domstolen, inte anges tillräckliga skäl, är giltigt.

145. Vad beträffar offentliggörandet ska det påpekas att enligt artikel 297.2 FEUF är det inte obligatoriskt att offentliggöra beslut som anger till vem eller till vilka de riktar sig. Sådana beslut ska delges den eller dem som de riktar sig till och får verkan genom denna delgivning. Den omständigheten att genomförandebeslut C(2012) 4391, vilket riktar sig till Republiken Litauen, inte offentliggjordes i *Europeiska unionens officiella tidning* utgör följaktligen inte ett åsidosättande av unionsrättens principer.

146. Vad därefter beträffar motiveringen i genomförandebeslut C(2012) 4391 anser den hänskjutande domstolen att nämnda beslut antogs utan beaktande av att det inte fanns någon information som bekräftade att nivån på direktstöd var enhetlig i EU-15-medlemsstaterna och i EU-10-medlemsstaterna år 2012.

147. Det ska först noteras att den hänskjutande domstolens utgångspunkt är felaktig. Det förhållandet att nivåerna på direktstöden – vilka syftar på metoderna för att beräkna direktstöd och inte direktstödens nominella belopp – blev lika höga år 2012 följer nämligen direkt av bestämmelserna i förordning nr 73/2009.

148. Av det skälet var det inte nödvändigt för kommissionen att motivera sitt beslut i det avseendet.

149. Av den motivering som krävs enligt artikel 296 FEUF ska det enligt fast rättspraxis klart och tydligt framgå hur den institution som har antagit rättsakten har resonerat, så att de som berörs därav kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och så att den behöriga domstolen ges möjlighet att utföra sin prövning. Det krävs inte att alla relevanta faktiska och rättsliga omständigheter anges i motiveringen, eftersom bedömningen av om motiveringen av en rättsakt uppfyller kraven i artikel 296 FEUF inte ska ske endast utifrån motiveringens lydelse, utan även utifrån det sammanhang i vilket den ingår och samtliga rättsregler på det aktuella området.[63]

63 — Se, bland annat, dom Frankrike/rådet (C-479/07, EU:C:2009:131).

150. I skäl 4 i genomförandebeslut C(2012) 4391 hänvisar kommissionen till artikel 132.2 i förordning nr 73/2009, av vilken det framgår att det totala direktstöd, inklusive kompletterande nationellt direktstöd, som en jordbrukare beviljas i EU-10-medlemsstaterna inte får överstiga den nivå på direktstöd som tillämpas i EU-15-medlemsstaterna, med beaktande av moduleringen enligt artiklarna 7 och 10 i förordning nr 73/2009. Det framgår av de sistnämnda artiklarna att nivåerna på direktstöd i EU-15-medlemsstaterna och i EU-10-medlemsstaterna var likvärdiga år 2012.

151. Följaktligen är genomförandebeslut C(2012) 4391 tillräckligt motiverat med avseende på minskningarna av kompletterande nationellt direktstöd.

V – **Förslag till avgörande**

152. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att de frågor som Vilniaus apygardos administracinis teismas (Litauen) har ställt ska besvaras på följande sätt:

1) Vad beträffar fråga 1 a och 1 b, ska artiklarna 7.1, 10.1 och 121 i rådets förordning (EG) nr 73/2009 av den 19 januari 2009 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd för jordbrukare inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare, om ändring av förordningarna (EG) nr 1290/2005, (EG) nr 247/2006 och (EG) nr 378/2007 samt om upphävande av förordning (EG) nr 1782/2003 tolkas så, att den nivå på direktstöd som tillämpas i medlemsstaterna i Europeiska unionen i dess sammansättning den 30 april 2004 uppgick år 2012 till 90 procent av nivån på alla direktstöd och att nivån på direktstödet i de medlemsstater som anslöt sig till Europeiska unionen den 1 maj 2004 var år 2012 lika hög som nivån i de gamla medlemsstaterna.

2) Vad beträffar frågorna 1 c, 2 a, 2 b och 3, har det vid prövningen av tolkningsfrågorna inte framkommit någon omständighet som kan påverka giltigheten av sista ledet i artikel 10.1 och sista ledet i artikel 132.2 sista stycket i förordning nr 73/2009 eller giltigheten av kommissionens genomförandebeslut C(2012) 4391 final av den 2 juli 2012 om tillstånd att bevilja kompletterande nationellt direktstöd i Litauen för år 2012 (delgivet under nummer K(2012) 4391).

3) Vad beträffar fråga 2 c, har det vid prövningen av tolkningsfrågan inte framkommit någon omständighet som kan påverka giltigheten av artikel 132.2 sista stycket i förordning nr 73/2009, i dess lydelse till följd av den rättelse som offentliggjordes den 18 februari 2010 i *Europeiska unionens officiella tidning*.

4) Vad beträffar fråga 2 d, har ordet *dydis* i artikel 1c.2 sista stycket i rådets förordning (EG) nr 1259/1999 av den 17 maj 1999 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken, vilken avses i punkt 27 b i kapitel 6 i bilaga II till akten om villkoren för Republiken Tjeckiens, Republiken Estlands, Republiken Cyperns, Republiken Lettlands, Republiken Litauens, Republiken Ungerns, Republiken Maltas, Republiken Polens, Republiken Sloveniens och Republiken Slovakiens anslutning till de fördrag som ligger till grund för Europeiska Unionen och om anpassning av fördragen av den 23 september 2003, samma betydelse som ordet *lygis* i sista stycket i artikel 132.2 i förordning nr 73/2009.