Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

19. september 2013 *

»Præjudiciel forelæggelse — bedømmelse af gyldigheden — fælles landbrugspolitik — forordning (EF) nr. 1782/2003 — supplerende betaling til særlige typer landbrug og kvalitetsproduktion — skønsbeføjelse overladt til medlemsstaterne — forskelsbehandling — artikel 32 EF og 34 EF«

I sag C-373/11,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Symvoulio tis Epikrateias (Grækenland) ved afgørelse af 22. marts 2011, indgået til Domstolen den 13. juli 2011, i sagen:

Panellinios Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou

mod

Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon,

Ypourgos Agrotikis Anaptyxis kai Trofimon,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, T. von Danwitz, og dommerne A. Rosas, E. Juhász, D. Šváby (refererende dommer) og C. Vajda,

generaladvokat: N. Jääskinen

justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 21. november 2012,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Panellinios Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou ved dikigoroi E. Petritsi og K. Adamantopoulos

— den græske regering ved I. Chalkias og S. Papaïoannou, som befuldmægtigede

— Rådet for Den Europæiske Union ved M. Balta, E. Sitbon, M. Iosifidou og A. Westerhof Löfflerová, som befuldmægtigede

* Processprog: græsk.

— Europa-Kommissionen ved D. Triantafyllou og G. von Rintelen, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 6. februar 2013,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel forelæggelse vedrører 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 (EUT L 270, s. 1).

2 Anmodningen er blevet fremsat i forbindelse med en sag, der føres af Panellinios Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou (brancheforeningen for den græske tobaksforarbejdningsindustri, herefter »Panellinios Syndesmos«) mod Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon (økonomi- og finansministeriet) og Ypourgos Agrotikis Anaptyxis kai Trofimon (landbrugs- og fødevareministeriet) vedrørende nogle supplerende betalinger i tobakssektoren.

Retsforskrifter

EU-retten

3 24. og 33. betragtning til forordning nr. 1782/2003 var affattet som følger:

»(24) En forøgelse af fællesskabslandbrugets konkurrenceevne og fremme af fødevarekvaliteten og miljønormer indebærer nødvendigvis en nedgang i de institutionelle priser for landbrugsvarer og en stigning i produktionsomkostningerne for landbrugsbedrifterne i Fællesskabet. For at nå disse mål og fremme et mere markedsorienteret og bæredygtigt landbrug er det nødvendigt at fuldføre overgangen fra produktionsstøtte til producentstøtte ved indførelse af et system med afkoblet indkomststøtte til hver bedrift. […]

[…]

(33) For at opnå den fornødne smidighed til, at der kan tages hensyn til særlige situationer, bør medlemsstaterne have mulighed for at fastlægge en vis balance mellem individuelle betalingsrettigheder og regionale eller nationale gennemsnit og mellem eksisterende betalinger og enkeltbetalingen […] For at tage hensyn til en medlemsstats særlige landbrugsmæssige forhold er det endvidere hensigtsmæssigt at fastsætte, at en medlemsstat kan anmode om en overgangsordning til gennemførelse af enkeltbetalingsordningen, samtidig med at de budgetlofter, der er fastsat for enkeltbetalingsordningen, fortsat overholdes. I tilfælde af alvorlig konkurrencefordrejning i overgangsperioden og for at sikre overholdelse af Fællesskabets internationale forpligtelser er det hensigtsmæssigt, at Kommissionen kan træffe de nødvendige foranstaltninger til at imødegå sådanne situationer.«

4 I afsnit III med overskriften »Enkeltbetalingsordning« i kapitel 5 med overskriften »Regional og frivillig gennemførelse«, Afdeling 2, bestemte artikel 64, stk. 1 og 2, i forordning nr. 1782/2003:

»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 henholdsvis artikel 66, 67, 68 og 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, 67, 68 og 69.

Det samlede beløb for de fastsatte lofter fratrækkes de nationale lofter, der er nævnt i artikel 41, efter proceduren i artikel 144, stk. 2.«

5 Forordningens artikel 69 med overskriften »Valgfri gennemførelse for særlige typer landbrug og kvalitetsproduktion« bestemte:

»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 forbindelse med markafgrøder, oksekød og fåre- og gedekød tages der hensyn til denne tilbageholdelse ved anvendelsen af de maksimumsprocenter, der er fastsat i henholdsvis artikel 66, 67 og 68.

