Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
NIILO JÄÄSKINEN
föredraget den 6 februari 2013 [1]

Mål C-373/11

Panellinios Sindesmos Viomikhanion Metapiisis Kapnou
mot
Ipourgos Ikonomias kai Ikonomikon
och
Ipourgos Agrotikis Anaptixis kai Trofimon

(Begäran om förhandsavgörande från Simvoulio tis Epikratias (Grekland))

”Förordning (EG) nr 1782/2003 — Artikel 69 — Giltighet — Förordning (EG) nr 795/2004 — Artikel 48 — Gemensam jordbrukspolitik — Ytterligare betalningar för särskilda typer av jordbruk och kvalitetsproduktion — Genomförande av unionsrätten i en medlemsstat — Diskriminering — Artiklarna 2, 32, 33 och 34 EG”

I – Inledning

1. I förevarande mål har Simvoulio tis Epikratias (den grekiska högsta förvaltningsdomstolen) bett domstolen att klargöra giltigheten av rådets förordning (EG) nr 1782/2003 av den 29 september 2003 (nedan kallad förordning nr 1782/2003),[2] enligt vilken medlemsstaterna under en övergångsperiod fritt får fastställa hur stor andel av stödet som får kvarhållas (0–10 % av det totala nationella taket) för beviljande av ytterligare betalningar för särskilda typer av jordbruk och kvalitetsproduktion.

2. Den hänskjutande domstolens begäran om förhandsavgörande rör i huvudsak inom vilka gränser unionslagstiftningen kan delegera genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitiken till medlemsstaterna. Inom tobakssektorn har medlemsstaterna tillämpat olika strategier vad gäller införandet av systemet med samlat gårdsstöd och hur stor andel av stödet som ska kvarhållas för ytterligare betalningar enligt förordning nr 1782/2003.

3. Detta är en av de centrala aspekterna i den reform av den gemensamma jordbrukspolitiken som började ta form efter antagandet av den så kallade Agenda 2000[3] vid Europeiska rådets möte i Berlin den 26 mars 1999. Ett av huvudsyftena med nämnda reform var just att rationalisera och förenkla de relevanta unionsbestämmelserna och samtidigt göra genomförandet av politiken mer decentraliserad. Medlemsstaterna och deras regioner gavs därför ett större utrymme för skönsmässig bedömning.[4]

1 — Originalspråk: engelska.

2 — Förordning 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).

3 — Kommissionens meddelande ”Agenda 2000 - en förstärkt och utvidgad union”, KOM(97) 2000, *Europeiska unionens bulletin*, Tillägg 5/97 (Agenda 2000). Se särskilt del III i detta meddelande.

4 — Se Agenda 2000, s. 28.

II – Tillämpliga bestämmelser

A – *Unionsrätten*

4. I artikel 64.1 och 64.2 i förordning nr 1782/2003 föreskrivs följande:

”1. En medlemsstat får senast den 1 augusti 2004 besluta att på nationell eller regional nivå tillämpa systemet med samlat gårdsstöd enligt kapitlen 1–4 i enlighet med villkoren i detta avsnitt.

2. Beroende på vilket val som varje medlemsstat gör skall kommissionen i enlighet med förfarandet i artikel 144.2 fastställa ett tak för vart och ett av de direktstöd som avses i artiklarna 66, 67, 68 och 69.

Detta tak skall motsvara den del varje typ av direktstöd utgör inom de nationella taken enligt artikel 41, multiplicerat med den procentuella minskning som tillämpas av medlemsstaterna enligt artiklarna 66, 67, 68 och 69.

Det totala beloppet inom de fastställda taken skall dras av från de nationella tak som avses i artikel 41 enligt förfarandet i artikel 144.2.

…”

5. I artikel 69 i förordning nr 1782/2003 stadgas följande:

”Medlemsstaterna får kvarhålla högst 10 % av den del av nationella tak som avses i artikel 41 och som motsvarar var och en av de sektorer som anges i bilaga VI. …

I detta fall och inom det tak som fastställs enligt artikel 64.2 skall den berörda medlemsstaten på årsbasis bevilja jordbrukarna en ytterligare betalning inom den eller de sektorer som berörs av kvarhållandet.

Den ytterligare betalningen skall beviljas för särskilda typer av jordbruk som är viktiga för att skydda och förbättra miljön eller för att förbättra kvaliteten och saluföringen av jordbruksprodukter enligt villkor som skall fastställas av kommissionen enligt förfarandet i artikel 144.2.”

6. Genom förordning (EG) nr 795/2004 (nedan kallad förordning nr 795/2004) [5] antog kommissionen tillämpningsföreskrifter för det system med samlat gårdsstöd som föreskrivs förordning nr 1782/2003.

7. I artikel 48 i förordning nr 795/2004 stadgas följande:

”1. Den ytterligare betalning som föreskrivs i artikel 69 i förordning (EG) nr 1782/2003 skall beviljas på de villkor som anges i punkterna 2–6 i den här artikeln, utan att det påverkar tillämpningen av artikel 37.3 i förordning (EG) nr 1257/1999 och dess tillämpningsföreskrifter.

2. Betalningen skall endast göras till jordbrukare i den mening som avses i artikel 2 a i förordning (EG) nr 1782/2003, oavsett om de har ansökt om deltagande i systemet med samlat gårdsstöd eller inte eller om de innehar stödrättigheter.

5 — Kommissionens förordning av den 21 april 2004 om tillämpningsföreskrifter för det system med samlat gårdsstöd som föreskrivs i rådets förordning (EG) nr 1782/2003 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare (EUT L 141, s. 1).

3. Med i den sektor eller de sektorer som berörs av kvarhållandet avses att ansökan om stöd får göras av i princip alla jordbrukare som, då de lämnar in ansökan om ytterligare betalning och på de villkor som föreskrivs i den här artikeln, producerar de produkter som omfattas av den sektor eller de sektorer som anges i bilaga VI till förordning (EG) nr 1782/2003.

4. Om betalningen omfattar typer av jordbruk eller kvalitets- och saluföringsåtgärder för vilken ingen speciell produktion kan identifieras eller om produktionen inte direkt omfattas av en sektor får betalning ske enbart om kvarhållandet sker i alla de sektorer som anges i bilaga VI till förordning (EG) nr 1782/2003; endast jordbrukare som tillhör någon av de sektorer som nämns i den bilagan skall delta i stödsystemet.

5. Vid tillämpning av artikel 69 i förordning (EG) nr 1782/2003 på regional nivå skall kvarhållandet beräknas på grundval av den del av betalningarna som görs för de berörda sektorerna i den berörda regionen.

Medlemsstaterna skall definiera regionen på lämplig territoriell nivå i enlighet med objektiva kriterier och på ett sådant sätt att likabehandling av jordbrukare kan garanteras och snedvridning av marknaden och konkurrensen undviks.

6. Medlemsstaterna i fråga skall meddela uppgifter om den betalning de avser att bevilja och särskilt villkor för stödberättigande och de berörda sektorerna senast den 1 augusti året före det första året systemet med samlat gårdsstöd tillämpas.

