DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

2. december 2010 *

I sag C-153/09,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Verwaltungsgericht Schwerin (Tyskland) ved afgørelse af 3. februar 2009, indgået til Domstolen den 4. maj 2009, i sagen:

Agrargut Bäbelin GmbH & Co. KG

mod

Amt für Landwirtschaft Bützow,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, A. Tizzano, og dommerne J.-J. Kasel, A. Borg Barthet (refererende dommer), E. Levits og M. Safjan,

* Processprog: tysk.

generaladvokat: J. Mazák
justitssekretær: A. Calot Escobar,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Agrargut Bäbelin GmbH & Co. KG ved Rechtsanwalt J. Booth

— den græske regering ved I. Chalkias og K. Marinou, som befuldmægtigede

— Europa-Kommissionen ved G. von Rintelen og F. Clotuche-Duvieusart, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 2. september 2010,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 54, stk. 6, i Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003 af 29. september 2003 om fastlæggelse af fælles regler for den fælles landbrugspolitiks ordninger for direkte støtte og om

fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere og om ændring af forordning (EØF) nr. 2019/93, (EF) nr. 1452/2001, (EF) nr. 1453/2001, (EF) nr. 1454/2001, (EF) nr. 1868/94, (EF) nr. 1251/1999, (EF) nr. 1254/1999, (EF) nr. 1673/2000, (EØF) nr. 2358/71 og (EF) nr. 2529/2001 (EUT L 270, s. 1), som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 319/2006 af 20. februar 2006 (EUT L 58, s. 32, herefter »forordning nr. 1782/2003«), samt artikel 50, stk. 4, og artikel 51, stk. 1, i Kommissionens forordning (EF) nr. 796/2004 af 21. april 2004 om gennemførelsesbestemmelser vedrørende krydsoverensstemmelse, graduering og det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem som omhandlet i forordning nr. 1782/2003 (EUT L 141, s. 18), som ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 659/2006 af 27. april 2006 (EUT L 116, s. 20, herefter »forordning nr. 796/2004«).

2 Anmodningen er blevet indgivet under en sag mellem Agrargut Bäbelin GmbH & Co. KG (herefter »Agrargut«) og Amt für Landwirtschaft Bützow (kontor for landbrugsorganisationen Bützow, herefter »Amt«) vedrørende fastsættelsen af størrelsen af den støtte, som Agrargut skal tildeles i henhold til enkeltbetalingsordningen for år 2006.

Retsforskrifter

Forordning nr. 1782/2003

3 I forbindelse med reformen af den fælles landbrugspolitik har Rådet for Den Europæiske Union vedtaget forordning nr. 1782/2003, der fastlægger fælles regler for direkte betalinger i forbindelse med den fælles landbrugspolitiks støtteordninger samt for visse støtteordninger for landbrugere.

4 Forordning nr. 1782/2003 fastsætter bl.a. en støtteordning for landbrugere. Denne ordning betegnes i forordningens artikel 1, andet led, som »enkeltbetalingsordningen«. Denne ordning omhandles i forordningens afsnit III.

5 32. betragtning til forordningen anfører følgende:

»For at bevare udtagningens fordele med hensyn til begrænsning af udbuddet og samtidig styrke dens miljøfordele under det nye støttesystem bør udtagningsbetingelserne for agerjord fastholdes.«

6 I forordningens artikel 36, stk. 1, bestemmes:

»Støtten under enkeltbetalingsordningen udbetales for betalingsrettigheder som defineret i kapitel 3 med et tilsvarende antal støtteberettigede hektar som defineret i artikel 44, stk. 2.«

7 Artikel 44, stk. 1 og 2, første afsnit, i forordning nr. 1782/2003 bestemmer:

»1. Enhver betalingsrettighed ledsaget af en støtteberettiget hektar giver ret til betaling af det ved betalingsrettigheden fastsatte beløb.

