



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

14. marts 2013*

»Fælles landbrugspolitik — forordning (EF) nr. 73/2009 — artikel 7, stk. 1 og 2 — graduering af de direkte betalinger til landbrugerne — yderligere nedsættelse af de direkte betalinger — gyldighed — princippet om beskyttelse af den berettigede forventning — princippet om forbud mod forskelsbehandling«

I sag C-545/11,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Verwaltungsgericht Frankfurt (Oder) (Tyskland) ved afgørelse af 28. september 2011, indgået til Domstolen den 24. oktober 2011, i sagen:

Agrargenossenschaft Neuzelle eG

mod

Landrat des Landkreises Oder-Spree,

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, L. Bay Larsen, og dommerne J. Malenovský, U. Löhmus, M. Safjan (refererende dommer) og A. Prechal,

generaladvokat: M. Wathelet

justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 28. november 2012,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Agrargenossenschaft Neuzelle eG ved Rechtsanwälte U. Karpenstein og C. Johann
- den græske regering ved E. Leftheriotou og A. Vasilopoulou, som befuldmægtigede
- Rådet for Den Europæiske Union ved E. Sitbon og Z. Kupčová, som befuldmægtigede
- Europa-Kommissionen ved P. Rossi og B. Schima, som befuldmægtigede,

* Processprog: tysk.

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører gyldigheden af artikel 7, stk. 1 og 2, i Rådets forordning (EF) nr. 73/2009 af 19. januar 2009 om fælles regler for den fælles landbrugspolitikks 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).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet under en sag mellem Agrargenossenschaft Neuzelle eG (herefter »Agrargenossenschaft Neuzelle«) og Landrat des Landkreises Oder-Spree (herefter »Landrat«) vedrørende nedsættelsen i form af graduering af de direkte betalinger, som det var blevet tildelt for 2009.

Retsforskrifter

Forordning (EF) nr. 1782/2003

- 3 5., 21. og 22. betragtning til Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003 af 29. september 2003 om fastlæggelse af fælles regler for den fælles landbrugspolitikks ordninger for direkte støtte og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere og om ændring af forordning (EØF) nr. 2019/93, (EF) nr. 1452/2001, (EF) nr. 1453/2001, (EF) nr. 1454/2001, (EF) nr. 1868/94, (EF) nr. 1251/1999, (EF) nr. 1254/1999, (EF) nr. 1673/2000, (EØF) nr. 2358/71 og (EF) nr. 2529/2001 (EUT L 270, s. 1), som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 1009/2008 af 9. oktober 2008 (EUT L 276, s. 1, herefter »forordning nr. 1782/2003«), har følgende ordlyd:

»(5) For at opnå en bedre balance mellem de politiske redskaber, der skal fremme bæredygtigt landbrug, og dem, der skal fremme udviklingen af landdistrikterne, bør der indføres et system for en gradvis nedsættelse af de direkte betalinger på et tvungent grundlag for hele Fællesskabet i årene 2005-2012. Alle direkte betalinger ud over visse beløb bør nedsættes med en bestemt procentsats hvert år. De sparede midler bør anvendes til at finansiere foranstaltninger vedrørende landdistriktudvikling og fordeles mellem medlemsstaterne efter objektive kriterier, som skal fastlægges. Det er dog hensigtsmæssigt at fastsætte, at en vis procentdel af beløbene bør forblive i den medlemsstat, hvor de er opstået. Medlemsstaterne kan indtil 2005 fortsat anvende den nuværende graduering på frivilligt grundlag efter Rådets forordning (EF) nr. 1259/1999 af 17. maj 1999 om fastlæggelse af fælles regler for den fælles landbrugspolitikks ordninger for direkte støtte [...].

[...]

- (21) Den fælles landbrugspolitikks støtteordninger omfatter direkte indkomststøtte særlig med henblik på at sikre landbrugerne en rimelig levestandard. Dette mål hænger nøje sammen med bevarelsen af landdistrikterne. For at undgå fejlfordeling af fællesskabsmidlerne bør der ikke foretages støtteudbetalinger til landbrugere, der kunstigt har skabt betingelser for sådanne betalinger.