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 Artikel 48 i Kommissionens forordning (EF) nr. 795/2004 af 21. april 2004 om gennemførelsesbestemmelser til enkeltbetalingsordningen i forordning nr. 1782/2003 (EUT L 141, s. 1) bestemte:

»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.

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 i 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.

[…]«

7 Forordning nr. 1782/2003 blev ophævet ved Rådets forordning (EF) nr. 73/2009 af 19. januar 2009 om fælles regler for den fælles landbrugspolitiks ordninger for direkte støtte til landbrugere og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere, om ændring af forordning (EF) nr. 1290/2005, (EF) nr. 247/2006, (EF) nr. 378/2007 og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1782/2003 (EUT L 30, s. 16). Tilsvarende blev forordning nr. 795/2004 ophævet ved Kommissionens forordning (EF) nr. 1120/2009 af 29. oktober om gennemførelsesbestemmelser til enkeltbetalingsordningen i afsnit III i forordning nr. 73/2009 (EUT L 316, s. 1).

Græsk lovgivning

8 Forordning nr. 1782/2003 og forordning nr. 795/2004 blev gennemført i national ret ved to fællesministerielle bekendtgørelser, som blev udstedt af Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon og af Ypourgos Agrotikis Anaptyxis kai Trofimon, nemlig fællesministeriel bekendtgørelse nr. 292464 af 9. august 2005 (FEK B' 1122), 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 (FEK B' 1333), som specifikt fastsatte foranstaltningerne, dvs. betalingsmetode, betalt beløb og krævet dokumentation for betaling, med henblik på supplerende betaling for kvaliteten i tobakssektoren.

9 I artikel 16 og i bilag I til fællesministeriel bekendtgørelse nr. 292464 af 9. august 2005 blev tilbageholdelsessatsen for supplerende betaling for kvalitet for tobak fastsat til 2%.

Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

10 Den 13. november 2006 anlagde Panellinios Syndesmos ved Symvoulio tis Epikrateias et annullationssøgsmål til prøvelse af den fællesministerielle bekendtgørelse nr. 49143 af 8. august 2006. Under denne sag anfægtede Panellinios Syndesmos ligeledes lovligheden af den fællesministerielle bekendtgørelse nr. 292464 af 9. august 2005.

11 Ifølge Panellinios Syndesmos er begge bekendtgørelser ulovlige, for så vidt som de udgør gennemførelsesforanstaltninger til forordning nr. 1782/2003, hvis artikel 69 er i strid med EU-retten.

12 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at den skønsmargen, som med forordningen er indrømmet de nationale myndigheder vedrørende anvendelsen af forordningen, bidrager til en differentiering, som svarer til hver regions behov, og at muligheden for medlemsstaterne for at fastsætte forskellige tilbageholdssatser ikke udgør en forskelsbehandling.

13 Den forelæggende ret har imidlertid rejst spørgsmålet, om denne differentierede gennemførelse bl.a. som følge af anvendelsen af en tilbageholdelsessats og følgelig forskellige supplerende betalinger ikke fører til konkurrenceforvridninger mellem producenterne af samme produkt i de forskellige medlemsstater og til negative følger for indtægterne for producenterne i de forskellige regioner.

14 Symvoulio tis Epikrateias har på denne baggrund besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er bestemmelsen i artikel 69 i forordning nr. 1782/2003 – 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?«

Om det præjudicielle spørgsmål

15 Med det præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 69 i forordning nr. 1782/2003 er gyldig, henset til artikel 32 EF og 34 EF og til formålene om at sikre producenterne en fast indtægt og at bevare landdistrikterne, for så vidt som den stiller producenter, hvis medlemsstat fastsætter en lav tilbageholdelsesprocent, i en ufordelagtig stilling i forhold til producenter i andre medlemsstater, hvori denne procent er fastsat på et højere niveau og medfører en forskelsbehandling samt konkurrenceforvridninger mellem producenter i forskellige medlemsstater af samme produkt.

16 Det skal indledningsvis bemærkes, at den omstændighed, at forordning nr. 1782/2003 og forordning nr. 795/2004 er blevet ophævet, er uden betydning for genstanden for tvisten hovedsagen, eftersom artikel 69 i forordning nr. 1782/2003 finder anvendelse indtil juni 2010.

17 Som anført i 24. betragtning til forordning nr. 1782/2003, tilsigtede den at muliggøre overgang fra produktionsstøtte til producentstøtte gennem gradvis nedsættelse af de direkte betalinger og indførelse af en indkomststøtteordning, som er afkoblet fra produktionen, dvs. en enkeltbetaling, der fastlægges på grundlag af tidligere rettigheder inden for en referenceperiode med henblik på at gøre landbrugerne i Den Europæiske Union konkurrencedygtige.

