Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
N. JÄÄSKINEN
fremsat den 6. februar 2013 [1]

Sag C-373/11

Panellinios Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou
mod
Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon
og
Ypourgos Agrotikis Anaptyxis kai Trofimon

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Simvoulio tis Epikratias (Grækenland))

»Forordning (EF) nr. 1782/2003 — artikel 69 — gyldighed — forordning (EF) nr. 795/2004 — artikel 48 — fælles landbrugspolitik — ydelse af supplerende betaling til særlige typer landbrug og kvalitetsproduktion — gennemførelse i en medlemsstat — forskelsbehandling — artikel 2 EF, 32 EF, 33 EF og 34 EF«

I – Indledning

1. I denne sag ønsker Simvoulio tis Epikratias (Grækenlands øverste forvaltningsret) en prøvelse af gyldigheden af artikel 69 i Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003 af 29. september 2003 (»forordning nr. 1782/2003«) [2], som giver medlemsstaterne mulighed for i en overgangsperiode frit at fastsætte tilbageholdelsessatsen (mellem 0% og 10% af det totale nationale loft) med henblik på supplerende betalinger til særlige typer landbrug og kvalitetsproduktion.

2. Den forelæggende rets spørgsmål handler nærmere bestemt om grænserne for, i hvilket omfang EU-lovgiver er berettiget til at delegere gennemførelsesbeføjelser vedrørende den fælles landbrugspolitik til medlemsstaterne. I tobakssektoren har medlemsstaterne valgt forskellige tilgangsvinkler til indførelsen af enkeltbetalingsordningen og forskellige tilbageholdelsessatser for ydelse af supplerende betaling i henhold til forordning nr. 1782/2003.

3. Navnlig dette er et af hovedspørgsmålene ved den reform af den fælles landbrugspolitik, der begyndte at tage form efter vedtagelsen af den såkaldte Agenda 2000 [3] på Det Europæiske Råds møde i Berlin den 26. marts 1999. Således var et af hovedformålene med denne reform at forenkle de relevante EU-bestemmelser og samtidig i højere grad at decentralisere gennemførelsen af politikken ved at overlade medlemsstaterne og deres regioner en større margin [4].

1 — Originalsprog: engelsk.

2 — Forordning 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).

3 — Kommissionens meddelelse KOM(97)2000 »Agenda 2000 – Et udvidet og styrket EU«, *Bulletin for De Europæiske Fællesskaber,* Supplement 5/97 (»Agenda 2000«). Jf. især meddelelsens kapitel III.

4 — Jf. Agenda 2000, s. 28.

II – Retsforskrifter

A – *EU-ret*

4. Artikel 64, stk. 1 og 2, i forordning nr. 1782/2003 bestemmer:

»1. En medlemsstat kan senest den 1. august 2004 beslutte at anvende den i kapitel 1-4 omhandlede enkeltbetalingsordning på nationalt eller regionalt plan på de betingelser, der er fastsat i denne afdeling.

2. Kommissionen fastsætter efter hver enkelt medlemsstats valg efter proceduren i artikel 144, stk. 2, et loft for hver af de direkte betalinger, der er omhandlet i artikel 66-69.

Loftet skal svare til andelen af de enkelte typer direkte betalinger under de nationale lofter, der er omhandlet i artikel 41, og multipliceres med de procentsatser for nedsættelse, som medlemsstaterne anvender i henhold til artikel 66-69.

Det samlede beløb for de fastsatte lofter fratrækkes de nationale lofter omhandlet i artikel 41 efter proceduren i artikel 144, stk. 2.

[…]«

5. Artikel 69 i forordning nr. 1782/2003 fastsætter:

»Medlemsstaterne kan tilbageholde op til 10% af den del af de nationale lofter, jf. artikel 41, der svarer til hver sektor, som er nævnt i bilag VI […]

I så tilfælde og inden for det loft, der fastsættes i overensstemmelse med artikel 64, stk. 2, foretager den berørte medlemsstat på årsbasis en supplerende betaling til landbrugerne i den eller de sektor(er), der er berørt af tilbageholdelsen.

Den supplerende betaling ydes for særlige typer landbrug, som er vigtige for miljøbeskyttelsen eller -forbedringen eller for at forbedre kvalitet og markedsføring af landbrugsprodukter, på betingelser, der skal fastlægges af Kommissionen efter proceduren i artikel 144, stk. 2.«

6. Ved forordning (EF) nr. 795/2004 (herefter »forordning nr. 795/2004«)[5] vedtog Kommissionen gennemførelsesbestemmelser til den enkeltbetalingsordning, der blev indført ved forordning nr. 1782/2003.

7. Artikel 48 i forordning nr. 795/2004 har følgende ordlyd:

»1. Den supplerende betaling, der omhandles i artikel 69 i forordning (EF) nr. 1782/2003, ydes på de betingelser, der fastsættes i nærværende artikels stk. 2 til 6, jf. dog artikel 37, stk. 3, i forordning (EF) nr. 1257/1999 og gennemførelsesbestemmelserne hertil.

2. Kun landbrugere i betydningen i artikel 2, litra a), i forordning (EF) nr. 1782/2003 modtager betalingen, uanset om de har ansøgt om deltagelse i enkeltbetalingsordningen, og om de ejer betalingsrettigheder.

5 — Kommissionens forordning af 21.4.2004 om gennemførelsesbestemmelser til enkeltbetalingsordningen i Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003 om fastlæggelse af fælles regler for den fælles landbrugspolitiks ordninger for direkte støtte og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere (EUT L 141, s. 1).

3. »I den eller de sektorer, hvor der foretages tilbageholdelse« betyder, at alle landbrugere i princippet kan ansøge om betaling, hvis de på tidspunktet for indsendelse af en ansøgning om supplerende betaling, på de betingelser, der fastsættes i nærværende artikel, producerede produkter inden for den eller de sektor(er), der omfattes af bilag VI til forordning (EF) nr. 1782/2003.

4. Dækker betalingen driftstyper eller kvalitets- eller markedsføringsforanstaltninger, der ikke vedrører en bestemt produktion, eller hører produktionen ikke direkte under en sektor, kan der fastsættes betaling, hvis der foretages tilbageholdelse inden for alle sektorer, der omhandles i bilag VI til forordning (EF) nr. 1782/2003, og kun landbrugere, der hører under en af de sektorer, der omhandles i nævnte bilag, kan deltage i ordningen.

5. Ved anvendelse af artikel 69 i forordning (EF) nr. 1782/2003 på regionalt plan beregnes tilbageholdelsen på grundlag af den del af betalingerne, som de pågældende sektorer i den pågældende region tegner sig for.

Medlemsstaterne skal fastlægge regionen på passende territorialt niveau efter objektive kriterier og på en sådan måde, at der sikres lige behandling af landbrugerne, og markeds- og konkurrenceforvridninger undgås.

6. De pågældende medlemsstater giver senest den 1. august året før enkeltbetalingsordningens første anvendelsesår nærmere meddelelse om den betaling, de vil yde, og især om betingelserne for at komme i betragtning og om de omfattede sektorer.