Varje ändring av det meddelande som avses i första stycket skall göras senast den 1 augusti ett visst år och gälla till följande år. Kommissionen skall omedelbart underrättas om detta och om de objektiva kriterier som motiverar ändringarna. Medlemsstaterna får emellertid inte ändra de berörda sektorerna eller procentsatsen för kvarhållande.”

8. Förordning nr 1782/2003 har upphävts av rådets förordning (EG) nr 73/2009 (nedan kallad förordning nr 73/2009).[6]

B – *Nationell rätt*

9. Förordning nr 1782/2003 och förordning nr 795/2004 införlivades med nationell lagstiftning genom två interministeriella dekret från Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon (ekonomi- och finansministern) och Ypourgos Agrotikis Anaptyxis kai Trofimon (jordbruksutvecklings- och livsmedelsministern): interministeriellt dekret nr 292464 av den 9 augusti 2005 (nedan kallat 2005 års interministeriella dekret),[7] genom vilket det allmänt fastställdes ytterligare administrativa bestämmelser för tillämpning och beräkning av beloppet och värdet av rättigheterna för mottagare av samlat gårdsstöd, och interministeriellt dekret nr 49143 av den 8 augusti 2006 (nedan kallat 2006 års interministeriella dekret),[8] genom vilket det fastställdes bestämmelser (betalningssätt, belopp, dokumentation) för betalning av ytterligare stöd (kvalitetskvarhållande) inom tobakssektorn.

10. I artikel 16 i och bilaga I till 2005 års interministeriella dekret fastställdes procentsatsen för betalning av ytterligare stöd (kvalitetskvarhållande) för tobak till 2 %.

6 — Rådets förordning (EG) nr 73/2009 av den 19 januari 2009 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd för jordbrukare inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare, om ändring av förordningarna (EG) nr 1290/2005, (EG) nr 247/2006 och (EG) nr 378/2007 samt om upphävande av förordning (EG) nr 1782/2003 (EUT L 30, s. 16). Förordning nr 795/2004 är inte heller längre i kraft, efter att ha upphävts av kommissionens förordning (EG) nr 1120/2009 av den 29 oktober 2009 om tillämpningsföreskrifter för det system med samlat gårdsstöd som föreskrivs i rådets förordning (EG) nr 73/2009 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare (EUT L 316, s. 1).

7 — FEK B 1122.

8 — FEK B 1333.

III – Tvisten vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

11. I november 2006 väckte Panellinios Sindesmos Viomikhanion Metapiisis Kapnou (grekisk sammanslutning för industrier som bearbetar tobak) (nedan kallad sammanslutningen) talan vid Simvoulio tis Epikratias och yrkade att 2006 års interministeriella dekret skulle ogiltigförklaras. Inom ramen för nämnda talan ifrågasatte sammanslutningen även lagenligheten av 2005 års interministeriella dekret. Enligt sammanslutningen är båda de interministeriella dekreten olagliga eftersom de genomför artikel 69 i förordning nr 1782/2003, vilket i sig är olagligt eftersom detta strider mot flera olika bestämmelser i Europeiska unionens fördrag.

12. Det är mot bakgrund av dessa omständigheter som Simvoulio tis Epikratias, som var osäker på giltigheten av artikel 69 i förordning nr 1782/2003, beslutade att vilandeförklara målet och begära ett förhandsavgörande från domstolen avseende följande fråga:

”Är artikel 69 i förordning nr 1782/2003 – som ska tolkas så att den tillåter medlemsstaterna att fastställa olika procentandelar för kvarhållande för ytterligare betalning till producenterna inom den gräns på 10 % av det ’nationella tak’ som anges i artikel 41 – med hänsyn till de kriterier som fastställts i artikel 69 tredje stycket, förenlig med bestämmelserna i artiklarna 2 EG, 32 EG och 34 EG, och med målen att garantera en fast inkomstnivå och bibehålla landsbygdsområdena, när den tillåter en sådan differentiering i procentandelen av kvarhållandet?”

13. Sammanslutningen, Republiken Grekland, Europeiska unionens råd och Europeiska kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden. Samtliga deltog i den förhandling som hölls den 21 november 2012.

IV – Bedömning

A – *Inledande anmärkningar*

14. Genom förordning nr 1782/2003 upprättades gemensamma bestämmelser för system för direktstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken och vissa stödsystem för jordbrukare, samt ändrades flera tidigare bestämmelser. Förordningen var en av de viktigaste rättsakterna inom ramen för reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken, vars mål var att öka jordbrukssektorns konkurrenskraft, främja ett marknadsinriktat och hållbart jordbruk och stärka politiken för landsbygdens utveckling. [9]

15. I huvudsak föreskrivs i förordning nr 1782/2003 dels en progressiv minskning, fram till 2012, av det direktstöd som jordbrukare beviljas (artikel 11), dels införandet av ett system med samlat gårdsstöd (artiklarna 33–71).

1. Förevarande begäran om förhandsavgörande och dess räckvidd och innehåll

16. Redan från början är det viktigt att klargöra tillämpligheten i tiden (*ratione temporis*) för de av Europeiska unionens bestämmelser som är relevanta i förevarande mål. Även om några av de parter som har inkommit med yttranden, i sina argument, åberopar vissa bestämmelser i Europeiska unionens nu gällande fördrag, ägde de omständigheter som gav upphov till förevarande talan rum

9 — Se Europeiska kommissionens förslag till rådsförordningar: Motivering - En långsiktig politik för ett hållbart jordbruk, KOM(2003) 23 slutlig, s. 1.

innan Lissabonfördraget trädde i kraft. Som redan påpekats upphävdes dessutom förordning nr 1782/2003 före detta datum, även om förordningen fortsatte att ha effekt även efter detta datum. Mot denna bakgrund anser jag att de unionsrättsliga bestämmelser som var i kraft vid den tidpunkt då talan väcktes vid den nationella domstolen är de bestämmelser som bedömningen bör utgå från.

17. Som jag kommer att förklara närmare nedan anser jag inte att de ändringar som infördes genom Lissabonfördraget har någon faktisk inverkan på den rättsliga bedömningen i förevarande mål. De fördragsbestämmelser som för närvarande är i kraft motsvarar i huvudsak de gamla bestämmelserna, eller har enbart kodifierat rättsliga principer som erkänts i rättspraxis eller uttryckligen angetts i andra rättsinstrument.

18. Inte heller har den omständigheten att förordning nr 1782/2003 och förordning nr 795/2004 under tiden har upphävts någon inverkan på förevarande mål. Som den hänskjutande domstolen har konstaterat i sin begäran om förhandsavgörande, och som kommissionen har bekräftat i sitt yttrande, hade artikel 69 i förordning nr 1782/2003 fortfarande viss effekt vid den tidpunkt då talan i förevarande mål väcktes vid den nationella domstolen (den 13 november 2006) och framför allt har det stöd som avses i nämnda artikel fortsatt att betalas ut ända fram till juni 2010.