(22) De fælles støtteordninger må tilpasses udviklingen, om nødvendigt inden for korte frister. Modtagerne kan derfor ikke regne med, at støttebetingelserne forbliver uændrede, og bør være forberedt på en eventuel revision af ordningerne i lyset af markedsudviklingen.»

4 Artikel 10 i forordning nr. 1782/2003, som har overskriften »Graduering«, bestemmer i stk. 1 og 2:

»1. Alle direkte betalinger, der i et givet kalenderår skal foretages til en landbruger i en given medlemsstat, nedsættes for hvert år indtil 2012 med følgende procenter:

[...]

— 5% i 2009

— 5% i 2010

— 5% i 2011

— 5% i 2012.

2. De beløb, der følger af anvendelsen af de i stk. 1 fastsatte nedsættelser efter fradrag af de samlede beløb omhandlet i bilag II, stilles til rådighed som yderligere fællesskabsstøtte til foranstaltninger inden for programmeringen af landdistriktsudviklingen finansieret under EUGFL [Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget], Garantisektionen, i henhold til forordning (EF) nr. 1257/1999.»

5 Samme forordnings artikel 30 med overskriften »Revision« har følgende ordlyd:

»Støtteordningerne anført i bilag I anvendes under hensyntagen til den revision, der til enhver tid kan foretages på baggrund af markedsudviklingen og budgetsituationen.»

6 Bilag I til forordningen indeholdt i den forbindelse en »Liste over støtteordninger, der opfylder kriterierne i artikel 1«.

Forordning nr. 73/2009

7 Forordning nr. 73/2009, som fandt anvendelse fra den 1. januar 2009 i henhold til forordningens artikel 149, ophævede forordning nr. 1782/2003 under de betingelser, som er fastsat i forordningens artikel 146, og fastlagde en ny obligatorisk gradueringsordning.

8 8.-11. betragtning til forordningen har følgende ordlyd:

»(8) For at opnå en bedre balance mellem de politiske redskaber, der skal fremme bæredygtigt landbrug, og dem, der skal fremme udviklingen af landdistrikterne, blev der indført et system med obligatorisk gradvis nedsættelse af de direkte betalinger (»graduering«) ved forordning (EF) nr. 1782/2003. Det nævnte system bør bevares, og som led heri bør direkte betalinger på op til 5 000 EUR fritages.

(9) De besparelser, der opnås ved graduering, anvendes til at finansiere foranstaltninger til udvikling af landdistrikterne. Siden forordning (EF) nr. 1782/2003 blev vedtaget, er landbruget kommet til at stå over for en række nye krævende udfordringer som klimaforandringer og bioenergis øgede betydning samt behovet for bedre vandforvaltning og mere effektiv beskyttelse af biodiversiteten. Fællesskabet er som part i Kyotoprotokollen [...] blevet opfordret til at tilpasse sine politikker i lyset af klimaforandringsproblematikken. Som følge af alvorlige problemer med vandknaphed og

tørke udtalte Rådet i sine konklusioner »vandknaphed og tørke« af 30. oktober 2007, at vandforvaltningsspørgsmål inden for landbruget desuden bør behandles mere indgående. Endvidere understregede Rådet i sine konklusioner »stop for tab af biodiversitet« af 18. december 2006, at beskyttelse af biodiversiteten fortsat er en stor udfordring, og selv om der er gjort store fremskridt, vil det kræve et større arbejde at nå Fællesskabets biodiversitetsmål for 2010. Da innovation navnlig kan bidrage til udviklingen af nye teknologier, produkter og processer, vil den understøtte bestræbelserne på at tackle ovennævnte nye udfordringer. Udløbet af mælkekvoteordningen i 2015 i overensstemmelse med Rådets forordning (EF) nr. 1234/2007 af 22. oktober 2007 om en fælles markedsordning for landbrugsprodukter og om særlige bestemmelser for visse landbrugsprodukter [...] vil kræve en særlig indsats fra mælkeproducenternes side for at tilpasse sig til de ændrede vilkår, navnlig i ugunstigt stillede regioner. Det er derfor hensigtsmæssigt også at betegne denne særlige situation som en ny udfordring, som medlemsstaterne skal kunne tage op med henblik på at sikre en »blød landing« for deres mejerisektorer.