2. Ved »støtteberettiget hektar« forstås ethvert landbrugsareal på bedriften, der er udlagt som agerjord og permanente græsarealer, undtagen arealer med permanente afgrøder eller skov, eller som anvendes til ikke-landbrugsaktiviteter.«

8 Samme forordnings artikel 46, stk. 2, første afsnit, bestemmer:

»Betalingsrettigheder kan overdrages ved salg eller en hvilken som helst anden endelig overdragelse med eller uden jord. Forpagtning eller tilsvarende transaktioner tillades derimod kun, hvis der sammen med betalingsrettighederne overdrages et tilsvarende antal støtteberettigede hektar.«

9 Afsnit III i forordning nr. 1782/2003 indeholder et kapitel 4, hvis afdeling 2 har overskriften »Udtagningsrettigheder«. I henhold til forordningens artikel 57 finder de øvrige bestemmelser i afsnit III anvendelse på udtagningsrettighederne, medmindre andet er fastsat i denne afdeling.

10 Artikel 53 i forordning nr. 1782/2003 med overskriften »Fastlæggelse af udtagningsrettigheder« bestemmer:

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

obligatoriske udtagningshektar uanset artikel 37 og 43 i nærværende forordning ikke i fastlæggelsen af de rettigheder, der er omhandlet i artikel 43.

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

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

11 Artikel 54 i forordning nr. 1782/2003 med overskriften »Anvendelse af udtagningsrettigheder« har følgende ordlyd:

»1. Enhver udtagningsrettighed ledsaget af en hektar, der er berettiget til en udtagningsrettighed, giver ret til betaling af det beløb, der er fastsat i udtagningsrettigheden.

2. Uanset artikel 44, stk. 2, forstås ved »hektar berettiget til en udtagningsrettighed« ethvert landbrugsareal på bedriften, der er udlagt som agerjord, bortset fra arealer, der på datoen for ansøgningerne om arealstøtte for 2003 var arealer med permanente afgrøder eller skov, eller som anvendtes til ikke-landbrugsaktiviteter eller som permanente græsarealer. […]

[…]

3. Landbrugerne udtager fra produktionen de hektar, som er berettiget til en udtagningsrettighed.

[…]

5. Medlemsstaterne kan på betingelser, der fastlægges efter proceduren i artikel 144, stk. 2, fastsætte undtagelser fra stk. 2, første afsnit, i nærværende artikel, såfremt de træffer foranstaltninger til at undgå enhver betydelig forøgelse af det samlede landbrugsareal, der er berettiget til udtagningsrettigheder.

6. Uanset artikel 36, stk. 1, og artikel 44, stk. 1, skal der ansøges om udtagningsrettigheder før enhver anden rettighed.

7. Udtagningsforpligtelsen gælder fortsat for udtagningsrettigheder, der overdrages.«

12 Forordningens artikel 56, der har overskriften »Anvendelse af udtagne arealer«, bestemmer i stk. 1:

»Den udtagne jord skal bevares i god landbrugs- og miljømæssig stand som omhandlet i artikel 5.

Den må uanset artikel 55 ikke anvendes til landbrugsformål, og der må ikke på den produceres nogen afgrøde til kommercielle formål.«

13 Forordning nr. 1782/2003 indeholder i kapitel 5 — under afsnit III — afdeling 1 med overskriften »Regional gennemførelse«, som fastsætter en mulighed for medlemsstaterne til at gennemføre enkeltbetalingsordningen på regionalt plan.

14 Forordningens artikel 63, stk. 1 og 2, der er indeholdt i afdeling 1, bestemmer følgende:

»1. Anvendes artikel 59, kan rettigheder fastlagt i medfør af denne afdeling kun overdrages eller anvendes inden for samme region eller mellem regioner, for hvilke der er fastlagt samme rettigheder pr. hektar.

2. Anvendes artikel 59, modtager enhver landbruger i den berørte region, uanset artikel 53, udtagningsrettigheder.

Antallet af udtagningsrettigheder fastsættes ved at multiplicere en landbrugers støtteberettigede arealer, jf. artikel 54, stk. 2, som angivet i enkeltbetalingsordningens første anvendelsesår, med en udtagningssats.

Udtagningssatsen beregnes ved at multiplicere grundsatsen for obligatorisk udtagning på 10 % med forholdet i den pågældende region mellem det areal, for hvilket der

i referenceperioden er blevet udbetalt de i bilag VI omhandlede arealbetalinger for markafgrøder, og de støtteberettigede arealer, jf. artikel 54, stk. 2, i referenceperioden.

