DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

15. september 2011 *

I sag C-197/10,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Tribunal Supremo (Spanien) ved afgørelse af 18. marts 2010, indgået til Domstolen den 23. april 2010, i sagen:

Unió de Pagesos de Catalunya

mod

Administración del Estado,

Procesdeltager:

Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos — Iniciativa Rural del Estado Español,

har

* Processprog: spansk.

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

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

generaladvokat: J. Kokott
justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 9. juni 2011,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos — Iniciativa Rural del Estado Español ved abogados R. Granizo Palomeque og I. Hernández Urranburu

— den spanske regering ved M. Muñoz Pérez og A. Rubio González, som befuldmægtigede

— den tyske regering ved N. Graf Vitzthum, som befuldmægtiget

— den græske regering ved G. Skiani, S. Papaïoannou og X. Basakou, som befuldmægtigede

— den østrigske regering ved E. Riedl, som befuldmægtiget

— Europa-Kommissionen ved H. Tserepa-Lacombe og F. Jimeno Fernandez, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 7. juli 2011,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 42, stk. 3, 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 indgivet i forbindelse med et søgsmål om annullation anlagt af Unió de Pagesos de Catalunya (landbrugsfaglig organisation i Catalonien) til anfægtelse af kongeligt dekret nr. 1470/2007 af 2. november 2007 om anvendelse af direkte betalinger til landbrug og opdræt (BOE nr. 264 af 3.11.2007, s. 45104).

Retsforskrifter

EU-retlige forskrifter

Forordning nr. 1782/2003

3 Artikel 42, stk. 3-5, i forordning nr. 1782/2003 lyder:

»3. Medlemsstaterne kan anvende den nationale reserve til en prioriteret tildeling af referencebeløb til landbrugere, der indleder deres landbrugsaktivitet efter den 31. december 2002 eller i 2002, men uden at modtage direkte betalinger det år, efter objektive kriterier og således, at der sikres ligebehandling af landbrugerne, og markeds- og konkurrenceforvridning undgås.

4. På vilkår, der fastlægges af Kommissionen efter proceduren i artikel 144, stk. 2, anvender medlemsstaterne den nationale reserve til fastlæggelse af referencebeløb for landbrugere, der befinder sig i en særlig situation, efter objektive kriterier og således, at der sikres ligebehandling af landbrugerne, og markeds- og konkurrenceforvridning undgås.

5. Medlemsstaterne kan anvende den nationale reserve til efter objektive kriterier og således, at der sikres ligebehandling af landbrugerne, og markeds- og konkurrenceforvridning undgås, at fastlægge referencebeløb for landbrugere i områder, der er

omfattet af omstrukturerings- og/eller udviklingsprogrammer vedrørende en eller anden form for offentlig intervention, for at undgå, at landbrugsarealer ikke længere bliver dyrket, og/eller for at kompensere for særlige ulemper for landbrugerne i disse områder.«

Forordning (EF) nr. 1698/2005

4 Artikel 20, litra a), i Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 af 20. september 2005 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) (EUT L 277, s. 1) lyder:

»Støtte til at forbedre landbrugets og skovbrugets konkurrenceevne skal vedrøre:

a) foranstaltninger, der har til formål at fremme viden og forbedre det menneskelige potentiale gennem:

[…]

ii) etablering af unge landbrugere

[…]«

5 Forordningens artikel 22, stk. 1, litra a), bestemmer:

»Støtte i henhold til artikel 20, litra a), nr. ii), ydes til personer, der:

a) er under 40 år gamle og etablerer sig på en landbrugsbedrift for første gang som driftsleder.«

Nationale bestemmelser

6 Kongeligt dekret nr. 1470/2007 har i henhold til sin artikel 1 til formål at fastlægge grundlæggende bestemmelser for anvendelse af visse EF-støtteordninger fastsat i forordning nr. 1782/2003.

7 Artikel 9, stk. 2, i dette dekret bestemmer bl.a.:

»Følgende personer kan opnå enkeltbetalingsrettigheder fra den nationale reserve, forudsat de opfylder de fastsatte betingelser:

[…]

b) Unge landbrugere, som har etableret sig første gang under et program for udvikling af landdistrikterne, der er indført på grundlag af forordning (EF) nr. 1698/2005 […], og deltager i en af de sektorer, der er omhandlet i bilag VI til forordning (EF) nr. 1782/2003 […], med undtagelse af sektoren for frøafgrøder, og som ikke allerede har modtaget enkeltbetalingsrettigheder fra den nationale reserve.«

8 Kongeligt dekret nr. 1470/2007 blev ophævet den 4. oktober 2008 ved kongeligt dekret nr. 1612/2008 af 3. oktober 2008, som senere blev ophævet ved kongeligt dekret nr. 1680/2009 af 13. november 2009. Indholdet af kongeligt dekret nr. 1470/2007 er imidlertid blevet gentaget i de efterfølgende dekreter.

Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

9 Den 27. oktober 2008 har Unió de Pagesos de Catalunya anlagt et administrativt søgsmål ved Tribunal Supremo til anfægtelse af kongeligt dekret nr. 1470/2007. Til støtte for sit søgsmål har den især gjort gældende, at dekretets artikel 9, stk 2, litra b), er i strid med artikel 42, stk. 3, i forordning nr. 1782/2003, idet den er i strid med princippet om ligebehandling af landbrugere.

10 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at dekretets artikel 9, stk. 2, litra b), medfører en forskelsbehandling af landbrugere, idet den gør muligheden for, at unge landbrugere kan opnå enkeltbetalingsrettigheder, betinget af, at de har etableret sig første gang under et program for udvikling af landdistrikterne, der er indført på grundlag af forordning nr. 1698/2005.

11 Retten finder derfor, at afgørelsen af den for den verserende sag afhænger af fortolkningen af artikel 42, stk. 3, i forordning nr. 1782/2003, i det omfang den har en direkte indvirkning på den anfægtede nationale bestemmelses gyldighed. Den anfører ligeledes, at selv om kongeligt dekret nr. 1470/2007 er blevet ophævet, er dets indhold blevet indføjet i kongeligt dekret nr. 1612/2008 og kongeligt dekret nr. 1680/2009. Den forelæggende ret tilføjer, at den anfægtede bestemmelse har fortsat betydning for andre retssager, hvor retten vil kunne blive stillet over for det samme spørgsmål.

12 På denne baggrund har Tribunal Supremo besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er artikel 9, stk. 2, litra b), i kongeligt dekret nr. 1470/2007 af 2. november 2007 i overensstemmelse med artikel 42, stk. 3, i forordning nr. 1782/2003, idet førstnævnte bestemmelse gør muligheden for at opnå enkeltbetalingsrettigheder fra den nationale reserve betinget af, at der er tale om unge landbrugere, som har etableret sig første gang under et program for udvikling af landdistrikterne, der er indført på grundlag af forordning nr. 1698/2005?«

Om formaliteten med hensyn til anmodningen om præjudiciel afgørelse

13 Den spanske regering har i sit skriftlige indlæg gjort gældende, at anmodningen om præjudiciel afgørelse skal afvises, fordi kongeligt dekret nr. 1470/2007 er ophævet, og Domstolens besvarelse af det præjudicielle spørgsmål ikke er relevant for afgørelsen af sagen, der verserer for Tribunal Supremo.

14 Regeringen henviser til Tribunal Supremos faste retspraksis, hvorefter »anfægtelse af lovbestemmelser ved direkte søgsmål er et procesretligt middel, der har til formål at fjerne retsstridige bestemmelser, som lovgiver har vedtaget, fra lovgivningen, og ikke at afgøre individuelle rettigheder, der hviler på et bestemt retsforhold mellem den individuelle sagsøger og forvaltningen. Søgsmålet mister sit formål, når den anfægtede bestemmelse på tidspunktet for afgørelsen er blevet fjernet fra lovgivningen på en anden måde«.

15 Ifølge den spanske regering har Tribunal Supremo i øvrigt allerede fastslået, at et tidligere søgsmål anlagt af Unió de Pagesos de Catalunya til prøvelse af kongeligt dekret nr. 1617/2005, som blev ophævet ved kongeligt dekret nr. 1470/2007, var uden genstand. Nærværende ret har desuden anset et annullationssøgsmål anlagt af en anden forening af landbrugere til prøvelse af kongeligt dekret nr. 1470/2007 for at være uden genstand og har henlagt sagen med den begrundelse, at kongeligt dekret nr. 1470/2007 var ophævet ved kongeligt dekret nr. 1612/2008.

16 Ifølge fast retspraksis er den ved artikel 267 TEUF indførte procedure et middel til samarbejde mellem Domstolen og de nationale retter, som giver Domstolen mulighed for at forsyne de nationale retter med de elementer vedrørende fortolkningen af EU-retten, som er nødvendige for, at de kan afgøre den for dem verserende tvist (jf. navnlig dom af 16.7.1992, sag C-83/91, Meilicke, Sml. I, s. 4871, præmis 22, af 5.2.2004, sag C-380/01, Schneider, Sml. I, s. 1389, præmis 20, og af 24.3.2009, sag C-445/06, Danske Slagterier, Sml. I, s. 2119, præmis 65).