Ændringer i den meddelelse, der omhandles i første afsnit, skal foretages senest den 1. august i et givet år for det følgende år. De skal straks meddeles Kommissionen ledsaget af de objektive kriterier, der ligger til grund for de pågældende ændringer. En medlemsstat kan dog ikke ændre de omfattede sektorer eller tilbageholdelsesprocenten.«

8. Forordning nr. 1782/2003 blev ophævet ved Rådets forordning (EF) nr. 73/2009 (herefter »forordning nr. 73/2009«)[6].

B – *National ret*

9. Forordning nr. 1782/2003 og nr. 795/2004 blev gennemført i national ret ved følgende to fællesministerielle bekendtgørelser, som blev udstedt af økonomi- og finansministeren samt ministeren for landbrug og fødevarer: fællesministeriel bekendtgørelse nr. 292464 af 9. august 2005 (herefter »den fællesministerielle bekendtgørelse fra 2005«)[7], som generelt fastsatte de supplerende administrative foranstaltninger til gennemførelse og beregning af antallet og værdien af rettighederne for modtagere af enkeltbetalingen, og fællesministeriel bekendtgørelse nr. 49143 af 8. august 2006 (herefter »den fællesministerielle bekendtgørelse fra 2006«)[8], som specifikt fastsatte foranstaltningerne (ydelsesmåde, ydede beløb, krævet dokumentation for udbetaling af støtten) til udbetaling af supplerende støtte (kvalitetstilbageholdelse) i tobakssektoren.

10. I artikel 16 i og bilag I til den fællesministerielle bekendtgørelse fra 2005 blev procenten for støtten (kvalitetstilbageholdelsen) for tobak fastsat til 2%.

6 — Forordning af 19.1.2009 om fælles regler for den fælles landbrugspolitiks ordninger for direkte støtte til landbrugere og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere, om ændring af forordning (EF) nr. 1290/2005, (EF) nr. 247/2006, (EF) nr. 378/2007 og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1782/2003 (EUT L 30, s. 16). Forordning nr. 795/2004 er heller ikke længere i kraft, idet den blev ophævet ved Kommissionens forordning (EF) nr. 1120/2009 af 29.10.2009 om gennemførelsesbestemmelser til enkeltbetalingsordningen i afsnit III i Rådets forordning (EF) nr. 73/2009 om fælles regler for den fælles landbrugspolitiks ordninger for direkte støtte til landbrugere og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere (EUT L 316, s. 1).

7 — FEK B 1122.

8 — FEK B 1333.

III – Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

11. I november 2006 anlagde Panellinios Sindesmos Viomikhanion Metapiisis Kapnou (brancheforeningen for den græske tobaksforarbejdningsindustri, herefter »foreningen«) et annullationssøgsmål ved Simvoulio tis Epikratias til prøvelse af den fællesministerielle bekendtgørelse fra 2006. Under denne sag anfægtede foreningen ligeledes gyldigheden af den fællesministerielle bekendtgørelse fra 2005. Ifølge foreningen er begge bekendtgørelser ulovlige, for så vidt som de gennemfører artikel 69 i forordning nr. 1782/2003, idet denne selv er ulovlig, eftersom den strider mod flere bestemmelser i Den Europæiske Unions traktater.

12. Under disse omstændigheder er den forelæggende ret i tvivl om gyldigheden af artikel 69 i forordning nr. 1782/2003, hvorfor den har besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende spørgsmål:

»Er bestemmelsen i artikel 69 i forordning nr. 1782/2003 – hvorefter medlemsstaterne har beføjelse til at fastsætte forskellige tilbageholdelsesprocenter for ydelse af supplerende betaling til producenter inden for et loft på 10% af de i artikel 41 anførte nationale lofter under overholdelse af kriterierne i artikel 69, stk. 3 – forenelig med bestemmelserne i artikel 2 EF, 32 EF og 34 EF og med formålene om at sikre producenterne en fast indtægt og at bevare landdistrikterne, når den tillader en sådan differentiering med hensyn til tilbageholdelsesprocenten?«

13. Foreningen, Den Hellenske Republik, Rådet for Den Europæiske Union og Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg til Domstolen. De deltog alle i retsmødet den 21. november 2012.

IV – Stillingtagen

A – *Indledende bemærkninger*

14. Forordning nr. 1782/2003 fastlægger fælles regler for den fælles landbrugspolitiks ordninger for direkte støtte og visse støtteordninger for landbrugere og ændrer en række ældre forordninger. Forordningen udgjorde en af de juridiske hovedtekster bag reformen af den fælles landbrugspolitik, hvis mål var at øge landbrugssektorens konkurrenceevne, fremme et markedsorienteret, bæredygtigt landbrug og styrke politikken til udvikling af landdistrikter[9].

15. Forordning nr. 1782/2003 indfører i det væsentlige på den ene side en gradvis nedsættelse indtil 2012 af de beløb, der kan ydes som direkte betalinger til landbrugere (artikel 11), og på den anden side en enkeltbetalingsordning (artikel 33-71).

1. Omfanget af og genstanden for nærværende anmodning om præjudiciel afgørelse

16. Først er det vigtigt at afklare det tidsmæssige anvendelsesområde for de relevante EU-bestemmelser i denne sag. Mens nogle af de procesdeltagere, der har indgivet indlæg, i deres argumentation henviser til bestemmelser i Den Europæiske Unions nugældende traktater, opstod de faktiske omstændigheder, som gav anledning til denne sag, før Lissabontraktaten trådte i kraft. Desuden blev forordning nr. 1782/2003 som allerede nævnt ophævet før dette tidspunkt, selv om den fortsat havde virkning derefter. I lyset heraf mener jeg, at de retsforskrifter, der finder anvendelse på denne sag, er EU-retten, som den var på det tidspunkt, hvor tvisten blev indbragt for den nationale ret.

9 — Jf. Europa-Kommissionens forslag til Rådets forordning – Begrundelse – Et langtidsperspektiv i politikken for et bæredygtigt landbrug, KOM(2003) 23 endelig, s. 1.

17. Når det er sagt, mener jeg ikke, at de ved Lissabontraktaten indførte ændringer reelt har nogen indflydelse på den juridiske vurdering af denne sag, hvilket jeg kommer nærmere ind på senere. De nugældende traktatbestemmelser svarer i det væsentlige til de tidligere, eller de kodificerer retlige principper, som er fastsat i retspraksis eller kommet til udtryk i andre retlige instrumenter.

18. Tilsvarende har den omstændighed, at forordning nr. 1782/2003 og forordning nr. 795/2004 er blevet ophævet i mellemtiden, ikke nogen indflydelse på denne sag. Som det er anført af den forelæggende ret i forelæggelsesafgørelsen og bekræftet af Kommissionen i dennes indlæg, havde artikel 69 i forordning nr. 1782/2003 stadig virkning på det tidspunkt, hvor denne sag blev anlagt ved den nationale ret (den 13.11.2006) og særligt, at de deri foreskrevne betalinger blev udført helt indtil juni 2010.