- (10) Fællesskabet anerkender, at der er behov for at tage de nye udfordringer op som led i sine politikker. Det rette værktøj til at gøre dette på landbrugsområdet er de landdistriktsprogrammer, der er vedtaget i henhold til 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) [...]. For at give medlemsstaterne mulighed for at revidere deres landdistriktsprogrammer i overensstemmelse hermed, uden at de skal indskrænke deres igangværende aktiviteter til udvikling af landdistrikterne på andre områder, bør der skaffes flere midler. De fornødne finansielle midler til at støtte Fællesskabets politik til udvikling af landdistrikterne kan dog ikke skaffes via de finansielle overslag for 2007-2013. Derfor bør en stor del af de påkrævede finansielle midler tilvejebringes ved, at der foretages en gradvis større nedsættelse af de direkte betalinger ved graduering.
- (11) Fordelingen af den direkte indkomststøtte blandt landbrugerne er kendetegnet ved, at en stor del af betalingerne tildeles et ret lille antal store modtagere. Det siger sig selv, at store modtagere ikke behøver den samme støtte pr. enhed, for at målet med indkomststøtte kan nås effektivt. Muligheden for at tilpasse sig gør det desuden lettere for store modtagere at arbejde med lavere støtte pr. enhed. Det er derfor rimeligt at forvente, at landbrugere, der modtager store støttebeløb, yder et særligt bidrag til finansieringen af landdistriktsforanstaltninger, som er lagt an på at klare nye udfordringer. Derfor bør der indføres en mekanisme, i henhold til hvilken de store betalinger nedsættes kraftigere, og hvor provenuet skal anvendes til at tackle nye udfordringer i forbindelse med udviklingen af landdistrikterne.«
- 9 I henhold til artikel 1 i forordning nr. 73/2009 fastlægger forordningen bl.a. »fælles regler for direkte betalinger«.
- 10 Samme forordnings artikel 2 bestemmer:
- »I denne forordning forstås ved:
- a) »landbruger«: en fysisk eller juridisk person eller en sammenslutning af fysiske eller juridiske personer – uanset hvilken retlig status sammenslutningen og dens medlemmer har i henhold til national ret – hvis bedrift befinder sig på Fællesskabets område som defineret i [...] artikel 299 [EF], og som udøver landbrugsaktivitet
- [...]
- d) »direkte betaling«: en betaling ydet direkte til landbrugerne i henhold til en af de støtteordninger, der er anført i bilag I

[...]

h) »landbrugsareal«: areal, der er udlagt som agerjord, permanent græsareal eller areal med permanente afgrøder.«

11 Forordningens artikel 7 med overskriften »Graduering« bestemmer i stk. 1 og 2:

»1. Alle direkte betalinger på over 5 000 EUR, der i et givet kalenderår skal ydes til en landbruger, nedsættes for hvert år indtil 2012 med følgende procenter:

a) i 2009 med 7%

b) i 2010 med 8%

c) i 2011 med 9%

d) i 2012 med 10%.

2. De nedsættelser, der er omhandlet i stk. 1, øges med 4 procentpoint for beløb på over 300 000 EUR.«

12 Artikel 9 i forordning nr. 73/2009 med overskriften »Beløb, der fremkommer ved graduering« bestemmer i stk. 1:

»De beløb, der i de medlemsstater, der ikke er nye medlemsstater, opstår som følge af nedsættelserne i henhold til artikel 7 i nærværende forordning, stilles i henhold til betingelserne i denne artikel til rådighed som ekstra fællesskabsstøtte til foranstaltninger inden for rammerne af landdistriktsprogrammer, som ifølge forordning (EF) nr. 1698/2005 finansieres med midler fra ELFUL.«

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

13 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at Agrargenossenschaft Neuzelle ifølge eget udsagn er et landbrugsandelsselskab efter tysk ret, som beskæftiger sig med dyrkning af markafgrøder og med opdræt. Selskabet har 119 medlemmer og 123 medarbejdere.

14 Efter Agrargenossenschaft Neuzelles ansøgning af 12. maj 2009 tildelte Landrat ved afgørelse af 26. november 2009 selskabet en enkeltbetaling på 1 461 037,51 EUR for 2009 på grundlag af sagsøgerens egenskab af landbruger som omhandlet i artikel 2, litra a), i forordning nr. 73/2009. Ifølge forelæggelsesafgørelsen nedsatte Landrat, henset til det areal, der skulle lægges til grund, og betalingskravets gennemsnitsværdi på grundlag af samme forordnings artikel 7, stk. 1 og 2, det foreløbige støttebeløb på 1 627 738,77 EUR med 166 701,26 EUR.