18 Det skal tilføjes, at indførelsen af enkeltbetalingsordningen indgår i den fælles landbrugspolitik, hvormed et af de vigtigste formål, som generaladvokaten har anført i punkt 3 i forslaget til afgørelse, er 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.

19 Artikel 64 i forordning nr. 1782/2003 indrømmede inden for rammerne af den delvise gennemførelse af enkeltbetalingsordningen medlemsstaterne mulighed for »senest den 1. august 2004« at beslutte at anvende enkeltbetalingsordningen på særlige betingelser.

20 Det er inden for disse rammer, at nævnte forordnings artikel 69 indrømmer medlemsstaterne mulighed for at tilbageholde op til 10% af delen af de nationale lofter for hver produktsektor med henblik på at foretage en supplerende betaling for særlige typer landbrug, som er vigtige for miljøbeskyttelsen eller -forbedringen eller for at forbedre kvalitet og markedsføring af landbrugsprodukter.

Tilsidesættelsen af artikel 34 EF

21 Der skal til dette punkt foretages en bedømmelse af, om artikel 69 i forordning nr. 1782/2003 er i strid med artikel 34 EF med den begrundelse, at den dels medfører en forskelsbehandling af producenterne, dels medfører, at der opstår konkurrenceforvridninger mellem producenter i de forskellige medlemsstater af det samme produkt.

22 Det bemærkes i denne forbindelse, at det fremgår af fast retspraksis, at artikel 34, stk. 2, andet afsnit, EF, som forbyder enhver forskelsbehandling inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik, 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 differentiering er objektivt begrundet (dom af 11.6.2009, sag C-33/08, Agrana Zucker, Sml. I, s. 5035, præmis 46).

23 Det skal for det første fastslås, at artikel 69 i forordning nr. 1782/2003 ikke selv fastsætter de forskellige betingelser for medlemsstaterne eller producenterne, men begrænser sig til på samme betingelser og vilkår at indrømme alle medlemsstater en vis skønsbeføjelse til at gennemføre supplerende betalinger inden for rammerne af reformen af den fælles landbrugspolitik.

24 For det andet skal det fastslås, at Unionen på de områder, som ikke henhører under dets enekompetence, i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet, der er fastsat i artikel 5, stk. 2, EF, kun handler, hvis og i det omfang målene for den påtænkte handling ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne og derfor, på grund af den påtænkte handlings omfang eller virkninger, bedre kan gennemføres på unionsplan (jf. i denne retning dom af 8.6.2010, sag C-58/08, Vodafone m.fl., Sml. I, s. 4999, præmis 72).

25 Det fremgår dernæst af fast retspraksis, at medlemsstaterne kan vedtage bestemmelser i en situation, der er omfattet af EU-retten, såfremt denne udtrykkeligt tildeler dem en beslutningsbeføjelse (jf. i denne retning dom af 11.11.1992, sag C-251/91, Teulie, Sml. I, s. 5599, præmis 13, og af 27.11.1997, sag C-356/95, Witt, Sml. I, s. 6589, præmis 39).

26 Det skal endelig fastslås, at inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik, som i overensstemmelse med artikel 4, stk. 2, litra d), TEUF er omfattet af en delt kompetence mellem Unionen og medlemsstaterne, har disse sidstnævnte en lovgivningskompetence, der, som det følger af artikel 2, stk. 2, TEUF, gør det muligt for dem at udøve deres kompetence, i det omfang Unionen ikke har udøvet sin kompetence.

27 Dette gælder så meget desto mere efter reformen af den fælles landbrugspolitik, der, som den forelæggende ret har anført, indebærer en øget decentralisering af kompetencerne med henblik på at tage mere hensyn til de særlige forhold i hver enkelt medlemsstat eller region samt til situationen på markedet for de forskellige produkter og pågældende producenter i overensstemmelse med artikel 33, stk. 2, litra a), EF.

28 Det følger heraf, at Rådet for Den Europæiske Union kunne indrømme medlemsstaterne en vis skønsbeføjelse ved fastsættelsen af tilbageholdelsessatsen med henblik på, som det er anført i 33. betragtning til forordning nr. 1782/2003, at medlemsstaterne får mulighed for at for at fastlægge en vis balance mellem individuelle betalingsrettigheder og regionale eller nationale gennemsnit og mellem eksisterende betalinger og enkeltbetalingen, og at de således opnår den fornødne smidighed til, at der kan tages hensyn til særlige situationer.