Værdien af udtagningsrettighederne er den regionale værdi af betalingsrettigheder som fastsat i medfør af artikel 59, stk. 2, eller eventuelt artikel 59, stk. 3, første afsnit.

[…]«

Forordning nr. 796/2004

15 59. betragtning til forordning nr. 796/2004 har følgende ordlyd:

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

16 Artikel 2, nr. 22), i forordning nr. 796/2004 bestemmer:

»I denne forordning forstås ved:

[…]

22) »fastslået areal«: det areal, for hvilket alle de fastsatte støttebetingelser er opfyldt; i forbindelse med enkeltbetalingsordningen kan det anmeldte areal kun anses for at være fastslået, hvis det faktisk er knyttet til et tilsvarende antal betalingsrettigheder.«

17 Forordning nr. 796/2004 indeholder under afsnit IV i del II vedrørende det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem bestemmelser om beregningsgrundlag for støtte fastsat i forordning nr. 1782/2003 samt nedsættelser og udelukkelser heraf.

18 Følgende er fastsat i nævnte forordnings artikel 50, stk. 4:

»Uden at det berører nedsættelser og udelukkelser i henhold til artikel 51 og 53, gælder nedenstående for støtteansøgninger under enkeltbetalingsordningen, for så vidt angår udtagningsrettigheder i forbindelse med definitionen af »fastslået areal« i artikel 2, nr. 22):

a) Hvis en landbruger ikke anmelder hele sit areal med henblik på anvendelse af de udtagningsrettigheder, han råder over, men samtidig anmelder et tilsvarende

areal med henblik på anvendelse af andre rettigheder, betragtes dette areal som anmeldt som udtagne arealer og som ikke fastslået, for så vidt angår den i artikel 49, stk. 1, litra a), nævnte afgrødegruppe.

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

19 I artikel 51, stk. 1, i forordning nr. 796/2004 er følgende fastsat:

»Såfremt det areal, der for en afgrødegruppe er anmeldt i forbindelse med en arealrelateret støtteordning, dog ikke for stivelseskartofler, frø og tobak som omhandlet henholdsvis i artikel 6, 9 og 10c i afsnit IV i forordning (EF) nr. 1782/2003, overstiger det efter nærværende forordnings artikel 50, stk. 3, 4 og 5, fastslåede areal, beregnes støtten på grundlag af det fastslåede areal reduceret med det dobbelte af den konstaterede forskel, hvis denne forskel udgør over 3 % eller to hektar, men ikke over 20 % af det fastslåede areal.

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

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

20 I 2006 havde Agrargut 12,10 betalingsrettigheder samt 59,57 udtagningsrettigheder til rådighed. Selskabet ejede desuden 11,90 ha græsarealer og 36,10 ha agerjord.

21 I sin ansøgning om en enkeltbetaling for 2006 anmeldte Agrargut udtagningsrettigheder og betalingsrettigheder for henholdsvis 36,10 ha udtagen agerjord og 11,90 ha græsarealer.

22 Amt afslog ansøgningen ved afgørelse af 8. januar 2007. Det afviste ligeledes den klage, som Agrargut indbragte over afgørelsen, ved afgørelse af 15. august 2007.

23 Amt var af den opfattelse, at Agrargut i overensstemmelse med forpligtelsen i artikel 54, stk. 6, i forordning nr. 1782/2003 først skulle påberåbe sig sine udtagningsrettigheder. Da selskabet ikke havde ansøgt om alle disse rettigheder og samtidigt havde anmeldt et areal på 11,90 ha med henblik på udnyttelse af sine betalingsrettigheder, fandt Amt, at dette areal i henhold til artikel 50, stk. 4, litra a), i forordning nr. 796/2004 skulle anses for anmeldt som udtagne arealer og som ikke fastslået i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i forordningens artikel 2, nr. 22). Følgelig anvendte Amt de sanktioner, der er fastsat i artikel 51, stk. 1, i forordning nr. 796/2004.