15 Ved afgørelse af 25. februar 2010 afslog Landrat den klage, som Agrargenossenschaft Neuzelle havde indgivet vedrørende beslutningen om nedsættelse af betalingsrettighederne, idet denne klage alene vedrørte anvendelsen af artikel 7, stk. 1 og 2, i forordning nr. 73/2009.

16 Den 22. marts 2010 anlagde Agrargenossenschaft Neuzelle sag ved Verwaltungsgericht Frankfurt (Oder), idet selskabet nedlagde påstand om tildeling af yderligere 85 564,33 EUR som enkeltbetaling for 2009.

- 17 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at hovedsagens udfald for det første afhænger af, om artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 73/2009 er gyldig, henset til princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, for så vidt som den for årene 2009-2012 fastsætter højere nedsættelsessatser for direkte betalinger end dem, der var fastsat i artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003.
- 18 Sagens udfald afhænger for det andet af, om artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 73/2009 er gyldig, henset til princippet om forbud mod forskelsbehandling i artikel 40, stk. 2, andet afsnit, TEUF, hvorefter den fælles ordning af markederne for landbrugsprodukter bør udelukke enhver form for forskelsbehandling af Unionens producenter eller forbrugere.
- 19 Artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 73/2009 kan for det første medføre en uberettiget forskelsbehandling mellem landbrugere, der dyrker et stort landbrugsareal, og landbrugere, der dyrker et mindre areal. For det andet indebærer bestemmelsen, at landmænd, der udøver deres virksomhed sammen med andre landmænd, som det f.eks. er tilfældet i et landbrugsandelsselskab efter tysk ret, der udgør en »sammenslutning« i henhold til forordningens artikel 2, litra a), stilles ringere end landmænd, der samarbejder uden nogen selskabsretlig struktur på grundlag af aftaler med mindre intensitet, og som opnår tilsvarende driftsøkonomiske synergier. Disse andelsselskaber opnår således lettere den størrelse af de direkte betalinger efter artikel 7, stk. 2, fra hvilken nedsættelsessatserne forhøjes.
- 20 I øvrigt har EU-lovgiver fritaget landbrugssammenslutninger med henblik på fælles drift efter fransk ret (Groupements Agricoles d'Exploitation en Commun, herefter »GAEC«) fra anvendelsen af artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 73/2009. Som Agrargenossenschaft Neuzelle har anført i sine skriftlige indlæg, blev der i denne forbindelse ved vedtagelsen af denne forordning optaget en »[e]rklæring fra Kommissionen om anvendelse af graduering og finansiell disciplin på [GAEC] (artikel 12 »Tillægsstøtte« i forordning [...] nr. 1782/2003)« (Rådets dokument 5263/09 ADD 1, af 15.1.2009) i Rådets mødeprotokol med følgende ordlyd:

»Kommissionen erindrer endvidere om de principper, der ligger til grund for den erklæring, den fremsatte ved vedtagelsen af forordning (EF) nr. 1782/2003, og hvori den giver udtryk for den opfattelse, at alle de bedrifter, der er med i en GAEC [...] som defineret i den franske landvæsenlov (Code rural), skal betragtes som særskilte bedrifter med henblik på anvendelsen af den tillægsstøtte, der er fastsat i tilfælde af graduering, og af fribeløbene i forbindelse med mekanismen med finansiell disciplin.«

- 21 På denne baggrund har Verwaltungsgericht Frankfurt (Oder) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Er artikel 7, stk. 1, i [...] forordning [...] nr. 73/2009 [...] gyldig, for så vidt som den for 2009-2012 fastsætter en nedsættelse af de direkte betalinger med en sats på over 5%?
- 2) Er artikel 7, stk. 2, i [...] forordning [...] nr. 73/2009 [...] gyldig?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

- 22 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 73/2009 er gyldig henset til princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, for så vidt som den for 2009-2012 fastsætter en supplerende nedsættelse af de direkte betalinger i forhold til de beløb, der var fastsat ved artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003.