19. För det andra framhåller jag att samtliga parter är överens om att den aktuella begäran om förhandsavgörande inte avser frågan huruvida de åtgärder som den grekiska regeringen har vidtagit för att genomföra förordningarna nr 1782/2003 och nr 795/2004 är förenliga med unionsrätten eller huruvida 2005 och 2006 års interministeriella dekret är lagenliga. Den hänskjutande domstolen begär nämligen inte att domstolen ska tolka en bestämmelse i unionsrätten, utan att den ska uttala sig om dess *giltighet*.

20. Huruvida de grekiska myndigheterna har tillämpat de relevanta bestämmelserna i unionsrätten på ett korrekt sätt saknar följaktligen betydelse för förevarande mål. I min rättsliga bedömning kommer jag därför uteslutande att inrikta mig på huruvida artikel 69 i förordning nr 1782/2003 är giltig.

21. För det tredje bör det erinras om att Europeiska unionens befogenhet på jordbruksområdet till sin natur är delad befogenhet. I den nyligen införda artikel 4.2 d FEUF nämns nämligen jordbruk som ett av de områden där Europeiska unionen och dess medlemsstater ska ha delade befogenheter. I doktrinen har det ingående diskuterats huruvida och i vilken utsträckning Lissabonfördraget har inneburit någon ändring i detta hänseende.[10] Enligt min uppfattning är detta emellertid i sig inte relevant eftersom domstolen redan före Lissabonfördraget konsekvent har funnit att på de områden som omfattas av den gemensamma organisationen av marknaderna är medlemsstaternas lagstiftningskompetens bara en restkompetens som är begränsad till situationer som inte regleras genom en unionsrättslig bestämmelse, eller till fall i vilka unionsrätten tilldelar dem en uttrycklig genomförandebefogenhet.[11]

22. Att jordbrukspolitiken är ett av de områden på vilket både Europeiska unionen och medlemsstaterna får lagstifta och anta rättsligt bindande akter[12] saknar inte betydelse för förevarande mål. Som framgick av den tidigare artikel 5 EG (som i huvudsak ersatts av artikel 5 FEU) styrs nämligen användningen av Europeiska unionens befogenheter på ett sådant område av subsidiaritetsprincipen. På områden där Europeiska unionen inte har exklusiv befogenhet ska den följaktligen endast vidta en åtgärd om och i den mån målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan nås av medlemsstaterna och bättre kan uppnås på unionsnivå.

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

11 — Se, bland annat, dom av den 7 februari 1984 i mål 237/82, Jongeneel Kaas BV m.fl. (REG 1984, s. 483; svensk specialutgåva, volym 7, s. 489), punkterna 13 och 16, av den 3 oktober 1985 i mål 207/84, De Boer (REG 1985, s. 3203), punkterna 26–29, av den 18 september 1986 i mål 48/85, kommissionen mot Tyskland (REG 1986, s. 2549), punkt 12, och av den 25 mars 2004 i mål C-118/02, Industrias de Deshidratación Agrícola (REG 2004, s. I-3073), punkt 19.

12 — Detta är den lydelse som har kodifierats i artikel 2.2 FEUF.

23. Det är viktigt att komma ihåg att en decentralisering av genomförandet av unionsrättsliga bestämmelser till nationella, eller i förekommande fall regionala eller lokala, myndigheter även är tillåtet på områden som omfattas av exklusiv befogenhet.[13] Betydelsen av en sådan decentralisering kan dock bli ännu större när den sker på områden som omfattas av delad befogenhet. På dessa områden måste valet av huruvida, och på vilka områden, unionslagstiftaren ska delegera genomförandet av bestämmelserna till nationella myndigheter dessutom vara förenligt med subsidiaritetsprincipen.

24. På jordbruksområdet kan det därför knappast ifrågasättas att medlemsstaterna fortfarande har kvar en del av sin befogenhet att agera på egen hand, vid sidan av Europeiska unionen. Framför allt kan, och ska, medlemsstaternas myndigheter agera när Europeiska unionen begär att de ska tillämpa eller genomföra Europeiska unionens lagstiftning på området.[14] I denna fråga vill jag även hänvisa till generaladvokat Trstenjaks förslag till avgörande i målet Horvath, i vilket hon framhöll att decentraliserad och differentierad normgivning enligt den gemensamma jordbrukspolitiken inte i sig är oförenlig med de relevanta principerna i Europeiska unionens fördrag.[15]

25. Frågan om giltighet i förevarande mål kan därför bara avse det sätt på vilket artikel 69 i förordning nr 1782/2003 har åstadkommit en sådan decentralisering genom att ge medlemsstaterna ett visst utrymme för skönsmässig bedömning vad gäller betalning av ytterligare stöd inom ramen för reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken.

2. Frikoppling av stödet från produktionen

26. En central beståndsdel i denna reform är bland annat den så kallade frikopplingen av direktstöd till jordbrukare. Med vissa undantag är betalningar inte längre kopplade till en viss produktion. Resultatet är att jordbrukarna erhåller ett direktstöd, vars belopp inte påverkas av exempelvis den typ av gröda som odlas eller mängden produkter som produceras.

27. Jag nämner uttryckligen frikoppling eftersom de negativa konsekvenser för tobaksindustrin som sammanslutningen klagar på, enligt min uppfattning, om de ens existerar, inte är ett resultat av den åtgärd som avses i artikel 69 i förordning nr 1782/2003, utan av att stödet till tobak har frikopplats.

28. Huvudinriktningen i sammanslutningens argument för ogiltigheten av artikel 69 i förordning nr 1782/2003 är att unionslagstiftaren har gett de nationella myndigheterna ett för stort utrymme för skönsmässig bedömning. Enligt sammanslutningen är den omständigheten att unionslagstiftaren har tillåtit de nationella myndigheterna att fritt välja, inom gränsen på 10 %, hur stor procentsats av det nationella taket som ska kvarhållas och användas för betalning av ytterligare stöd oförenligt med vissa av den gemensamma jordbrukspolitikens grundläggande principer och leder till snedvridning av konkurrensen. Detta beror framför allt på att det på grund av detta utrymme för skönsmässig bedömning är oundvikligt att olika medlemsstater väljer olika procentsatser av det nationella taket. Till följd av detta får tobaksproducenter i olika medlemsstater olika belopp i ytterligare stöd. Enligt sammanslutningen har detta resulterat i kraftigt minskad tobaksproduktion i Grekland.

29. Som den grekiska regeringen helt korrekt har påpekat i sitt skriftliga yttrande är detta resonemang emellertid felaktigt, eftersom det grundas på en felaktig premiss. Trots att man av orden ”ytterligare betalningar” kan få uppfattningen att dessa belopp läggs till de maxbelopp som får beviljas som direktstöd är så inte fallet. Enkelt uttryckt tillät artikel 69 i förordning nr 1782/2003 medlemsstaterna att i stället för att betala hela det stöd som jordbrukarna är berättigade till, till viss del betala stödet i

13 — Se artikel 2.1 FEUF.