24 Den 19. september 2007 anlagde Agrargut sag til prøvelse af Amts afgørelse ved Verwaltungsgericht Schwerin. Selskabet anførte, at forpligtelsen til at ansøge om udtagningsrettigheder før enhver anden rettighed alene vedrørte hektar, som var berettigede til en udtagningsrettighed i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 54 i forordning nr. 1782/2003. Dette følger af såvel ordlyden af som ånden i og formålet med artikel 50, stk. 4, litra a), i forordning nr. 796/2004.

25 Agrargut gjorde endvidere gældende, at anvendelsen af den sanktionsordning, der følger af forordning nr. 1782/2003 og nr. 796/2004 forudsætter, at ansøgeren har begået en fejl, hvilket ikke er tilfældet i den foreliggende sag. Selskabet anførte ligeledes, at de omhandlede bestemmelser ikke var tilstrækkeligt klare og forståelige.

26 Amt gjorde gældende, at den forpligtelse, der følger af artikel 54, stk. 6, i forordning nr. 1782/2003, skulle fortolkes i lyset af 32. betragtning til forordningen. Dette betød bl.a., at det skulle sikres, at alle betalingsrettigheder ved udtagning tildelt i 2005 blev anvendt, og at de tilsvarende arealer faktisk blev udtaget. Den sanktion, der følger af artikel 51 i forordning nr. 796/2004, svarer ligeledes til dette formål. En landbruger, som råder over flere udtagningsrettigheder end hektar, som var berettigede til udtagningsrettigheder, har således interesse i at overføre sådanne rettigheder eller — hvis dette ikke er muligt — at afholde sig fra samtidigt at anmelde andre betalingsrettigheder.

27 Under disse omstændigheder har den forlæggende ret anført, at der alene kan ansøges om udtagningsrettigheder i forbindelse med arealer, som var berettigede til udtagningsrettigheder. Retten har i denne forbindelse rejst spørgsmålet, om en landbruger, der har anmeldt hele det areal, som var berettiget til udtagningsrettigheder, og som han råder over, således har anmeldt »hele det areal, han råder over« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 50, stk. 4, litra a), i forordning nr. 796/2004.

28 Retten har i øvrigt anført, at bestemmelserne i artikel 50, stk. 4, i forordning nr. 796/2004 er blevet afklaret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 2025/2006 af 22. december 2006 om ændring af forordning nr. 796/2004 (EUT L 384, s. 81). Under disse omstændigheder har retten rejst spørgsmålet, om den sanktion, der er fastsat i artikel 51 i forordning nr. 796/2004, henset til princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, reelt skal anvendes under omstændigheder som de i hovedsagen foreliggende.

29 Under disse omstændigheder har Verwaltungsgericht Schwerin besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

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

2) Såfremt spørgsmål 1 besvares bekræftende:

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

Domstolens bemærkninger

Det første spørgsmål

30 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 54, stk. 6, i forordning nr. 1782/2003 skal fortolkes således, at en landbruger

alene kan ansøge om støtte for de betalingsrettigheder, han råder over, herunder i forbindelse med arealer, som ikke er berettigede til udtagningsrettigheder, hvis han forinden har anvendt sine udtagningsrettigheder fuldt ud.

31 Det skal indledningsvis bemærkes, at artikel 36, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003 fastsætter, at støtten under enkeltbetalingsordningen udbetales for »betalingsrettigheder« med et tilsvarende antal støtteberettigede hektar.

32 Ifølge artikel 54, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003 giver enhver »udtagningsrettighed« forbundet med en hektar, der er berettiget til udtagningsrettigheder, i øvrigt ret til betaling af det beløb, der er fastsat ved udtagningsrettigheden. Bestemmelsens stk. 2 præciserer, hvad der skal forstås ved »hektar, der er berettiget til en udtagningsrettighed«. Det drejer sig om ethvert landbrugsareal på bedriften, der er udlagt som agerjord, bortset fra arealer, der på datoen for ansøgningerne om arealstøtte for 2003 var arealer med permanente afgrøder eller skov, eller som anvendtes til ikke-landbrugsaktiviteter eller som permanente græsarealer.