17 Inden for rammerne af dette samarbejde foreligger der en formodning for, at spørgsmål om EU-retten er relevante. Domstolen kan kun afvise en anmodning fra en national ret, såfremt det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, når problemet er af hypotetisk karakter, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en sagligt korrekt besvarelse af de stillede spørgsmål (jf. i denne retning dom af 5.12.2006, forenede sager C-94/04

og C-202/04, Cipolla m.fl., Sml. I, s. 11421, præmis 25, og af 1.6.2010, forenede sager C-570/07 — C-571/07, Blanco Pérez og Chao Gómez, Sml. I, s. 4629, præmis 36).

18 Den opgave, Domstolen er blevet overdraget ved den præjudicielle procedure, er at bidrage til justitsforvaltningen i medlemsstaterne, men ikke at udøve responderende virksomhed vedrørende generelle eller hypotetiske spørgsmål (jf. bl.a. dom af 12.6.2003, sag C-112/00, Schmidberger, Sml. I, s. 5659, præmis 32, af 8.9.2009, sag C-478/07, Budějovický Budvar, Sml. I, s. 7721, præmis 64, og af 11.3.2010, sag C-384/08, Attanasio Group, Sml. I, s. 2055, præmis 28).

19 I det foreliggende tilfælde fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at Tribunal Supremo finder, til trods for ophævelsen af bestemmelserne i kongeligt dekret nr. 1470/2007, at spørgsmålet, om artikel 42, stk. 3, i forordning nr. 1782/2003 er til hinder for dekretet, fortsat er relevant, idet de kongelige dekreter nr. 1612/2008 og nr. 1680/2009 indeholder samme ordlyd, således at retten vil kunne blive stillet over for samme spørgsmål i andre søgsmål.

20 I sit svar på skrivelse af 21. januar 2011, hvorved Domstolen i henhold til artikel 104, stk. 5, i sit procesreglement anmodede Tribunal Supremo om at præcisere, om ophævelsen af kongeligt dekret nr. 1470/2007 og den retspraksis, som den spanske regering i sit skriftlige indlæg havde gjort gældende, var relevant for anmodningen om præjudiciel afgørelse, har Tribunal Supremo bekræftet, at ophævelsen af kongeligt dekret nr. 1470/2007 ikke sætter spørgsmålstegn ved, hvorvidt det præjudicielle spørgsmål kan antages til realitetsbehandling. I den henseende har Tribunal Supremo for det første understreget, at indholdet af artikel 9, stk. 2, litra b), i kongeligt dekret nr. 1470/2007 er gentaget i de efterfølgende dekreter, således at retten kunne blive stillet over for samme spørgsmål i andre søgsmål. Desuden har Tribunal Supremo oplyst, at den retspraksis, som den spanske regering henviser til, ikke er afgørende i det foreliggende tilfælde, idet ophævelsen af kongeligt dekret nr. 1470/2007 ikke fandt sted, mens sagen verserede for retten, og at dekreterne nr. 1612/2008 og nr. 1680/2009

fastsatte enslydende betingelser for unge landbrugeres adgang til betalingsrettigheder fra den nationale reserve.

21 Under disse omstændigheder bør det konstateres, at Tribunal Supremos interesse i en besvarelse fra Domstolen af det forlagte spørgsmål ikke er forbundet med den sag, der verserer for den, men med den omstændighed, at der eventuelt vil kunne blive anlagt annullationssøgsmål vedrørende lignende bestemmelser for den.

22 Det bemærkes endvidere, at hverken Tribunal Supremo i sin skrivelse af 2. marts 2011 eller parterne i retsmødet har kunnet forklare, hvorfor tvisten i hovedsagen ikke var blevet uden genstand, som følge af ophævelsen af kongeligt dekret nr. 1470/2007. Det skal ligeledes bemærkes, under hensyn til de sagsakter, der er fremlagt for Domstolen, at det præjudicielle spørgsmål forekommer at være af hypotetisk karakter.

23 Når en anmodning om præjudiciel afgørelse fremviser en sådan karakter, tilkommer det den forelæggende ret at fremlægge oplysninger for Domstolen, der gør det muligt at forstå den reelle og konkrete interesse, som anmodningen ikke desto mindre har for tvisten i hovedsagen.

24 I det foreliggende tilfælde må det konstateres, at Tribunal Supremo i sin skrivelse af 2. marts 2011 blot har bekræftet, at den retspraksis, som den spanske regering har henvist til, ikke finder anvendelse i hovedsagen, som »forbliver aktuel«, uden dog at give præcise forklaringer herom.

25 Den præjudicielle forelæggelse skal derfor afvises på grund af sin hypotetiske karakter.

Sagens omkostninger

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

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

Anmodningen om præjudiciel afgørelse indgivet af Tribunal Supremo (Spanien) ved afgørelse af den 18. marts 2010 afvises på grund af sin hypotetiske karakter.

Underskrifter