19. For det andet skal det understreges, at procesdeltagerne er enige om, at denne præjudicielle forelæggelse ikke vedrører spørgsmålet, om de foranstaltninger, som den græske regering har truffet for at gennemføre forordning nr. 1782/2003 og nr. 795/2004, er forenelige med EU-retten, herunder navnlig om lovligheden af den fællesministerielle bekendtgørelse fra henholdsvis 2005 og 2006. Således anmoder den forelæggende ret ikke Domstolen om en fortolkning af en EU-retlig bestemmelse, men om en stillingtagen til dens *gyldighed*.

20. Følgelig omhandler denne sag ikke spørgsmålet, hvorvidt de græske myndigheder har anvendt de relevante EU-bestemmelser korrekt. Derfor har jeg i min juridiske analyse udelukkende fokus på gyldigheden af artikel 69 i forordning nr. 1782/2003.

21. For det tredje skal der mindes om, at Den Europæiske Unions kompetence på landbrugsområdet er en delt kompetence. I den nyligt indførte artikel 4, stk. 2, litra d), TEUF er landbrug nemlig nævnt blandt de områder, hvor kompetencen er delt mellem Unionen og dens medlemsstater. Det er blevet diskuteret indgående i den juridiske litteratur, hvorvidt og i hvilket omfang Lissabontraktaten har ændret noget i denne henseende [10]. Dette er imidlertid efter min opfattelse ikke i sig selv relevant, da Domstolen allerede før Lissabontraktaten flere gange havde udtalt, at medlemsstaterne på områder, der er omfattet af den fælles markedsordning, har en residuallovgivningskompetence for så vidt angår situationer, der enten ikke er omfattet af EU-retten, eller hvor EU-retten tillægger dem gennemførelsesbeføjelser [11].

22. Den omstændighed, at landbrugspolitik er et område, hvor både Den Europæiske Union og medlemsstaterne kan lovgive og vedtage juridisk bindende retsakter [12], er ikke uden betydning i den foreliggende sag. Som det fremgik af den tidligere artikel 5 EF (der i det væsentlige er erstattet af artikel 5 i TEU), er Den Europæiske Unions udøvelse af kompetence på et sådant område nemlig underlagt nærhedsprincippet. Heraf følger, at på de områder, som ikke hører ind under dens enekompetence, handler Den Europæiske Union kun hvis og i det omfang målene for den påtænkte handling ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne og bedre kan gennemføres på EU-plan.

10 — Jf. f.eks. D. Bianchi: *La Politique Agricole Commune (PAC) Toute la PAC, Rien d'autre que la PAC!,* Bruylant, 2006, s. 92-95.

11 — Jf. bl.a. dom af 7.2.1984, sag 237/82, Jongeneel Kaas m.fl., Sml. s. 483, præmis 13 og 16, af 3.10.1985, sag 207/84, De Boer, Sml. s. 3203, præmis 26-29, af 18.9.1986, sag 48/85, Kommissionen mod Tyskland, Sml. s. 2549, præmis 12, og af 25.3.2004, sag C-118/02, Industrias de Deshidratación Agrícola, Sml. I, s. 3073, præmis 19.

12 — Dette er det udtryk, der nu er kodificeret i artikel 2, stk. 2, TEUF.

23. Vigtigt er det endvidere, at det også på områder med enekompetence er tilladt at overdrage beføjelser til gennemførelse af EU-bestemmelser til de nationale, eller alt efter omstændighederne regionale eller lokale, myndigheder [13]. Ikke desto mindre kan en sådan overdragelse spille en endnu større rolle, når den forekommer på et område med delt kompetence. På disse områder er afgørelsen af, hvorvidt EU-lovgiver skal delegere gennemførelsesbeføjelser til nationale myndigheder og i så fald hvilke, nemlig også underlagt nærhedsprincippet.

24. Derfor er der næppe to meninger om, at medlemsstaterne stadig har nogle beføjelser ved siden af Den Europæiske Union til at handle på landbrugsområdet. Navnlig må og skal medlemsstaternes myndigheder gennemføre EU-lovgivningen på dette område, når Den Europæiske Union anmoder herom [14]. I denne forbindelse vil jeg desuden henvise til generaladvokat Trstenjaks forslag til afgørelse i Horvath-sagen, hvori hun fremhævede, at decentral og differentieret lovgivning inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik ikke *i sig selv* er uforenelig med de relevante principper i Den Europæiske Unions traktater [15].

25. Derfor kan det spørgsmål om gyldighed, der er rejst i denne sag, kun vedrøre *måden*, hvorpå artikel 69 i forordning nr. 1782/2003 overdrager en vis skønsbeføjelse til medlemsstaterne til at iværksætte supplerende betalinger inden for rammerne af reformen af den fælles landbrugspolitik.

2. Støtte afkoblet fra produktionen

26. Et af hovedpunkterne i denne reform er den såkaldte afkobling af direkte støtte til landbrugere, hvorved betalinger, bortset fra visse undtagelser, ikke længere er knyttet til nogen konkret produktion. Som følge heraf modtager landbrugere direkte betalinger, hvis beløb ikke afhænger af f.eks. den producerede type afgrøde eller varemængde.

27. Jeg nævner udtrykkeligt afkobling, fordi de hævdede negative indvirkninger på den græske tobaksindustri, som foreningen klager over, såfremt de foreligger, efter min opfattelse ikke er resultatet af den foranstaltning, der er foreskrevet i artikel 69 i forordning nr. 1782/2003, men af anvendelsen af afkobling på tobak.

28. Det af foreningen fremførte argument for at anfægte gyldigheden af artikel 69 i forordning nr. 1782/2003 er, at EU-lovgiver har indrømmet de nationale myndigheder en for vid skønsmargen. Den omstændighed, at EU-lovgiver har givet de nationale myndigheder mulighed for, inden for loftet på 10%, frit at bestemme, hvor stor en del af det nationale loft, der tilbageholdes og anvendes til supplerende betalinger, er efter foreningens opfattelse uforenelig med nogle af de grundlæggende principper for den fælles landbrugspolitik og forårsager uretmæssige konkurrencefordrejninger. Hovedårsagen hertil er, at det på grund af denne skønsmargen er uundgåeligt, at forskellige medlemsstater vælger en forskellig procentdel af det nationale loft. Som følge heraf modtager tobaksproducenter i forskellige medlemsstater supplerende betalinger af forskellig størrelse. Det hævdes, at Grækenland som et resultat heraf oplever en kraftig nedgang i tobaksproduktionen.

29. Som den græske regering med føje har fremhævet i sit skriftlige indlæg, er denne argumentation imidlertid ikke holdbar, for så vidt som den er baseret på en urigtig forudsætning. På trods af hvad udtrykket »supplerende betalinger« måtte indikere, kommer disse betalinger ikke oven i det maksimale beløb, der kan ydes som direkte betalinger. Med andre ord gav artikel 69 i forordning nr. 1782/2003 medlemsstaterne mulighed for at yde den støtte, som landbrugere er berettigede til, delvist som direkte betalinger og delvist som supplerende betalinger i stedet for at udbetale hele støtten som

13 — Jf. artikel 2, stk. 1, TEUF.