33 Således er det alene landbrugsarealer, der er udlagt som agerjord, der kan anmeldes med henblik på anvendelse af udtagningsrettigheder. Derimod kan der i henhold til artikel 44, stk. 2, i forordning nr. 1782/2003, sammenholdt med samme bestemmelses stk. 1, ansøges om betalingsrettigheder i forbindelse med alle landbrugsarealer på bedriften, der er udlagt som agerjord eller som permanente græsarealer, med undtagelse af arealer med permanente afgrøder eller skov, eller som anvendtes til ikke-landbrugsaktiviteter.

34 Under disse omstændigheder har den forelæggende ret rejst spørgsmålet om rækkevidden af forpligtelsen i artikel 54, stk. 6, i forordning nr. 1782/2003, særligt i tilfælde, hvor den pågældende landbruger råder over flere udtagningsrettigheder end hektar, som er berettigede til udtagningsrettigheder.

35 Den pågældende ret har særligt rejst spørgsmålet, om forpligtelsen til at ansøge om udtagningsrettigheder før alle andre rettigheder har en absolut karakter, således at den vedrører alle de arealer, som den pågældende landbruger råder over, eller om en sådan forpligtelse alene har en relativ karakter, således at den alene vedrører arealer, som er berettigede til udtagningsrettigheder.

36 I dette andet tilfælde vil landbrugeren opfylde forpligtelsen i artikel 54, stk. 6, i forordning nr. 1782/2003, hvis han har anmeldt hele det areal berettiget til udtagningsrettigheder, som han råder over med henblik på anvendelsen af sine udtagningsrettigheder, selv om en vis del af disse udtagningsrettigheder forbliver uudnyttede.

37 I det første tilfælde derimod kan en landbruger, der — som det er tilfældet i hovedsagen — råder over flere udtagningsrettigheder end hektar, som er berettigede til udtagningsrettigheder, ikke påberåbe sig nogen »betalingsrettigheder« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i kapitel 3 i afsnit III i forordning nr. 1782/2003. Hvis den pågældende landbruger ønsker at drage fordel af støtten i henhold til disse betalingsrettigheder, skal han først overføre en del af sine udtagningsrettigheder eller opkøbe arealer, som er berettigede til udtagningsrettigheder, for at råde over et tilsvarende antal hektar, som er berettigede til udtagningsstøtte, og udtagningsrettigheder.

38 I denne sammenhæng bemærkes, at ordlyden af artikel 54, stk. 6, i forordning nr. 1782/2003 ikke i sig selv gør det muligt at besvare den forelæggende rets spørgsmål.

39 Ikke desto mindre fremgår det af opbygningen af og formålet med forordning nr. 1782/2003, at forpligtelsen i artikel 54, stk. 6, heri har en absolut karakter som fastlagt i denne doms præmis 35.

40 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at som det fremgår af 32. betragtning til nævnte forordning, består et af dens formål i at fastholde udtagningsbetingelserne for agerjord for at bevare udtagningens fordele med hensyn til begrænsning af udbuddet og samtidigt styrke dens miljøfordele. Med henblik herpå har EU-lovgiver fastsat en række foranstaltninger, der tilsigter at sikre udtagningen af landbrugsarealer.

41 Det følger særligt af artikel 53 og artikel 63, stk. 2, i forordning nr. 1782/2003, at landbrugerne tildeles udtagningsrettigheder for at give dem incitament til ved hjælp af økonomisk støtte at udtage en del af de arealer, de råder over. Den landbruger, som ønsker at drage fordel af udtagningsstøtten, skal således i sin ansøgning om enkeltbetaling anmelde et antal hektar, som er berettigede til udtagningsrettigheder, der svarer til antallet af udtagningsrettigheder, som han søger om, og i overensstemmelse med samme forordnings artikel 54, stk. 3, skal disse arealer være genstand for en reel udtagning.