14 — Se nuvarande artikel 291 FEUF som i huvudsak ersätter tredje strecksatsen i artikel 202 EG och kodifierar förklaring nr 43 avseende protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

15 — Förslag till avgörande i mål C-428/07, Horvath, där domstolen meddelade dom den 16 juli 2009 (REG 2009, s. I-6355), punkterna 90–94.

form av direktstöd och till viss del i form av ytterligare betalningar. Tanken bakom artikel 69 var att medlemsstaterna, om de så ville, själva skulle kunna besluta att minska direktstödet för samtliga producenter med upp till 10 %, och att använda de resurser som därigenom frigjordes för att i begränsad utsträckning bevilja ytterligare stödutbetalningar till jordbrukare vars produktion kännetecknas av särskilda egenskaper. [16]

30. Denna uppdelning av stödbeloppet mellan direkta betalningar och, eventuellt, ytterligare betalningar påverkar emellertid inte på något sätt det samlade stödbelopp som ska betalas till producenterna, såtillvida att de nationella taken förblir oförändrade. [17] Rent ekonomiskt gör det exempelvis ingen skillnad för den sektor som mottar stödet om ett visst stödbelopp, som motsvarar det nationella taket, till 98 % delas ut som direktstöd och till 2 % som ytterligare betalningar, eller till 90 % som direktstöd och till 10 % som ytterligare betalningar, trots att detta kan påverka hur stödet fördelas inom sektorn.

31. Detta gäller särskilt i Grekland, eftersom den grekiska regeringen ansåg att alla tobaksproducenter inom dess territorium uppfyllde villkoren för att beviljas ytterligare betalningar och dessa betalningar således gick till samma producenter som skulle ha mottagit dessa pengar som en del av direktstödet om möjligheten till ytterligare betalningar inte hade funnits.

32. Sammanslutningens argument förefaller således verkningslösa. Den påstådda snedvridningen av konkurrensen eller den minskade tobaksproduktionen förefaller inte vara ett resultat av den omtvistade åtgärden. Under förhandlingen bekräftades detta, om än indirekt, av sammanslutningens ombud.

33. Jag får snarare intrycket av att sammanslutningen ifrågasätter frikopplingen av jordbruksstödet, och det av två skäl. För det första på grund av att det delvisa genomförande av frikopplingen som möjliggjordes genom artikel 64 i förordning nr 1782/2003 påstås resultera i att producenter i olika medlemsstater behandlas olika. För det andra för att frikopplingen påstås avskräcka tobaksproducenter från att fortsätta att odla denna produkt, vilket i sin tur påstås leda till minskad tobaksproduktion i Grekland och skada de intressen som företräds av de grekiska tobaksbearbetningsindustrier som sammanslutningen företräder.

34. Huruvida dessa påståenden är korrekta eller inte är emellertid irrelevant för förevarande mål, eftersom frikoppling i sig, eller det delvisa genomförandet av frikopplingen enligt artikel 64 i förordning nr 1782/2003, inte är det som ska prövas i målet. Vad gäller denna punkt förefaller sammanlutningens resonemang dessutom missa syftet. Den gemensamma jordbrukspolitiken har inte som ett av sina ändamål att garantera att produktionen av en viss jordbruksprodukt ska fortsätta på oförändrat sätt år efter år. I själva verket kan motsatsen sägas vara fallet, både före och efter reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken. [18]

35. Enligt skäl 28 i förordning nr 1782/2003 bör det samlade gårdsstödet dessutom inte vara bundet till villkor om produktion av någon särskild produkt, för att ge jordbrukarna frihet att välja vad som ska produceras på deras mark.

16 — I artikel 69 talas det närmare bestämt om stöd till ”särskilda typer av jordbruk som är viktiga för att skydda och förbättra miljön eller för att förbättra kvaliteten och saluföringen av jordbruksprodukter”.

17 — Se, bland annat, skäl 31 i förordning nr 1782/2003.

18 — I exempelvis domen i målet Hauer accepterade domstolen att en bestämmelse som förbjöd nyplantering av vinstockar för en begränsad period motiverades av de mål av allmänt intresse som består i omedelbar minskning av produktionsöverskott och i förberedelserna, på lång sikt, för en omstrukturering av den europeiska vinindustrin. Se dom av den 13 december 1979 i mål 44/79, Hauer (REG 1979, s. 3727; svensk specialutgåva volym 6, s. 621), punkterna 17–33. För ett mer allmänt resonemang om Europeiska gemenskapens ansträngningar för att bekämpa överproduktion av vissa jordbruksprodukter under 1970- och 1980-talen, se Usher, J.: *EC Agricultural Law*, 2:a upplagan, Oxford University Press, Oxford, 2001, s. 34–39.

36. Efter att ha klargjort räckvidden för förevarande begäran om förhandsavgörande övergår jag nu till undersökningen av huruvida artikel 69 i förordning nr 1782/2003 är giltig. I detta avseende konstaterar jag att Simvoulio tis Epikratias ifrågasätter huruvida den aktuella bestämmelsen är förenlig med unionsrätten och till stöd för detta har anfört tre skilda grunder: i) artikel 34 EG jämförd med artikel 2 EG, ii) artikel 32 EG, och iii) målen att garantera en fast inkomstnivå och bibehålla landsbygdsområdena. Vid domstolen har sammanslutningen även anfört ytterligare några grunder till stöd för sitt påstående att den aktuella bestämmelsen är ogiltig.

37. Jag kommer att inleda med att undersöka de möjliga grunder för ogiltighet som anförts i den hänskjutande domstolens beslut. Därefter kommer jag att övergå till de kompletterande argument som sammanslutningen har framfört, i den mån dessa har en tillräckligt stark koppling till de problem som den hänskjutande domstolen har redogjort för. Jag anser emellertid inte att domstolen i sin dom bör pröva de argument som Simvoulio tis Epikratias redan har prövat och avvisat.

B – Möjliga grunder för ogiltighet

1. Artiklarna 2 och 34 EG

38. I huvudsak begär Simvoulio tis Epikratias att domstolen ska klargöra huruvida artikel 69 i förordning nr 1782/2003 är oförenlig med artikel 34 EG (nu artikel 40 FEUF) jämförd med artikel 2 EG (nu artikel 3 FEU), som upprättar en gemensam marknad för jordbruksprodukter. [19]

39. Enligt sammanslutningen leder tillämpningen av artikel 69 i förordning nr 1782/2003 till snedvridning av konkurrensen mellan producenter av samma produkt i olika medlemsstater, eftersom producenter i medlemsstater som fastställer en låg procentsats för kvarhållandet missgynnas i förhållande till producenter i andra medlemsstater där procentsatsen är högre. Detta skulle dessutom leda till diskriminering mellan producenter och konsumenter i olika medlemsstater.

40. Till att börja med erinrar jag om att artikel 34.2 EG, i vilken varje form av diskriminering inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken förbjuds, enbart är ett uttryck för den allmänna principen om likabehandling, enligt vilken lika situationer inte får behandlas olika och olika situationer inte får behandlas lika, såvitt det inte finns sakliga skäl för en sådan behandling. [20] I linje med denna princip har unionslagstiftaren, i förordning nr 1782/2003, fastställt ett antal bestämmelser i syfte att behandla de situationer olika som på grund av en viss produkt [21] eller ett visst geografiskt område [22] fordrar särskilda bestämmelser.