14 — Jf. den nuværende artikel 291 TEUF, som i det væsentlige erstatter artikel 202, tredje led, EF og kodificerer erklæring nr. 43 om protokollen om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet.

15 — Forslag til afgørelse fremsat den 3.2.2009 i sag C-428/07, Horvath, Sml. I, s. 6355, punkt 90-94.

direkte betalinger. Idéen bag artikel 69 var, at medlemsstaterne, såfremt de ønskede det, kunne beslutte at nedsætte de direkte betalinger til alle producenter i et vist mindre omfang indtil 10% og anvende de derved frigjorte ressourcer til at yde landbrugere med særlige karakteristika en begrænset supplerende betaling [16].

30. Det samlede støttebeløb, der kunne ydes producenterne, påvirkedes imidlertid ikke af, at støtten inddeltes i direkte betalinger og eventuelle supplerende betalinger, for så vidt som de nationale lofter forblev uændrede [17]. I økonomisk henseende gør det ingen forskel for en støttemodtagende sektor, hvis f.eks. 98% af et givent støttebeløb, der svarer til det nationale loft, ydes som direkte betalinger og 2% som supplerende betalinger, eller 90% som direkte betalinger og 10% som supplerende betalinger, på trods af at dette måtte påvirke fordelingen af støtten inden for denne sektor.

31. Dette gælder særligt i Grækenland, eftersom den græske regering anlagde det synspunkt, at alle tobaksproducenter i Grækenland opfyldte betingelserne for at få tildelt supplerende betalinger, og disse betalinger dermed gik til de samme producenter, som ville have modtaget disse penge som en del af direkte betalinger, hvis de supplerende betalinger ikke havde fundet sted.

32. Derfor forekommer foreningens argumentation mig at være misledende. De hævdede konkurrencefordrejninger eller den hævdede nedgang i tobaksproduktionen synes ikke at være forårsaget af den anfægtede foranstaltning. Dette blev, om end indirekte, bekræftet af foreningens repræsentant under retsmødet.

33. Jeg er nemlig snarere af den opfattelse, at de tager afstand fra afkoblingen af støtten til landbrugere af to grunde. For det første at den delvise gennemførelse af afkobling, som artikel 64 i forordning nr. 1782/2003 gav mulighed for, ville føre til en forskellig behandling af producenter i forskellige medlemsstater. For det andet ville afkobling demotivere tobaksproducenter til fortsat at fremstille denne vare, hvilket så ville føre til nedgang i tobaksproduktionen i Grækenland til skade for den græske tobaksforarbejdningsindustris interesser, som foreningen repræsenterer.

34. Hvorvidt det hævdede er rigtigt, er imidlertid uden betydning for den foreliggende sag, fordi afkobling som sådan, såvel som delvis gennemførelse heraf i henhold til artikel 64 i forordning nr. 1782/2003, ikke er genstand for denne sag. Desuden synes foreningens argumentation ikke at tjene sit formål. Den fælles landbrugspolitik har ikke til formål at sikre, at produktionen af et givet landbrugsprodukt forbliver uændret i en årrække. Det modsatte kan faktisk både før og efter reformen af den fælles landbrugspolitik siges at være tilfældet [18].

35. Desuden følger det af 28. betragtning i præamblen til forordning nr. 1782/2003, at for at give landbrugerne frit valg med hensyn til, hvad der skal produceres på deres jord, bør enkeltbetalingen ikke være betinget af produktion af et specifikt produkt.

16 — I artikel 69 refereres der således til »særlige typer landbrug, som er vigtige for miljøbeskyttelsen eller -forbedringen eller for at forbedre kvalitet og markedsføring af landbrugsprodukter«.

17 — Jf. navnlig 31. betragtning til forordning nr. 1782/2003.

18 — F.eks. accepterede Domstolen i Hauer-dommen, at en bestemmelse, som forbød nyplantning af vinstokke i en bestemt periode, var berettiget ud fra formål i almenhedens interesse, der bestod i en øjeblikkelig nedskæring af overskudsproduktionen og en forberedelse af en langsigtet omstrukturering af den europæiske vinavl. Jf. Domstolens dom af 13.12.1979, sag 44/79, Sml. s. 3727, præmis 17-33. Jf. mere generelt om Det Europæiske Fællesskabs bestræbelser på at bekæmpe overskudsproduktionen af bestemte landbrugsprodukter i 1970'erne og 1980'erne: J. Usher: *EC Agricultural Law*, 2. udgave, Oxford University Press, 2001, s. 34-39.

36. Efter at have afklaret omfanget af denne præjudicielle forelæggelse vil jeg nu undersøge gyldigheden af artikel 69 i forordning nr. 1782/2003. I denne forbindelse gør jeg opmærksom på, at Simvoulio tis Epikratias udelukkende rejser tvivl om denne bestemmelses forenelighed med EU-retten på tre forskellige områder: (i) artikel 34 EF, sammenholdt med artikel 2 EF; (ii) artikel 32 EF og (iii) formålene om at »sikre producenterne en fast indtægt« og at »bevare landdistrikterne«. Foreningen har imidlertid i sine indlæg for Domstolen anført yderligere grunde til støtte for påstanden om, at den omhandlede bestemmelse er ugyldig.

37. Jeg vil først undersøge de mulige ugyldighedsgrunde, der er anført i forelæggelsesafgørelsen. Derefter vil jeg behandle de yderligere argumenter, som foreningen har anført, for så vidt som de er tilstrækkeligt forbundne med den forelæggende rets bemærkninger. Derimod mener jeg ikke, at Domstolen i sin besvarelse bør udtale sig om argumenter, som er blevet fremført for Simvoulio tis Epikratias, og som allerede er blevet forkastet.

B – *Mulige ugyldighedsgrunde*

1. Artikel 2 EF og 34 EF

38. Simvoulio tis Epikratias ønsker i det væsentlige oplyst, om artikel 69 i forordning nr. 1782/2003 er uforenelig med artikel 34 EF (nu artikel 40 TEUF), sammenholdt med artikel 2 EF (nu artikel 3 TEUF), som etablerer et fælles marked for landbrugsprodukter [19].

39. Ifølge foreningen vil anvendelsen af artikel 69 i forordning nr. 1782/2003 resultere i, at konkurrencen mellem producenter af samme vare i forskellige medlemsstater fordrejes, idet producenter i de medlemsstater, der har fastsat en lav tilbageholdelsesprocent, vil være dårligere stillede end producenterne i de medlemsstater, hvor denne procent er fastsat på et højere niveau. Dette vil desuden føre til forskelsbehandling af producenter og forbrugere i forskellige medlemsstater.