29 For det tredje bemærkes, at den beføjelse, der er tildelt medlemsstaterne, dels er nøje afgrænset og undergivet en række betingelser, som på samme tid har en materiel og processuel karakter, dels udgør en midlertidig foranstaltning, der har til formål at lette overgangen til enkeltbetalingsordningen.

30 Dels er den differentiering, der er tilladt i henhold til artikel 69 i forordning nr. 1782/2003, begrænset, eftersom medlemsstaterne inden for rammerne af den gradvise nedsættelse af de direkte betalinger kun kan tilbageholde et maksimum på 10% af delen af de nationale lofter med det formål at foretage en supplerende betaling.

31 Dels bestemmer nævnte artikel 69, at den supplerende betaling kun ydes for særlige typer landbrug, som er vigtige for miljøbeskyttelsen eller -forbedringen eller for at forbedre kvalitet og markedsføring af landbrugsprodukter, idet denne betaling er undergivet de betingelser, der fastsættes af Kommissionen i overensstemmelse med artikel 69, stk. 3, i forordning nr. 1782/2003. En mere dybtgående undersøgelse af hver produktsektor førte endvidere til, at EU-lovgiver i artikel 66-68 i forordning nr. 1782/2003 fastsatte særlige bestemmelser i henhold til deres kendetegn.

32 For det fjerde fremgår det af artikel 69 i forordning nr. 1782/2003, at det samlede beløb, der udbetales til landbrugere i en bestemt sektor, i hver medlemsstat i det væsentlige forbliver det samme uafhængigt af spørgsmålet om, hvorvidt de nationale myndigheder beslutter at indføre supplerende betalinger, og, hvis dette er tilfældet, uanset niveauet for den tilbageholdelse, de fastsætter med henblik herpå.

33 Fastsættelsen af forskellige tilbageholdelsessatser medfører ikke automatisk større eller mindre supplerende betalinger, eftersom disse sidstnævnte alene tildeles landbrugere, der overholder de fastsatte særlige krav og kriterier.

34 For det femte bemærkes, at den omstændighed, at vedtagelsen af en foranstaltning, der er truffet inden for rammerne af en fælles markedsordning, kan have forskellige virkninger for visse producenter på grund af deres individuelle produktion eller de lokale forhold, ikke kan anses for en forskelsbehandling, der er forbudt ved EF-traktaten, såfremt foranstaltningen er baseret på objektive kriterier, der er valgt med henblik på, at den fælles markedsordning fungerer tilfredsstillende (dom af 9.7.1985, sag 179/84, Bozzetti, Sml. s. 2301, præmis 34, og af 14.5.2009, sag C-34/08, Azienda Agricola Disarò Antonio m.fl., Sml. I, s. 4023, præmis 69).

35 Tilsvarende fremgår det af fast retspraksis, at forbuddet mod forskelsbehandling 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 (dom af 16.7.2009, sag C-428/07, Horvath, Sml. I, s. 6355, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis).

36 Selv om dette princip ganske vist er blevet udviklet inden for rammerne af fortolkningen af EU-retlige bestemmelser i relation til en bedømmelse af foreneligheden af en national lovgivning med princippet om forbud mod forskelsbehandling, kan det imidlertid ikke forholde sig anderledes for så vidt angår bedømmelsen af gyldigheden af den EU-retlige bestemmelse, der tildeler medlemsstaterne en skønsbeføjelse, i henhold til hvilken de vedtager de pågældende forskellige lovgivninger.

37 For det sjette er opretholdelse af en effektiv konkurrence på markederne for landbrugsprodukter en af målsætningerne med den fælles landbrugspolitik.

38 Det bemærkes for det første, som fastslået i denne doms præmis 32 og 33, at fastsættelsen af forskellige tilbageholdelsessatser ikke nødvendigvis medfører tildeling af større eller mindre beløb.

39 Selv om det antages, at medlemsstaternes fastsættelse af tilbageholdelsessatserne på et forskelligt niveau kan føre til konkurrenceforvridninger mellem producenterne af det samme produkt i forskellige medlemsstater, hvilket ikke er præciseret i forelæggelsesafgørelsen, skal det bemærkes, at det følger af fast retspraksis, at artikel 36 EF, selv for så vidt angår traktatens konkurrenceregler, anerkender landbrugspolitikkens forrang i forhold til traktatens formål på konkurrenceområdet (dom af 9.9.2003, sag C-137/00, Milk Marque og National Farmers' Union, Sml. I, s. 7975, præmis 81).