19 — I artikel 2 EG anges följande: ”Gemenskapen skall ha till uppgift att genom att upprätta en gemensam marknad ... och genom att fullfölja [gemensam] politik eller verksamhet ... främja en harmonisk, väl avvägd och hållbar utveckling av näringslivet inom gemenskapen som helhet, ... en höjning av levnadsstandarden och livskvaliteten samt ekonomisk och social sammanhållning mellan medlemsstaterna”. Genom artikel 34 EG upprättas en gemensam organisation av jordbruksmarknaderna i form av gemensamma konkurrensregler, obligatorisk samordning av de olika nationella marknadsorganisationerna eller en europeisk marknadsorganisation. Den gemensamma organisationen får framför allt omfatta stöd till produktion och saluföring av olika produkter. Den gemensamma organisationen ska utesluta varje form av diskriminering mellan producenter och konsumenter inom gemenskapen.

20 — Se, bland annat, dom av den 20 september 1988 i mål 203/86, Spanien mot rådet (REG 1988, s. 4563), punkt 25, av den 17 april 1997 i mål C-15/95, EARL de Kerlast (REG 1997, s. I-1961), punkt 35, och av den 23 oktober 2007 i mål C-273/04, Polen mot rådet (REG 2007, s. I-8925), punkt 86.

21 — Se, bland annat, artikel 66 (stöd till jordbruksgrödor), artikel 67 (får- och getbidrag), artikel 68 (nötköttsbidrag), artiklarna 76–78 (bidrag för proteingrödor), artiklarna 79–82 (grödspecifikt stöd för ris), artiklarna 83–87 (arealstöd för nötter), artiklarna 88–92 (stöd för energigrödor), artiklarna 93–94 (stöd för stärkelsepotatis) och artiklarna 95–97 (mjölkbidrag och ytterligare betalning).

22 — Se, exempelvis, artiklarna 10.5 och 70.1 b om särskilda bestämmelser för jordbrukare i de franska utomeuropeiska departementen, artikel 98 om Azorerna, Madeira, Kanarieöarna och Egeiska öarna och artikel 98 om särskilt regionalstöd för jordbruksgrödor i Finland och Sverige norr om 62:a breddgraden.

41. För att återgå till sammanslutningens argument kan jag direkt säga att jag inte finner dem övertygande, och det av de skäl som jag redan har angett. Det totala stödbelopp som betalas till jordbrukarna inom en viss sektor i varje land är i huvudsak detsamma oavsett om de nationella myndigheterna beslutar sig för att tillämpa den möjlighet att bevilja ytterligare betalningar som ges artikel 69 i förordning nr 1782/2003 och, i så fall, oavsett hur stor procentandel de kvarhåller i detta syfte. Det är endast fördelningen inom varje land, dock inte inom den grekiska tobakssektorn, som skulle kunna ge upphov till några mer betydande skillnader, eftersom vissa producenter enbart skulle beviljas direkt stöd medan andra även skulle beviljas ytterligare betalningar.

42. I alla händelser anser jag att de påstådda skillnaderna i behandlingen till följd av tillämpningen av den omtvistade bestämmelsen objektivt kan motiveras och således varken utgör en sådan diskriminering som är förbjuden enligt unionsrätten eller snedvrider konkurrensen på ett otillbörligt sätt.

43. Vad gäller den första aspekten framhåller jag att domstolen redan har funnit att den omständigheten att antagandet av en åtgärd inom ramen för den gemensamma organisationen av marknaden kan få olika konsekvenser för vissa producenter på grund av att deras produktion eller lokala förhållanden inte kan anses utgöra en sådan diskriminering som förbjuds enligt fördraget när beräkningen grundas på objektiva kriterier som är anpassade till den övergripande funktionen hos den gemensamma organisationen av marknaden.[23] Domstolen har dessutom accepterat att situationen i olika medlemsstater inte alltid är jämförbar och att detta kan motivera avvikelser i relevant lagstiftning vad gäller den medlemsstaten eller vissa producenter inom dess territorium.[24]

44. I domen i det ovannämnda målet Horvath påminde domstolen för det första om sin fasta praxis[25], enligt vilken förbudet mot diskriminering, som är en allmän rättsprincip i unionsrätten, inte avser eventuella skillnader i behandling som kan följa av olikheter mellan de olika medlemsstaternas lagstiftningar, så länge som lagstiftningen tillämpas på samtliga personer som omfattas av den, enligt objektiva kriterier och utan hänsyn till nationalitet. På grundval av nämnda praxis konstaterade domstolen vidare att om det i en medlemsstats konstitutionella ordning föreskrivs att de regionala myndigheterna ska ha normgivningsmakt, utgör den omständigheten att nämnda myndigheter antar olika normer inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken i sig inte diskriminering som strider mot unionsrätten.[26]

45. Jag ser i förevarande fall inte någon anledning att frångå dessa principer. Framför allt anser jag att domstolens resonemang i domen i det ovannämnda målet Horvath, i tillämpliga delar, även kan tillämpas på förevarande mål. Den omständigheten att skillnaden i behandling i domen i det ovannämnda målet Horvath var resultatet av lagstiftning som varje medlemsstat själv hade utfärdat för att genomföra unionsrättsliga bestämmelser, medan det i förevarande mål är den logiska konsekvensen av det utrymme för skönsmässig bedömning som unionslagstiftaren uttryckligen ger medlemsstaterna vad gäller genomförandet, leder enligt min uppfattning inte i sig till någon annan slutsats.

46. Vad gäller den andra aspekten, nämligen snedvridningen av konkurrensen, konstaterar jag att domstolen i domen i målet Vodafone har erinrat om fast rättspraxis som ”tillerkänt gemenskapslagstiftaren, vid utövandet av den befogenhet som denne tilldelas, ett vidsträckt utrymme för skönsmässig bedömning på områden inom vilka gemenskapslagstiftaren ställs inför val av politisk,

23 — Se dom av den 9 juli 1985 i mål 179/84, Bozzetti (REG 1985, s. I-2301), punkt 34.

24 — Se, exempelvis, dom av den 20 september i mål C-203/86, Spanien mot rådet (REG 1988, s. I-4563), punkt 25–30, av den 21 februari 1990 i de förenade målen C-267/88-C-285/88, Wuidart (REG 1990, s. I-435), punkt 30, av den 15 april 1997 i mål C-22/94, Irish Farmers Association m.fl. (REG 1997, s. I-1909), punkterna 32–37 och domen i det ovannämnda målet Polen mot rådet (ovan fotnot 20), punkterna 86–88.

25 — Se, för ett liknande resonemang, dom av den 31 juli 1979 i de förenade målen 185/78-204/78, Van Dam m.fl. (REG 1984, s. 2345; svensk specialutgåva, volym 4, s. 481), punkt 10, av den 1 februari 1996 i mål C-177/94, Perfilli (REG 1996, s. I-161), punkt 17, och av den 12 juli 2005 i mål C-403/03, Schempp (REG 2005, s. I-6421), punkt 34.