40. Indledningsvis minder jeg om, at artikel 34, stk. 2, EF, som inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik indeholder et forbud mod forskelsbehandling, alene er et specifikt udtryk for det generelle lighedsprincip, som indebærer, at ensartede forhold ikke må behandles forskelligt, og at forskellige forhold ikke må behandles ensartet, medmindre en sådan behandling er objektivt begrundet [20]. I overensstemmelse med dette princip har EU-lovgiver fastsat en række bestemmelser i forordning nr. 1782/2003 med henblik på en forskellig behandling af sådanne situationer, som på grund af en bestemt vare [21] eller et bestemt geografisk område [22] fordrer særlige regler.

19 — Ifølge artikel 2 EF »[har] Fællesskabet [...] til opgave gennem oprettelsen af et fælles marked og [...] gennem iværksættelsen af fælles politikker eller aktioner [...] at fremme en harmonisk, afbalanceret og bæredygtig udvikling af den økonomiske virksomhed [...] højnelse af levestandarden og livskvaliteten, økonomisk og social samhørighed samt solidaritet mellem medlemsstaterne«. Artikel 34 EF foreskriver en fælles ordning af markederne for landbrugsprodukter i form af fælles konkurrenceregler, en tvungen samordning af de forskellige nationale markedsordninger eller en europæisk markedsordning. Den fælles ordning kan omfatte støtte til såvel produktion som afsætning af de forskellige varer. Den fælles ordning bør udelukke enhver form for forskelsbehandling af Fællesskabets producenter eller forbrugere.

20 — Jf. bl.a. dom af 20.9.1988, sag 203/86, Spanien mod Rådet, Sml. s. 4563, præmis 25, af 17.4.1997, sag C-15/95, EARL de Kerlast, Sml. I, s. 1961, præmis 35, og af 23.10.2007, sag C-273/04, Polen mod Rådet, Sml. I, s. 8925, præmis 86.

21 — Jf. f.eks. artikel 66 (Betalinger i forbindelse med markafgrøder), artikel 67 (Betalinger i forbindelse med får og geder), artikel 68 (Betalinger i forbindelse med oksekød), artikel 76-78 (Præmie for proteinafgrøder), artikel 79-82 (Afgrødespecifik betaling for ris), artikel 83-87 (Arealbetaling for nødder), artikel 88-92 (Støtte til energiafgrøder), artikel 93-94 (Støtte til stivelseskartofler), artikel 95-97 (Mælkepræmie og tillægsbetalinger).

22 — F.eks. artikel 10, stk. 5, og artikel 70, stk. 1, litra b), som fastsætter særlige regler for landbrugere i de franske oversøiske departementer, på Azorerne og Madeira, på De Kanariske Øer og på øerne i Det Ægæiske Hav, samt artikel 98 om en særlig regionalstøtte til markafgrøder i Finland og i Sverige nord for 62. breddegrad.

41. For nu at vende tilbage til de af foreningen fremførte argumenter vil jeg hertil først bemærke, at jeg af de allerede anførte grunde ikke finder dem overbevisende. Det samlede beløb, der udbetales til landbrugere i en sektor i hver medlemsstat, vil i det væsentlige være det samme uafhængigt af, om de nationale myndigheder beslutter at gøre brug af muligheden i henhold til artikel 69 i forordning nr. 1782/2003 for at indføre supplerende betalinger, og i så fald af den tilbageholdelsesprocent, de fastsætter med henblik herpå. Der kan alene være en væsentlig forskel på fordelingen i hvert land – om end det ikke gælder den græske tobaksproduktionssektor – idet det kan forekomme, at nogle producenter kun får direkte betalinger, mens andre også får supplerende betalinger.

42. Jeg er under alle omstændigheder af den opfattelse, at den forskellige behandling, der hævdes at følge af anvendelsen af den anfægtede bestemmelse, er objektivt begrundet og derfor ikke udgør en sådan forskelsbehandling, som EU-retten forbyder, eller forårsager nogen uretmæssig konkurrencefordrejning.

43. Med hensyn til førstnævnte aspekt vil jeg gerne understrege, at Domstolen allerede har fastslået, at den omstændighed, at vedtagelsen af en foranstaltning inden for rammerne af en fælles markedsordning kan have en forskellig indvirkning på producenter på grund af deres individuelle produktion eller lokale vilkår, ikke kan anses for at udgøre en ved traktaten forbudt forskelsbehandling, når foranstaltningen er baseret på objektive kriterier for, hvordan den fælles markedsordning fungerer [23]. Domstolen har ligeledes anerkendt, at situationen i forskellige medlemsstater ikke altid er sammenlignelig og i sig selv kan begrunde fravigelser af den relevante lovgivning i forhold til denne medlemsstat eller visse producenter på dens område [24].

44. I den allerede nævnte dom i Horvath-sagen henviste Domstolen først til sin faste praksis [25], hvorefter forbuddet mod forskelsbehandling, som er et almindeligt EU-retligt princip, ikke tager sigte på en eventuel forskellig behandling fra den ene medlemsstat til den anden, som kan følge af medlemsstaternes forskellige lovgivninger, så længe disse lovgivninger påvirker alle personer, der er omfattet af deres anvendelsesområde, på samme måde. Dernæst drog den konsekvensen af denne retspraksis ved at konkludere, at når der i en medlemsstats forfatningssystem er overladt lovgivningskompetence til decentraliserede myndigheder, vil der ikke foreligge forskelsbehandling i strid med EU-retten alene på grund af, at disse myndigheder vedtager forskellige normer inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik [26].

45. Under omstændigheder som i denne sag ser jeg ingen grund til at fravige disse principper. Særligt mener jeg, at Domstolens argumentation i Horvath-dommen kan finde tilsvarende anvendelse i denne sag. Den blotte omstændighed, at den forskellige behandling i Horvath-dommen var et resultat af den lovgivning, som medlemsstaterne hver især havde vedtaget til gennemførelse af EU-bestemmelser, mens den forskellige behandling i denne sag er en logisk følge af den skønsmargen, som EU-lovgiver udtrykkeligt har overladt medlemsstaternes myndigheder til gennemførelsen, begrunder efter min opfattelse ikke en anden konklusion.

46. Med hensyn til det andet aspekt om konkurrencefordrejning henleder jeg opmærksomheden på, at Domstolen på grundlag af fast retspraksis fastslog i Vodafone-dommen, at »der ved udøvelsen af de beføjelser, som er tillagt fællesskabslovgiver, tilkommer denne et vidt skøn på områder, hvor de foranstaltninger, der skal træffes, indebærer valg af både politisk og økonomisk og social karakter, og når fællesskabslovgiver skal foretage komplekse vurderinger. […] Selv om der tilkommer fællesskabslovgiver en sådan beføjelse, er denne dog forpligtet til at basere sin beslutning på kriterier,

23 — Jf. dom af 9.7.1985, sag C-179/84, Bozzetti, Sml. s. 2301, præmis 34.

24 — Jf. f.eks. dommen i sagen Spanien mod Rådet, præmis 25-30, dom af 21.2.1990, forenede sager C-267/88 - C-285/88, Wuidart, Sml. I, s. 435, præmis 30, og af 15.4.1997, sag C-22/94, Irish Farmers Association m.fl., Sml. I, s. 1809, præmis 32-37, samt dommen i sagen Polen mod Rådet, præmis 86-88.