42 Med henblik på at sikre den faktiske udtagning af alle de arealer, der er bestemt til udtagning, som mængdemæssigt svarer til alle de eksisterende udtagningsrettigheder, pålægger artikel 54, stk. 6, i forordning nr. 1782/2003 endvidere landbrugerne at ansøge om deres udtagningsrettigheder før alle andre rettigheder. Denne forpligtelse

ledsages af en sanktionsordning i artikel 50, stk. 4, og artikel 51, stk. 1, i forordning nr. 796/2004. Som det fremgår af 59. betragtning til sidstnævnte forordning, betragtes arealer, der svarer til udtagningsrettigheder, og som ikke er udtaget, som ikke fastslåede arealer, hvis andre rettigheder samtidigt anvendes for det tilsvarende areal.

43 Med henblik på at opretholde den effektive virkning af artikel 54, stk. 6, i forordning nr. 1782/2003 er det væsentligt, at udtagningsrettighederne anvendes før andre rettigheder, uanset om de er baseret på arealer, som er berettigede til udtagningsrettigheder eller ej. I modsat fald ville den effektive udtagning af landbrugsjord således blive bragt i fare, for så vidt som en del af udtagningsrettighederne ville forblive uudnyttede, enten fordi visse landbrugere har overført en del af deres arealer, som er berettigede til udtagningsrettigheder, eller fordi de ved overførsel — i overensstemmelse med forordningens artikel 46, sammenholdt med dennes artikel 57, eller i tilfælde af regionalisering af enkeltbetalingsordningen i overensstemmelse med samme forordnings artikel 63, stk. 1 — har modtaget udtagningsrettigheder uden de tilsvarende arealer.

44 Følgelig skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 54, stk. 6, i forordning nr. 1782/2003 skal fortolkes således, at en landbruger alene kan ansøge om støtte for de betalingsrettigheder, han råder over, herunder i forbindelse med arealer, som ikke er berettigede til udtagningsrettigheder, hvis han forinden har anvendt sine udtagningsrettigheder fuldt ud.

Det andet spørgsmål

45 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om artikel 51 i forordning nr. 796/2004, sammenholdt med denne forordnings artikel 50, stk. 4, skal

fortolkes således, at den sanktion, der er fastsat i denne artikel 51, stk. 1, finder anvendelse på en landbruger, der samtidig med at have undladt at anvende alle sine udtagningsrettigheder har anvendt betalingsrettigheder med basisværdien for permanente græsarealer, herunder når han ikke rådede over et tilstrækkeligt antal hektar, som er berettigede til udtagningsrettigheder, for at gøre samtlige sine udtagningsrettigheder gældende.

46 Som det fremgår af 59. betragtning til forordning nr. 796/2004, fastsætter denne forordnings artikel 51, stk. 1, sammenholdt med dens artikel 50, stk. 4, en sanktionsordning, som finder anvendelse på landbrugere, der i strid med artikel 54, stk. 6, i forordning nr. 1782/2003 har gjort betalingsrettigheder gældende, herunder i forbindelse med arealer, som ikke er berettigede til udtagningsrettigheder, uden forinden at have anvendt deres udtagningsrettigheder fuldt ud.

47 Det følger heraf, at de sanktioner, der er fastsat i artikel 51, stk. 1, i forordning nr. 796/2004, i princippet finder anvendelse på en landbruger, der, som det er tilfældet i hovedsagen, har undladt at anvende alle sine udtagningsrettigheder, samtidig med at han har anvendt betalingsrettigheder med basisværdien for permanente græsarealer, selv om han ikke rådede over et tilstrækkeligt antal hektar, som er berettigede til udtagningsrettigheder, for at gøre samtlige sine udtagningsrettigheder gældende.

48 Som den forelæggende ret har anført, må det fastslås, at ordlyden af artikel 50, stk. 4, litra a), i forordning nr. 796/2004 ikke er uden tvetydighed. Denne bestemmelses manglende klarhed skyldes særligt placeringen i bestemmelsens ordlyd af tillægsordet »tilsvarende«, som giver anledning til en vis usikkerhed vedrørende det således kvalificerede areal.

49 Denne manglende klarhed er i øvrigt udtrykkeligt blevet anerkendt af EU-lovgiver under vedtagelsen af forordning nr. 2025/2006.