26 — Punkterna 47–58.

ekonomisk eller social art och därvid måste göra komplicerade bedömningar. … Gemenskapslagstiftaren måste emellertid, även när denne förfogar över ett sådant utrymme för skönsmässig bedömning, göra sitt val utifrån objektiva kriterier. Vid bedömningen av de problem som är förknippade med olika åtgärdsalternativ måste denne dessutom beakta huruvida de eftersträvade målen med bestämmelserna är av sådan betydelse att de negativa ekonomiska effekterna därav, även omfattande sådana, för vissa aktörer är motiverade.” [27]

47. Även om den aktuella åtgärden skulle ge upphov till vissa negativa effekter för vissa producenter ser jag inte något i förevarande mål som tyder på att unionslagstiftarens beslut att ge medlemsstaterna ett visst utrymme för skönsmässig bedömning vid genomförandet av artikel 69 i förordning nr 1782/2003 inte vilar på en solid och saklig grund, eller att de negativa effekterna inte skulle kunna motiveras av exempelvis syftet att garantera en smidig övergång mellan de två systemen inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken, eller för att tillhandahålla stöd som är anpassat till nationella förhållanden eller behov.

48. I detta hänseende konstaterar jag att det i skälen 33 och 34 i förordning nr 1782/2003 förklaras varför unionslagstiftaren, framför allt i artikel 69 i nämnda förordning, har infört vissa särskilda bestämmelser avseende regionalt och valfritt genomförande. Sammanslutningen har vidare inte framfört något argument som verkligen ifrågasätter de mål som eftersträvas och den logik och de kriterier som låg till grund för lagstiftarens fastställande av dessa bestämmelser.

2. Artikel 32 EG

49. I huvudsak hävdar sammanslutningen dessutom att artikel 69 i förordning nr 1782/2003 strider mot artikel 32 EG [28] (nu artikel 38 FEUF). Det skäl som anförs är att medlemsstaterna, utan särskilda kriterier eller villkor, fritt får fastställa hur stor del av stödet som ska kvarhållas från det nationella taket och som de kommer att ha tillgång till för att stödja en produkt som i likhet med råtobak omfattas av den gemensamma organisationen av marknaden. Enligt sammanslutningen upphör därmed i själva verket den gemensamma organisationen av marknaden för den produkten. Artikel 69 i förordning nr 1782/2003 innebär att jordbrukspolitiken i allt väsentligt skulle ”åternationaliseras” och att de grundläggande principer som styr den inre marknaden och den gemensamma jordbrukspolitiken därigenom skulle kringgås.

50. Detta argument övertygar inte. Jag har svårt att förstå hur det utrymme för skönsmässig bedömning som medlemsstaternas myndigheter har beviljats vad gäller möjligheten att betala ut ytterligare stöd och hur stor procentandel av stödet som ska kvarhållas, inom 10 % av det nationella taket, skulle kunna undergräva någon av de grundläggande principer som styr den gemensamma jordbrukspolitiken eller den inre marknaden.

51. Tvärtom förefaller den omständigheten att de nationella myndigheterna har beviljats ett visst utrymme för skönsmässig bedömning vad gäller lämpliga åtgärder för att garantera en smidig övergång under en känslig period för de europeiska jordbruksmarknaderna vara helt förenlig med den rättsprincip som nu har införlivats i artikel 39.2 FEUF. Enligt denna bestämmelse är lagstiftaren bland annat skyldig att ta hänsyn till ”jordbruksnäringens särskilda karaktär som är en följd av jordbrukets sociala struktur och av strukturella och naturbetingade olikheter mellan olika jordbruksregioner”. Behovet av att tillerkänna medlemsstaterna ett sådant utrymme för skönsmässig bedömning framhålls också i skäl 33 i förordning nr 1782/2003.

27 — Dom av den 8 juni 2010 i mål C-58/08, Vodafone m.fl. (REU 2010, s. I-4999), punkterna 52-53.

28 — Enligt artikel 32 EG ska den gemensamma marknadens funktion och utveckling i fråga om jordbruksprodukter åtföljas av upprättandet av en gemensam jordbrukspolitik, vars räckvidd i fråga om åtgärder och produkter definieras i samma fördragsbestämmelser.

52. Mot bakgrund av ovanstående kan det inte betraktas som helt felaktigt att anse att de nationella myndigheterna är bättre lämpade att fatta beslut om exempelvis hur stor procentandel av ytterligare betalningar som ska kvarhållas, eller vilka särskilda typer av jordbruk inom deras territorium som behöver dessa betalningar. Detta innebär inte att den gemensamma jordbrukspolitiken ”åternationaliseras”, utan är endast ett exempel på en begränsad delegering till nationella myndigheter av befogenheten att genomföra sådana bestämmelser som unionslagstiftaren har ansett lämpliga under övergången mellan den gamla och den nya versionen av den gemensamma jordbrukspolitiken.

53. Sett till hela den reform som infördes genom förordning nr 1782/2003 kan artikel 69 anses vara av sekundär betydelse. Artikeln inför enbart en möjlighet att kombinera direktstöd med vissa begränsade ytterligare betalningar. Såväl i artikel 69 som i artikel 48 i förordning nr 795/2004 omgärdas denna möjlighet dessutom av flera processuella och materiella villkor.

54. Särskilt i artikel 48 i förordning nr 795/2004 tillhandahålls viktiga säkerhetsmekanismer genom att medlemsstaterna åläggs att fatta beslut utifrån objektiva kriterier och agera ”på ett sådant sätt att likabehandling av jordbrukare kan garanteras och snedvridning av marknaden och konkurrensen undviks”. Tack vare denna bestämmelse får kommissionen dessutom rätt att noga övervaka hur medlemsstaternas myndigheter utför ytterligare betalningar, i form av införandet av ett antal anmälningsskyldigheter för myndigheterna. [29]

55. De befogenheter som medlemsstaterna utövar i enlighet med artikel 69 i förordning nr 1782/2003 är därför både begränsade på förhand och omfattas av kontroller i efterhand.

56. Mot bakgrund av ovanstående anser jag att artikel 69 i förordning nr 1782/2003 inte strider mot artikel 32 EG.

3. Målen att garantera en fast inkomstnivå för producenter och bibehålla landsbygdsområdena

57. Den nationella domstolen frågar sig dessutom huruvida förordning nr 1782/2003 strider mot målen att garantera en fast inkomstnivå för producenter och att bibehålla landsbygdsområdena. Sammanslutningen har gjort gällande att den omtvistade bestämmelsen fråntar jordbrukare möjligheten till en fast inkomst, vilket leder till kraftigt minskad tobaksodling och till nedläggning av odlingsbar mark.

58. Vad gäller det första mål som den nationella domstolen tar upp, förmodar jag att nämnda domstol avser målet i artikel 33.1 b EG (nu artikel 39.1 b FEUF) om att ”tillförsäkra jordbruksbefolkningen en skälig levnadsstandard”.