25 — Jf. i denne retning dom af 3.7.1979, forenede sager 185/78-204/78, van Dam m.fl., Sml. s. 2345, præmis 10, af 1.2.1996, sag C-177/94, Perfili, Sml. I, s. 161, præmis 17, og af 12.7.2005, sag C-403/03, Schempp, Sml. I, s. 6421, præmis 34.

26 — Præmis 47-58.

som er objektive. Inden for rammerne af undersøgelsen af de med de forskellige mulige foranstaltninger forbundne begrænsninger skal fællesskabslovgiver desuden undersøge, om de tilstræbte formål med den valgte foranstaltning kan begrunde, at foranstaltningen har væsentlige negative økonomiske følger for visse erhvervsdrivende« [27].

47. Selv hvis der i det foreliggende tilfælde måtte være nogle negative følger for visse producenter forbundet med den omhandlede foranstaltning, er der for mig at se intet, der tyder på, at EU-lovgiver ikke har baseret sin beslutning om at tillægge medlemsstaterne en skønsmargen ved gennemførelsen af artikel 69 i forordning nr. 1782/2003 på velfunderede og objektive grunde, eller at disse negative følger ikke er velbegrundede f.eks. i målsætningen om at sikre en gnidningsløs overgang mellem de to systemer inden for den fælles landbrugspolitik eller om at yde støtte, der er tilpasset de nationale vilkår eller behov.

48. I denne forbindelse gør jeg opmærksom på, at det i 33. og 34. betragtning til forordning nr. 1782/2003 er forklaret, af hvilke grunde EU-lovgiver har indført nogle særlige bestemmelser om regional og valgfri gennemførelse, navnlig i forordningens artikel 69. Desuden har foreningen ikke fremført noget argument, der for alvor anfægter de mål, den logik og de kriterier, som lovgiver forfulgte og anvendte ved vedtagelsen af disse bestemmelser.

2. Artikel 32 EF

49. Foreningen har endvidere i det væsentlige anført, at artikel 69 i forordning nr. 1782/2003 er i strid med artikel 32 EF [28] (nu artikel 38 TEUF). Dette skyldes, at den omstændighed, at medlemsstaterne har fået mulighed for uden kriterier eller forudgående betingelser frit at fastsætte tilbageholdelsesprocenten i forhold til det nationale loft for den mulige støtte til en vare, der ligesom råtobak er omfattet af fællesmarkedet, i det væsentlige bevirker, at fællesmarkedet bringes til ophør for denne vare. Med andre ord indebærer artikel 69 i forordning nr. 1782/2003 i det væsentlige, at landbrugspolitikken »igen nationaliseres«, hvilket er en omgåelse af de grundlæggende principper, der regulerer det indre marked og den fælles landbrugspolitik.

50. Dette argument er ikke overbevisende. Den omstændighed, at medlemsstaternes myndigheder er tillagt et skøn, hvorved de har mulighed for at yde supplerende betalinger og for i den sammenhæng tilbageholde op til 10% af det nationale loft, kan for mig at se ikke underminere nogen af de grundlæggende principper, der regulerer den fælles landbrugspolitik eller det indre marked.

51. Tværtimod er det efter min opfattelse i fuld overensstemmelse med det retlige princip, der nu er inkorporeret i artikel 39, stk. 2, TEUF, at de nationale myndigheder er tillagt en vis skønsmargen til at beslutte, hvilken foranstaltning der i en vanskelig tid for de europæiske landbrugsmarkeder bedst kan sikre en gnidningsløs overgang. Nævnte bestemmelse fordrer, at lovgiver bl.a. skal tage hensyn til »landbrugserhvervets særlige karakter, der følger af landbrugets sociale struktur og af de strukturelle og naturbetingede forskelle mellem de forskellige landbrugsområder«. Nødvendigheden af at tillægge medlemsstaterne et sådant skøn er faktisk fremhævet i 33. betragtning til forordning nr. 1782/2003.

27 — Dom af 8.6.2010, sag C-58/08, Vodafone m.fl., Sml. I, s. 4999, præmis 52 og 53.

28 — Ifølge artikel 32 EF skal fællesmarkedets funktion og udvikling for så vidt angår landbrugsprodukter ledsages af udformningen af en fælles landbrugspolitik, og de heraf omfattede aktiviteter og produkter er defineret i samme traktatbestemmelse.

52. På denne baggrund mener jeg, at det ikke kan være åbenbart urigtigt at anse de nationale myndigheder for at være bedre i stand til at træffe afgørelse om f.eks. tilbageholdelsessatsen med henblik på supplerende betalinger eller om, hvilke særlige typer landbrug på medlemsstatens område der har brug for sådanne betalinger. Dette bevirker ikke, at den fælles landbrugspolitik »igen nationaliseres«, men er blot en begrænset delegering til de nationale myndigheder af beføjelser til at gennemføre bestemte regler, som EU-lovgiver har fundet hensigtsmæssig i en overgangsperiode mellem den hidtidige fælles landbrugspolitik og den ændrede udgave.

53. I den samlede ændringsplan, som introduceredes ved forordning nr. 1782/2003, må artikel 69 anses for at være af sekundær betydning. Den indfører blot en mulighed for i et begrænset omfang at kombinere direkte betalinger med supplerende betalinger. Denne mulighed er desuden underlagt en række både proceduremæssige og indholdsmæssige betingelser, som er fastsat i selve artikel 69 samt i artikel 48 i forordning nr. 795/2004.

54. Navnlig indebærer artikel 48 i forordning nr. 795/2004 en væsentlig sikkerhedsforanstaltning, idet det kræves, at medlemsstaterne træffer afgørelse på grundlag af objektive kriterier og handler »på en sådan måde, at der sikres lige behandling af landbrugerne, og markeds- og konkurrenceforvridninger undgås«. Desuden tillægger denne bestemmelse Kommissionen beføjelse til nøje at overvåge, hvordan medlemsstaternes myndigheder udfører supplerende betalinger, idet de pålægges en række underretningsforpligtelser [29].

55. De beføjelser, som medlemsstaterne udøver i henhold til artikel 69 i forordning nr. 1782/2003, er derfor både begrænset ex ante og underlagt kontrol ex post.

56. På denne baggrund mener jeg ikke, at artikel 69 i forordning nr. 1782/2003 er i strid med artikel 32 EF.

3. Formålene om at »sikre producenterne en fast indtægt« og at »bevare landdistrikterne«

57. Den forelæggende ret ønsker endvidere oplyst, om artikel 69 i forordning nr. 1782/2003 tilsidesætter formålene om at »sikre producenterne en fast indtægt« og at »bevare landdistrikterne«. Foreningen har nemlig anført, at den omhandlede bestemmelse bevirker, at landbrugere mister en fast indtægt, hvilket fører til en kraftig nedgang i tobaksproduktionen og til, at landbrugsarealer ikke længere bliver dyrket.

58. Med det første af de formål, som den forelæggende ret har nævnt, formoder jeg, at den sigter til det formål, der er fastsat i artikel 33, stk. 1, litra b), EF [nu artikel 39, stk. 1, litra b), TEUF], om at »sikre landbrugsbefolkningen en rimelig levestandard«.