50 Femte betragtning til forordning nr. 2025/2006 fastslår således — efter at have anført, at udtagningsrettigheder i henhold til artikel 54, stk. 6, i forordning nr. 1782/2003 skal anvendes før alle andre rettigheder — at »[f]or at sikre lige behandling af landbrugere, som ikke råder over hele det krævede udtagningsareal til at kunne anvende alle deres udtagningsrettigheder, bør bestemmelserne i artikel 50, stk. 4, i forordning [...] nr. 796/2004 præciseres«. Med henblik herpå er ordlyden af artikel 50, stk. 4, litra a), i forordning nr. 796/2004 blevet erstattet af følgende tekst:

»Hvis en landbruger ikke anmelder hele sit areal med henblik på anvendelse af de udtagningsrettigheder, han råder over, men samtidig anmelder et areal med henblik på anvendelse af andre rettigheder, betragtes et areal svarende til de ikke-anmeldte udtagningsrettigheder som anmeldt som udtagne arealer.«

51 Det fremgår imidlertid af fast retspraksis, at retssikkerhedsprincippet forudsætter, at en EU-retlig bestemmelse giver de berørte mulighed for at få et nøjagtigt kendskab til omfanget af de forpligtelser, der derved pålægges dem. Borgerne skal nemlig ikke være i tvivl om deres rettigheder og forpligtelser for at kunne handle derefter (jf. bl.a. dom af 15.7.2010, sag C-582/08, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. I, s. 7195, præmis 49, og af 11.11.2010, sag C-152/09, Grootes, Sml. I, s. 11285, præmis 43).

52 Under disse omstændigheder og henset til betragtningen nævnt i denne doms præmis 38 skal sanktionen i artikel 51, stk. 1, i forordning nr. 796/2004 ikke finde anvendelse under omstændigheder som beskrevet i denne doms præmis 47.

53 Det følger af ovenstående bemærkninger, at artikel 51 i forordning nr. 796/2004, sammenholdt med denne forordnings artikel 50, stk. 4, skal fortolkes således, at, henset til retssikkerhedsprincippet, finder den sanktion, der er fastsat i denne artikel 51, stk. 1, ikke anvendelse på en landbruger, der samtidig med at have undladt at anvende alle sine udtagningsrettigheder, fordi han ikke rådede over et tilstrækkeligt antal hektar, som er berettigede til udtagningsrettigheder, har anvendt betalingsrettigheder med basisværdien for permanente græsarealer.

Sagens omkostninger

54 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Første Afdeling) for ret:

1) Artikel 54, stk. 6, i Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003 af 29. september 2003 om fastlæggelse af fælles regler for den fælles landbrugspolitiks ordninger for direkte støtte og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere og om ændring af forordning (EØF) nr. 2019/93, (EF) nr. 1452/2001, (EF)

nr. 1453/2001, (EF) nr. 1454/2001, (EF) nr. 1868/94, (EF) nr. 1251/1999, (EF) nr. 1254/1999, (EF) nr. 1673/2000, (EØF) nr. 2358/71 og (EF) nr. 2529/2001, som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 319/2006 af 20. februar 2006, skal fortolkes således, at en landbruger alene kan ansøge om støtte for de betalingsrettigheder, han råder over, herunder i forbindelse med arealer, som ikke er berettigede til udtagningsrettigheder, hvis han forinden har anvendt sine udtagningsrettigheder fuldt ud.

2) **Artikel 51 i Kommissionens forordning (EF) nr. 796/2004 af 21. april 2004 om gennemførelsesbestemmelser vedrørende krydsoverensstemmelse, graduering og det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem som omhandlet i forordning nr. 1782/2003, som ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 659/2006 af 27. april 2006, sammenholdt med denne forordnings artikel 50, stk. 4, skal fortolkes således, at, henset til retssikkerhedsprincippet, finder den sanktion, der er fastsat i denne artikel 51, stk. 1, ikke anvendelse på en landbruger, der samtidig med at have undladt at anvende alle sine udtagningsrettigheder, fordi han ikke rådede over et tilstrækkeligt antal hektar, som er berettigede til udtagningsrettigheder, har anvendt betalingsrettigheder med basisværdien for permanente græsarealer.**

Underskrifter