40 Under alle omstændigheder har EU-lovgiver på den fælles landbrugspolitiks område vide skønsmæssige beføjelser i overensstemmelse med det politiske ansvar, som EU-lovgiver er tillagt ved artikel 34 EF og 37 EF, og Domstolen har gentagne gange fastslået, at kun såfremt en foranstaltning på dette område er åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til det mål, som vedkommende institution forfølger, vil en sådan foranstaltning kunne kendes ulovlig (dom af 2.7.2009, sag C-343/07, Bavaria og Bavaria Italia, Sml. I, s. 5491, præmis 81).

41 Følgelig 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 (dom af 12.7.2001, sag C-189/01, Jippes m.fl., Sml. I, s. 5689, præmis 80, af 9.9.2004, sag C-304/01, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 7655, præmis 23, og af 23.3.2006, sag C-535/03, Unitymark og North Sea Fishermen's Organisation, Sml. I, s. 2689, præmis 55).

42 Det følger i denne forbindelse bl.a. af 33. og 34. betragtning til forordning nr. 1782/2003, at muligheden, der gives i sidstnævntes artikel 69, for at yde en supplerende betaling, skal gennemføres på grundlag af strukturelle og naturbetingede forskelle mellem de forskellige landbrugsregioner. Dette forhold er udtrykkeligt et af de forhold, der i henhold til artikel 33, stk. 2, EF, skal tages hensyn til ved udarbejdelsen af den fælles landbrugspolitik.

43 Eftersom de eventuelle konkurrenceforvridninger, der kan følge af anvendelsen af artikel 69 i forordning nr. 1782/2003, allerhøjst er begrænsede, kan det endvidere ikke antages, at EU-lovgiver ikke fastlagde den rette ligevægt mellem de forskellige forhold og formål, der skulle tages hensyn til, og således åbenbart overskred grænserne for sit skøn.

44 Følgelig har gennemgangen af artikel 69 i forordning nr. 1782/2003 med henblik på artikel 34 EF intet frembragt, som kan rejse tvivl om dens gyldighed.

Tilsidesættelsen af artikel 32 EF

45 Den forelæggende ret har henvist til den af sagsøgeren i hovedsagen fremførte argumentation om, at artikel 69 i forordning nr. 1782/2003 er i strid med artikel 32 EF, for så vidt som denne bestemmelse ved at give medlemsstaterne 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 den fælles politik for landbrugspolitikken, ophævede landbrugspolitikkens fælles karakter.

46 Det skal fastslås, at den skønsmargen, som er indrømmet medlemsstaterne til at fastsætte en tilbageholdelsessats, der skal finde anvendelse på det nationale loft for den støtte, der svarer til den berørte sektor, med henblik på at foretage en supplerende betaling på ingen måde har til formål eller til følge at ophæve landbrugspolitikkens fælles karakter, men svarer udelukkende til en bemyndigelse til de nationale myndigheder til at iværksætte visse regler, som EU-lovgiver har fundet hensigtsmæssige inden for rammerne af indførelsen af enkeltbetalingsordningen.

47 Den pågældende supplerende betaling, som er midlertidig og begrænset til et beløb på 10% af andelen af de nationale lofter, har nemlig til formål dels at tilskynde landbrugerne til at overholde kravene vedrørende forbedring af kvaliteten af deres produkter og vedrørende miljøbeskyttelsen gennem belønning for den bedst mulige tilpasning til de nye krav i den fælles landbrugspolitik, dels at afbøde de konsekvenser, som overgangen fra ordningen med direkte betalinger til enkeltbetalingsordningen medfører for visse produktsektorer.

48 Medlemsstaternes adgang til frit at fastsætte tilbageholdelsessatserne til det mest hensigtsmæssige niveau under hensyntagen til deres særlige nationale eller regionale forhold samt situationen på markedet for de forskellige produkter og pågældende producenter, kan begrundes, henset til artikel 33, stk. 2, EF, som stiller krav om, at der inden for rammerne af udarbejdelsen af den fælles landbrugspolitik og de specielle metoder for dens anvendelse, tages hensyn til landbrugserhvervets særlige karakter, der følger af landbrugets sociale struktur og af de strukturelle og naturbetingede forskelle mellem de forskellige landbrugsområder, samt nødvendigheden af, at ønskelige tilpasninger gennemføres gradvis.