59. Hertil bemærker jeg først og fremmest, at den forelæggende ret har anvendt termen »fast«, som ikke svarer til termen »rimelig«, der indgår i traktatens ordlyd [30]. Denne forskellige terminologi er ikke uvæsentlig, da EU-lovgiver ikke har forpligtet sig til at sikre landbrugere, at deres levestandard med tiden forbliver uændret. Ellers ville lovgivers handlefrihed til at foretage en hvilken som helst ændring af den fælles landbrugspolitik være alvorligt indskrænket [31].

60. Desuden påbyder traktaterne ikke, at en rimelig levestandard sikres gennem en konstant dyrkning af en og samme vare. Med andre ord er der ikke nødvendigvis nogen forbindelse mellem levestandard og dyrkning af nogen bestemt vare.

29 — Det bør nævnes, at Kommissionen i henhold til artikel 64, stk. 3, i forordning nr. 1782/2003 inden for en bestemt tidsfrist »forelægger […] Rådet en rapport, der om nødvendigt ledsages af relevante forslag, vedrørende de følger, som det vil kunne få for markeds- og strukturudviklingen, at medlemsstaterne gennemfører« bl.a. den valgmulighed, der gives i samme forordnings artikel 69.

30 — Samme term forekommer også i 21. betragtning i præamblen til forordning nr. 1782/2003.

31 — Jf. i denne retning dom af 13.11.1990, sag C-331/88, Fedesa m.fl., Sml. I, s. 4023, præmis 26.

61. Derfor giver artikel 33 EF ikke nogen garanti for, at produktionen af et givet landsbrugsprodukt skal kunne forblive uændret år efter år, og da slet ikke markedet i en bestemt medlemsstat.

62. I øvrigt bemærker jeg, at det heller ikke følger af det formål om at stabilisere markederne, der er omhandlet i artikel 33, stk. 1, litra c), EF, at produktionen altid skal være stabil [32]. Denne bestemmelse skal nemlig forstås i bredere forstand, idet den ikke er begrænset til produktionsmængderne, men mere bredt omhandler landbrugernes økonomiske situation [33].

63. Foreningen har i sin argumentation hævdet, at tobak er omfattet af en retlig beskyttelse som følge af, at den er opregnet på listen i bilag I til EF-traktaten (nu bilag I til EUF-traktaten) [34]. Den omstændighed, at tobak er opregnet på listen over varer i bilag I, betyder imidlertid blot, at tobak er genstand for den fælles landbrugspolitik. Bilag I tillægger ikke de deri nævnte varer nogen særlig status eller beskyttelse.

64. Jeg drager den konklusion, at ingen af formålene med den fælles landbrugspolitik indebærer, at produktionen af eller støtten til en given vare skal være konstant. Tværtimod har jeg noteret mig, at et af den fælles landbrugspolitiks formål netop er at fremme et mere markedsorienteret og konkurrencedygtigt landbrug. Siden landbrugsstøtten ikke længere er koblet til produktionen af en bestemt vare, kan landbrugere ændre deres produktion med henblik på at følge tendenserne på markedet samt hurtigere og mere effektivt efterkomme skiftende behov og efterspørgsler fra forbrugere i og uden for EU [35].

65. Med hensyn til det andet aspekt om at bevare landdistrikterne henleder jeg opmærksomheden på, at forordning nr. 1782/2003 ifølge tredje betragtning dertil bl.a. har til formål at undgå, at landbrugsarealer ikke længere bliver dyrket. Et sådant formål er efter min opfattelse fuldstændigt foreneligt med de allerede nævnte formål, som er opstillet i artikel 33 EF, og synes nærmest at være en naturlig følge af nævnte formål om at sikre landbrugsbefolkningen en rimelig levestandard [36].

66. Alligevel ser jeg mig igen nødsaget til at minde om, at den foranstaltning, der er foreskrevet i artikel 69 i forordning nr. 1782/2003, og det råderum, som EU-lovgiver har overladt de nationale myndigheder til at gennemføre den på nationalt plan, ikke lader til at have haft nogen indflydelse på, der er ifølge det hævdede er landbrugsarealer i Grækenland, som ikke længere bliver dyrket. Det står klart, at de berørte tobaksproducenter i det væsentlige ville have modtaget den samme støtte med eller uden supplerende betalinger og uafhængigt den tilbageholdelsessats, som den græske regering har valgt.

67. Foreningen har i sit skriftlige indlæg fremført et yderligere argument vedrørende artikel 33 EF, der ikke er medtaget i den anmodning om præjudiciel afgørelse, som Simvoulio tis Epikratias har indgivet.

32 — Jf. f.eks. dom af 13.11.1973, forenede sager 63/72-69/72, Hansamühle m.fl. mod Rådet, Sml. s. 1229, præmis 12, og af 2.6.1976, forenede sager 56/74-60/74, Kampffmeyer Mühlenvereinigung m.fl. mod Kommissionen og Rådet, Sml. s. 711, præmis 13.

33 — Domstolen udtalte f.eks. i Crispoltoni-dommen, at foranstaltninger, der ville bevirke en nedgang i tobaksproduktionen, faktisk forfulgte målet om at stabilisere det pågældende marked, som var præget af overproduktion. Dom af 5.10.1994, forenede sager C-133/93, C-300/93 og C-362/93, Crispoltoni m.fl., Sml. I, s. 4863, præmis 33.

34 — EF-traktatens artikel 32, stk. 2 og 3, fastsætter:
»2. Bestemmelserne vedrørende fællesmarkedets oprettelse finder anvendelse på landbrugsvarer, medmindre andet er bestemt i artiklerne 33-38.
3. De varer, på hvilke bestemmelserne i artiklerne 33-38 finder anvendelse, er opregnet i listen i bilag I til denne traktat.«

35 — Jf. f.eks. 24. og 28. betragtning i præamblen til forordning nr. 1782/2003.

36 — Jf. den tidligere nævnte 21. betragtning i præamblen til forordning nr. 1782/2003.

68. Foreningen har anført, at artikel 69 i forordning nr. 1782/2003 bevirker en langsigtet strukturel ubalance på markedet, for så vidt som den forårsager en kraftig nedgang i tobaksproduktionen i Grækenland. Dette er i strid med princippet om, at EU-lovgiver inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik skal forlige alle de mål, der er opstillet i artikel 33 EF, og kun kan opprioritere et af dem på andres bekostning i midlertidige foranstaltninger.