59. I detta avseende konstaterar jag för det första att ordet ”fast”, som används av den hänskjutande domstolen, inte motsvarar ordet ”skälig”, som förekommer i fördraget. [30] Skillnaden i terminologi är inte oväsentlig eftersom unionslagstiftaren inte är skyldig att se till att jordbruksbefolkningens levnadsstandard förblir opåverkad över tid. I annat fall skulle unionslagstiftarens utrymme för skönsmässig bedömning vad gäller införandet av politiska ändringar i den gemensamma jordbrukspolitiken kraftigt beskäras. [31]

29 — Det bör även nämnas att artikel 64.3 i förordning nr 1782/2003 ålägger kommissionen att inom en viss tidsfrist ”till rådet överlämna en rapport, vid behov tillsammans med lämpliga förslag, om möjliga följder med avseende på marknads- och strukturutveckling av att medlemsstaterna genomför …” bland annat det alternativ som anges i artikel 69 i samma förordning.

30 — Samma ord [*] förekommer även i skäl 21 i förordning nr 1782/2003 [* På svenska används däremot ordet ”skälig” i fördraget, men ordet ”rimlig” i skäl 21 i förordning 1782/2003. Övers. anm.].

31 — Se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 november 1990 i mål 331/88, Fedesa (REG 1990, s. I-4023), punkt 26.

60. Fördragen innehåller dessutom inte något krav på att en skälig levnadsstandard måste garanteras genom en oförändrad odling av en och samma produkt. Det finns med andra ord inget nödvändigt samband mellan levnadsstandard och odlingen av en viss produkt.

61. Artikel 33 EG innebär därför inte någon garanti för att produktionen av en viss jordbruksprodukt bör fortsätta på samma sätt år efter år, och än mindre på en specifik medlemsstats marknad.

62. Jag konstaterar för övrigt att inte heller det mål att stabilisera marknaderna som anges i artikel 33.1 c EG innebär att produktionen alltid måste vara stabil. [32] Denna bestämmelse bör nämligen ges en vid tolkning och inte begränsas till de mängder som produceras utan, mer allmänt, till den ekonomiska situationen för jordbruksprodukter. [33]

63. Sammanslutningen har hävdat att tobak åtnjuter ett rättsligt skydd på grund av att det är uppfört i bilaga I till EG-fördraget (nu bilaga I till EUF-fördraget). [34] Den omständigheten att tobak finns med i förteckningen över produkter i bilaga I innebär dock bara att produkten omfattas av den gemensamma jordbrukspolitiken. Bilaga I ger inte de produkter som nämns i bilagan någon särskild ställning eller något särskilt skydd.

64. Jag konstaterar därför att inget av de mål som eftersträvas med den gemensamma jordbrukspolitiken innebär att produktionen av, eller stödet till, en given produkt måste vara konstant. Tvärtom noterar jag att ett av målen med reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken just är att främja en mer marknadsinriktad och konkurrenskraftig jordbruksnäring. Eftersom jordbruksstödet inte längre kopplas till produktionen av en viss produkt, kan jordbrukarna skifta produktion för att följa marknadstrender och därigenom reagera snabbare och effektivare på de behov och den efterfrågan som kunder i och utanför EU har. [35]

65. Vad gäller den andra aspekten, bibehållandet av landsbygdsområdena, noterar jag att det i skäl 3 i förordning nr 1782/2003 anges att ett av förordningens mål är att undvika att jordbruksmark läggs ned. Ett sådant mål är enligt min uppfattning helt förenligt med de mål som förtecknas i ovannämnda artikel 33 EG, och förefaller vara en nästan naturlig följd av nämnda mål att tillförsäkra jordbruksbefolkningen en skälig levnadsstandard. [36]

66. Jag upprepar dock att den åtgärd som föreskrivs i förordning nr 1782/2003, och den flexibilitet som unionslagstiftaren ger de nationella myndigheterna avseende genomförandet på nationell nivå, inte förefaller ha någon inverkan på den påstådda nedläggningen av jordbruksmark i Grekland. Det framgår tydligt att de berörda tobaksbönderna i stort sett skulle ha mottagit samma stödbelopp både med och utan ytterligare betalningar, och oavsett hur stor del av stödet som den grekiska regeringen hade valt att kvarhålla.

67. I sitt skriftliga yttrande framförde sammanslutningen ytterligare ett argument, som inte nämns i Simvoulio tis Epikratias begäran om förhandsavgörande. Även detta argument rör artikel 33 EG.

32 — Se, exempelvis, dom av den 13 november 1973 i de förenade målen 63/72-69/72, Hansamühle m.fl. mot rådet (REG 1973, s. 1229), punkt 12, och av den 2 juni 1976 i de förenade målen 56/74-60/74, Kampffmeyer Mühlenvereinigung m.fl. mot kommissionen och rådet (REG 1976, s. 711; svensk specialutgåva, volym 3, s. 103), punkt 13.

33 — I domen i målet Crispeltoni konstaterade domstolen exempelvis att på en marknad som kännetecknades av överproduktion skulle åtgärder för att minska produktionen av tobak i själva verket vara ett sätt att uppfylla målet om att stabilisera den relevanta marknaden. Se dom av den 5 oktober 1994 i de förenade målen C-133/93, C-300/93 och C-362/93, Crispoltoni m.fl. (REG 1994, s. I-4863), punkt 33.

34 — I artikel 32.2 och 32.3 EG föreskrivs följande:
”2. Om inte annat föreskrivs i artiklarna 33–38 skall reglerna för upprättandet av den gemensamma marknaden tillämpas på jordbruksprodukter.
3. De varor för vilka bestämmelserna i artiklarna 33–38 gäller är upptagna i den lista som har fogats som bilaga I till detta fördrag.”

35 — Se, exempelvis, skälen 24 och 28 i förordning nr 1782/2003.

36 — Se ovannämnda skäl 21 i förordning nr 1782/2003.

68. Sammanslutningen har gjort gällande att artikel 69 i förordning nr 1782/2003 ger upphov till långsiktiga strukturella obalanser på marknaden, eftersom den leder till kraftigt minskad tobaksodling i Grekland. Enligt sammanslutningen strider detta mot principen att lagstiftaren, inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken, måste förena samtliga mål i artikel 33 EG och endast tillfälligt får ge ett av målen företräde framför andra.

69. Enda skälet till att jag prövar detta argument är att prövningen ska bli så uttömmande som möjligt. Jag påminner om domstolens fasta praxis, enligt vilken unionslagstiftaren har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning i frågor som rör den gemensamma jordbrukspolitiken, vilket motsvaras av det politiska ansvar som unionslagstiftaren ges i de nuvarande artiklarna 40–43 FEUF. Domstolsprövningen ska följaktligen begränsas till frågan huruvida det ifrågavarande ställningstagandet är uppenbart oriktigt eller förenat med maktmissbruk, eller om myndigheten klart har överskridit gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning.[37] Domstolen har även fastslagit att de mål för den gemensamma jordbrukspolitiken som anges i artikel 33 EG inte behöver eftersträvas på samma gång, och på samma sätt, av alla åtgärder som antas inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken.[38] Domstolen har även konstaterat att Europeiska unionens institutioner i sin strävan att uppfylla den gemensamma jordbrukspolitikens mål ska garantera en konstant balans mellan de olika målsättningarna, vilka kan framstå som motstridiga, dock under förutsättning att denna balans inte leder till att det blir omöjligt att förverkliga övriga målsättningar.[39]

70. För att återgå till förevarande mål anser jag att det saknas grund för att anse att artikel 69 i förordning nr 1782/2003 skulle strida mot något av de mål som anges i artikel 33 EG. Det saknas även grund för att anta att dessa mål inte kan nås. Jag har dessutom inte funnit något skäl för antagandet att unionslagstiftaren, vid sitt beslut om regleringen av ytterligare betalning, har överskridit gränsen för sitt utrymme för skönsmässig bedömning genom att göra en avvägning mellan dessa olika mål. Artikel 69 var dessutom redan från början tänkt att vara en tillfällig åtgärd[40], och upphävdes när hela förordning nr 1782/2003 ersattes av förordning nr 73/2009.