49 Endvidere, og som det fremgår af denne doms præmis 29-31, er den beføjelse, som EU-lovgiver har tildelt de nationale myndigheder, undergivet en række betingelser, som på samme tid har en materiel og processuel karakter, som både er fastsat direkte i artikel 69 i forordning nr. 1782/2003 og i en forordning, der skal vedtages af Kommissionen i overensstemmelse med den procedure, der er omhandlet i forordningens artikel 144, stk. 2.

50 I denne forbindelse skal det fastslås, at Kommissionen detaljeret har fastsat de pågældende betingelser i forordning nr. 795/2004, hvis artikel 48 foreskriver en væsentlig sikkerhedsforanstaltning, idet det kræves, at medlemsstaterne træffer afgørelse på grundlag af objektive kriterier, og at de handler »på en sådan måde, at der sikres lige behandling af landbrugerne, og markeds- og konkurrenceforvridninger undgås«. Desuden tillægger nævnte bestemmelser Kommissionen beføjelse til nøje at overvåge, hvordan medlemsstaternes myndigheder udfører supplerende betalinger, idet de pålægges en række underretningsforpligtelser.

51 Tilsvarende kræves det i henhold til artikel 64, stk. 3, i forordning nr. 1782/2003 at Kommissionen inden for en særlig frist 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.

52 Det følger af det ovenstående, at gennemgangen af artikel 69 i forordning nr. 1782/2003 med henblik på artikel 32 EF intet har frembragt, der kan rejse tvivl om dens gyldighed.

Tilsidesættelsen af formålene om at sikre producenterne en fast indtægt og om at bevare landdistrikterne

53 Den forelæggende ret ønsker oplyst, om artikel 69 i forordning nr. 1782/2003 er i strid med »formålene om at sikre producenterne en fast indtægt« og om at »bevare landdistrikterne«, for så vidt som anvendelsen af artiklen har til følge, at landbrugerne ikke sikres en fast indtægt, og kan føre til, at de opgiver dyrkningen af tobak.

54 Hvad angår sikringen af en fast indtægt bemærkes, som Rådet har fremhævet, at et sådant formål ikke er anført blandt den fælles landbrugspolitiks formål, som er opregnet i artikel 33 EF, der nævner formålet om at »sikre landbrugsbefolkningen en rimelig levestandard« og formålet om at »stabilisere markederne«.

55 Endvidere påbyder traktaterne ikke, som generaladvokaten har anført i punkt 60 i forslaget til afgørelse, at en rimelig levestandard sikres gennem en konstant dyrkning af en og samme vare.

56 Endvidere, og som det fremgår af denne doms præmis 32, ændrer artikel 69 i forordning nr. 1782/2003 ikke ved det samlede støttebeløb, der kan betales til landbrugerne i en produktsektor såsom tobakssektoren, men tillader udelukkende og i begrænset omfang en fordeling af støttebeløbet mellem direkte betalinger og i givet fald supplerende betalinger.

57 Tilsvarende indebærer det formål om at stabilisere markederne, der er nævnt i artikel 33, stk. 1, litra c), EF, ikke, at produktionen altid skal være stabil, eftersom et af reformen af den fælles landbrugspolitiks formål derimod består i at fremme et mere konkurrencedygtigt og markedsorienteret landbrug.

58 Hvad angår foreneligheden med det påståede formål om bevarelse af landdistrikterne bemærkes, at 3. og 21. betragtning til forordning nr. 1782/2003 netop fremhæver behovet for at undgå, at landbrugsarealer ikke længere bliver dyrket og for bevarelse af landdistrikterne. Den forelæggende ret har ikke henvist til noget forhold, der kan godtgøre, at den foranstaltning, der er foreskrevet i nævnte forordnings artikel 69, griber ind i sådanne formål. Derimod gør den skønsbeføjelse, der er tildelt medlemsstaterne med hensyn til tilbageholdelsessatsen, det muligt for disse at betinge retten til supplerende betaling af overholdelse af de betingelser, der tilsigter at nå disse mål.

59 Det følger af det ovenstående, at gennemgangen af det præjudicielle spørgsmål intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 69 i forordning nr. 1782/2003.

Sagens omkostninger

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

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

Gennemgangen af det 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.

Underskrifter