69. Jeg behandler alene dette argument for fuldstændighedens skyld. Indledningsvis henviser jeg til fast retspraksis, hvorefter EU-lovgiver har et vidt skøn på området for den fælles landbrugspolitik, der modsvarer det politiske ansvar, som lovgiver tillægges ved artikel 40 TEUF – 43 TEUF. Som følge heraf skal domstolskontrollen begrænses til en undersøgelse af, om den pågældende foranstaltning er behæftet med åbenbare fejl eller magtfordrejning, eller om den pågældende myndighed åbenbart har overskredet grænserne for sit skøn [37]. Desuden har Domstolen fastslået, at alle de mål for den fælles landbrugspolitik, der er opstillet i artikel 33 EF, ikke nødvendigvis skal forfølges samtidigt og på samme måde med de foranstaltninger, der vedtages inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik [38]. Endvidere har Domstolen fastslået, at EU-institutionerne ved forfølgelsen af den fælles landbrugspolitiks mål skal sikre en fortsat forening af de eventuelle modsætninger, som kan optræde, når de enkelte mål betragtes isoleret, dog under forudsætning af, at en sådan forening ikke umuliggør opnåelsen af andre mål [39].

70. I den foreliggende sag er der efter min opfattelse intet grundlag for at anse artikel 69 i forordning nr. 1782/2003 for at være i strid med nogen af de mål, der er opstillet i artikel 33 EF. Den giver heller ingen anledning til at betvivle, at disse mål kan opnås. Desuden har jeg ikke fundet nogen grund til bekymring for, at EU-lovgiver overskred sine skønsmæssige beføjelser ved at afveje de forskellige mål over for hinanden i forbindelse med vedtagelsen af bestemmelserne om supplerende betalinger. Endvidere var det fra starten meningen, at artikel 69 skulle være en foranstaltning af midlertidig karakter [40], og den blev faktisk ophævet, da forordning nr. 1782/2003 blev erstattet i dens helhed af forordning nr. 73/2009.

71. Endelig har foreningen anført i sit skriftlige indlæg, at artikel 69 i forordning nr. 1782/2003 er i strid med generelle EU-retlige principper såsom proportionalitetsprincippet og beskyttelsen af den berettigede forventning.

72. Dette argument behandler jeg også kun for fuldstændighedens skyld. Ifølge fast retspraksis indebærer proportionalitetsprincippet, at foranstaltninger vedtaget af EU-institutioner ikke må overskride grænserne for, hvad der er hensigtsmæssigt og nødvendigt for at nå de mål, der forfølges på lovlig vis med den pågældende forskrift. Såfremt det er muligt at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal den mindst bebyrdende vælges, og byrderne herved må ikke være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål [41]. Med hensyn til domstolsprøvelsen af, om ovennævnte betingelser er opfyldt, bemærkes, at EU-lovgiver har et vidt skøn på området for den fælles landbrugspolitik. Det følger som allerede nævnt heraf, at kun såfremt en foranstaltning på dette område er åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til det mål, som vedkommende institution forfølger, vil en sådan foranstaltning kunne kendes ulovlig [42].

37 — Jf. i denne retning Fedesa-dommen, præmis 8 og 14, og dom af 12.7.2001, sag C-189/01, Jippes, Sml. I, s. 5689, præmis 80.

38 — Dom af 5.5.1998, sag C-180/96, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, Sml. I, s. 2265, præmis 133 og den deri nævnte retspraksis.

39 — Jf. dom af 19.3.1992, sag C-311/90, Hierl, Sml. I, s. 2061, præmis 13, af 5.10.1994, sag C-280/93, Tyskland mod Rådet, Sml. I, s. 4973, præmis 47, og af 26.3.1998, sag C-324/96, Petridi, Sml. I, s. 1333, præmis 30.

40 — Jf. navnlig 33. og 34. betragtning til forordning nr. 1782/2003 samt forordningens artikel 64, stk. 3.

41 — Jf. Crispoltoni-dommen, præmis 41, dom af 5.5.1998, sag C-157/96, National Farmers' Union m.fl., Sml. I, s. 2211, præmis 60, og af 29.10.1998, sag C-375/96, Zaninotto, Sml. I, s. 6629, præmis 63.

42 — Jf. Crispoltoni-dommen, præmis 42, dommen i sagen National Farmers' Union m.fl., præmis 61, og Zaninotto-dommen, præmis 64.

73. Dette er imidlertid ikke tilfældet for så vidt angår artikel 69 i forordning nr. 1782/2003. Som allerede nævnt har hverken forordningen eller denne bestemte bestemmelse til formål at sikre, at tobaksproduktionen i Grækenland kan forblive på samme niveau som før forordningens ikrafttræden. Denne bestemmelse synes heller ikke at være åbenbart uhensigtsmæssig med henblik på at forfølge hverken de generelle mål, som er fastsat i traktaten for den fælles landbrugspolitik, eller de specifikke mål, som er opstillet i selve forordningen. Endelig synes den omhandlede bestemmelse ikke at have nogen indflydelse på den omstændighed, at der er landbrugsarealer, som ikke længere bliver dyrket.

74. For så vidt angår princippet om beskyttelse af den berettigede forventning har Domstolen fastslået, at de erhvervsdrivende ikke kan have nogen berettigede forventninger om opretholdelse af en bestående situation, som EU-institutionerne kan ændre ved beslutninger truffet inden for rammerne af deres skøn, og det særligt på et område som de fælles markedsordninger, hvis formål netop kræver en konstant tilpasning efter ændringer i den økonomiske situation [43]. Desuden har Domstolen påpeget, at princippet om beskyttelse af den berettigede forventning kun kan påberåbes over for EU-retlige bestemmelser, såfremt Den Europæiske Union selv tidligere har skabt en situation, som giver grundlag for en berettiget forventning [44], og har afgivet præcise løfter over for den berørte person [45].

75. Det er åbenbart, at EU-institutionerne ikke i den foreliggende sag har afgivet nogen løfter over for de erhvervsdrivende i den græske tobaksforarbejdningsindustri om opretholdelse af den tidligere ordning for støtte til producenterne eller nærmere bestemt om, hvorledes de supplerende betalinger ville blive reguleret. Det står ligeledes klart, at der ikke i et af EU-lovgiver truffet valg med hensyn til et bestemt landbrugsprodukt, nemlig bomuld, ligger, at samme valg vil blive truffet med hensyn til noget andet landbrugsprodukt, herunder tobak.

V – Forslag til afgørelse

76. I lyset af ovenstående betragtninger foreslår jeg, at Domstolen besvarer det spørgsmål, der er forelagt af Simvoulio tis Epikratias, således:

»Gennemgangen af det forelagte præjudicielle spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 69 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.«

43 — Dom af 14.10.1999, sag C-104/97 P, Atlanta mod Det Europæiske Fællesskab, Sml. I, s. 6983.

44 — Dom af 10.1.1992, sag C-177/90, Kühn, Sml. I, s. 35, præmis 14, og Zaninotto-dommen, præmis 50.

45 — Dom af 18.7.2007, sag C-213/06 P, EAR mod Karatzoglou, Sml. I, s. 6733, præmis 33, af 16.12.1987, sag 111/86, Delauche mod Kommissionen, Sml. s. 5345, præmis 24, af 25.5.2000, sag C-82/98 P, Kögler mod Domstolen, Sml. I, s. 3855, præmis 33, og af 22.6.2006, forenede sager C-182/03 og C-217/03, Belgien og Forum 187 mod Kommissionen, Sml. I, s. 5479, præmis 147.