71. I sitt skriftliga yttrande har sammanslutningen slutligen gjort gällande att artikel 69 i förordning nr 1782/2003 strider mot grundläggande allmänna principer i unionsrätten som proportionalitetsprincipen och principen om skydd för berättigade förväntningar.

72. Enda skälet till att jag tar upp denna fråga är återigen att jag vill att bedömningen ska bli så uttömmande som möjligt. Enligt domstolens fasta praxis kräver proportionalitetsprincipen att de bestämmelser som antas av Europeiska unionens institutioner inte överskrider gränserna för vad som är proportionerligt och nödvändigt för att nå de mål som man vill uppnå med den berörda lagstiftningen. Om det finns flera ändamålsenliga åtgärder att välja mellan ska man därför använda sig av den åtgärd som är den minst betungande. Vidare får vållade olägenheter inte vara orimliga i förhållande till de eftersträvade målen.[41] Vad gäller domstolsprövningen av huruvida ovannämnda villkor har uppfyllts i ärenden som rör den gemensamma jordbrukspolitiken har unionslagstiftaren ett stort utrymme för skönsmässig bedömning. Lagenligheten av en åtgärd som vidtas på detta område kan, som redan påpekats, därför bara påverkas om åtgärden är uppenbart olämplig med avseende på det mål som den behöriga institutionen önskar uppnå.[42]

37 — Se, för ett liknande resonemang, domen i målet Fedesa (ovan fotnot 31), punkterna 8 och 14, och dom av den 12 juli 2001 i mål C-189/01, Jippes (REG 2001, s. I-5689), punkt 80.

38 — Dom av den 5 maj 1998 i mål C-180/96, Förenade kungariket mot kommissionen (REG 1998, s. I-2265), punkt 133 och där angiven rättspraxis.

39 — Se dom av den 19 mars 1992 i mål C-311/90, Hierl (REG 1992, s. I-2061), punkt 13, av den 5 oktober 1994 i mål C-280/93, Tyskland mot rådet (REG 1994, s. I-4973; svensk specialutgåva, volym 16, s. 171), punkt 47, och av den 26 mars 1998 i mål C-324/96, Petridi (REG 1998, s. I-1333), punkt 30.

40 — Se, särskilt, skälen 33 och 34 i förordning nr 1782/2003 samt artikel 64.3 i samma förordning.

41 — Se domen i målet Crispoltoni (ovan fotnot 31), punkt 41, dom av den 5 maj 1998 i mål C-157/96, National Farmers' Union m.fl. (REG 1998, s. I-2211), punkt 60, och av den 29 oktober 1998 i mål C-375/96, Zaninotto (REG 1998, s. I-6629), punkt 63.

42 — Se domarna i målen Crispoltoni (ovan fotnot 31), punkt 42, National Farmers' Union m.fl. (ovan fotnot 41), punkt 61 och Zaninotto (ovan fotnot 41), punkt 64.

73. Detta är emellertid inte fallet vad gäller artikel 69 i förordning nr 1782/2003. Som jag redan har förklarat syftar varken förordningen eller den särskilda bestämmelsen till att garantera en fortsatt produktion av tobak i Grekland på samma nivå som före ikraftträdandet av förordningen. Bestämmelsen förefaller dessutom varken vara uppenbart olämplig för att uppfylla de allmänna mål för den gemensamma jordbrukspolitiken som anges i fördragen, eller för att uppfylla de särskilda mål som anges i själva förordningen. Slutligen förefaller den omtvistade bestämmelsen inte ha någon inverkan på nedläggningen av jordbruksmark.

74. Vad gäller principen om skydd för berättigade förväntningar har domstolen fastslagit att de ekonomiska aktörerna inte med fog kan förvänta sig att rådande förhållanden ska bestå när dessa kan ändras av Europeiska unionens institutioner inom deras handlingsutrymme. Detta gäller särskilt inom ett sådant område som den gemensamma organisationen av marknaden, där målsättningen förutsätter en ständig anpassning i takt med att de ekonomiska förhållandena förändras.[43] Domstolen har dessutom påpekat att principen om skydd av berättigade förväntningar endast kan åberopas mot unionsrättsliga bestämmelser såvitt Europeiska unionen redan tidigare har skapat en situation som kan väcka berättigade förväntningar[44] genom att ha gett den berörda personen exakta försäkringar.[45]

75. I förevarande mål är det uppenbart att Europeiska unionens institutioner inte har gett de grekiska tobaksbearbetningsföretagen någon försäkran om att det tidigare systemet med produktionsstöd ska fortsätta, eller mer specifikt, om hur ytterligare betalningar ska regleras. Lika uppenbart är det att Europeiska unionens val avseende en viss jordbruksprodukt, nämligen bomull, inte innebär att samma val kommer att göras avseende varje annan produkt, däribland tobak.

V – Förslag till avgörande

76. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen besvarar den tolkningsfråga som ställts av Simvoulio tis Epikratias på följande sätt:

”Vid prövningen av den tolkningsfråga som begäran om förhandsavgörande avser har det inte framkommit något som inverkar på giltigheten av artikel 69 i rådets förordning (EG) nr 1782/2003 av den 29 september 2003 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare och om ändring av förordningarna (EEG) nr 2019/93, (EG) nr 1452/2001, (EG) nr 1453/2001, (EG) nr 1454/2001, (EG) nr 1868/94, (EG) nr 1251/1999, (EG) nr 1254/1999, (EG) nr 1673/2000, (EEG) nr 2358/71 och (EG) nr 2529/2001.”

43 — Se dom av den 14 oktober 1999 i mål C-104/97, Atlanta mot Europeiska gemenskapen (REG 1999, s. I-6983), punkt 52.

44 — Se dom av den 10 januari 1992 i mål C-177/90, Kühn (REG 1992, s. I-35), punkt 14, och domen i målet Zaninotto (ovan fotnot 41), punkt 50.

45 — Se dom av den 18 juli 2007 i mål C-213/06 P, EAR mot Karatzoglou (REG 2007, s. I-6733), punkt 33, av den 16 december 1987 i mål 111/86, Delauche mot kommissionen (REG 1987, s. 5345), punkt 24, av den 25 maj 2000 i mål C-82/98 P, Kögler mot domstolen (REG 2000, s. I-3855), punkt 33, och av den 22 juni 2006 i de förenade målen C-182/03 och C-217/03, Belgien och Forum 187 mot kommissionen (REG 2006, s. I-5479), punkt 147.