- 23 Det skal indledningsvis bemærkes, at princippet om beskyttelse af den berettigede forventning ifølge Domstolens faste retspraksis er et af Unionens grundprincipper (jf. dom af 5.5.1981, sag 112/80, Dürbeck, Sml. s. 1095, præmis 48, af 24.3.2011, sag C-369/09 P, ISD Polska m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 2011, præmis 122, og af 26.6.2012, sag C-335/09 P, Polen mod Kommissionen, præmis 180).
- 24 Retten til at påberåbe sig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning gælder for enhver retsundergiven med begrundede forventninger, som en EU-institution har givet anledning til (jf. i denne retning dom af 11.3.1987, sag 265/85, Van den Bergh en Jurgens og Van Dijk Food Products (Lopik) mod EØF, Sml. s. 1155, præmis 44, dommen i sagen ISD Polska m.fl. mod Kommissionen, præmis 123, og dom af 22.9.2011, sag C-426/10 P, Bell & Ross mod KHIM, Sml. I, s. 8849, præmis 56).
- 25 Præcise, ubetingede og samstemmende oplysninger, der hidrører fra autoriserede og pålidelige kilder, er forsikringer, der kan give sådanne forhåbninger, uanset den form, hvorunder de meddeles. Ingen kan derimod påberåbe sig en tilsidesættelse af dette princip, såfremt administrationen ikke har afgivet præcise løfter (dom af 17.3.2011, sag C-221/09, AJD Tuna, Sml. I, s. 1655, præmis 72 og den deri nævnte retspraksis).
- 26 Det gælder ligeledes, at når forudseende og påpasselige erhvervsdrivende kan påregne vedtagelsen af en EU-foranstaltning, der kan påvirke deres interesser, kan de imidlertid ikke påberåbe sig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, når foranstaltningen vedtages (jf. i denne retning dommen i sagen Van den Bergh en Jurgens og Van Dijk Food Products Lopik mod EØF, præmis 44, og AJD Tuna-dommen, præmis 73).
- 27 Det skal i det foreliggende tilfælde bemærkes, at artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003 fastsatte, at som graduering skulle alle direkte betalinger, der i et givet kalenderår skulle foretages til en landbruger i en given medlemsstat, nedsættes for hvert år med 5% for så vidt angår 2009-2012.
- 28 Som det fremgik af artikel 10, stk. 2, skulle de beløb, der følger af anvendelsen af disse nedsættelser, stilles til rådighed som yderligere fællesskabsstøtte til foranstaltninger inden for programmeringen af landdistriktsudviklingen.
- 29 I henhold til forordning nr. 73/2009, som har ophævet og erstattet forordning nr. 1782/2003, er der imidlertid pålagt en yderligere nedsættelse på alle direkte betalinger på over 5 000 EUR, der i et givet kalenderår skal ydes til en landbruger, i forhold til de procentsatser, der var fastsat i artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003. I henhold til artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 73/2009 nedsættes beløbene således med 7% for 2009, med 8% for 2010, med 9% for 2011 og med 10% for 2012.
- 30 Skønt artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003 indeholdt lavere nedsættelsessatser for de direkte betalinger for 2009-2012 end dem, der er fastsat i artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 73/2009, kan Unionens landbrugere imidlertid ikke påberåbe sig en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.
- 31 Artikel 30 i forordning nr. 1782/2003 bestemte således, at støtteordningerne anført i bilag I til denne forordning skulle anvendes »under hensyntagen til den revision, der til enhver tid kan foretages på baggrund af markedsudviklingen og budgetsituationen«.
- 32 Det fremgik endvidere af 22. betragtning til denne forordning, at »[d]e fælles støtteordninger må tilpasses udviklingen, om nødvendigt inden for korte frister«, og »at [m]ødtagerne [...] derfor ikke [kan] regne med, at støttebetingelserne forbliver uændrede, og bør være forberedt på en eventuel revision af ordningerne i lyset af markedsudviklingen«.

- 33 En forudseende og påpasselig erhvervsdrivende kunne således påregne, at de direkte betalinger for indkomststøtteordningerne kunne blive nedsat som følge af en revision på baggrund af markedsudviklingen og budgetsituationen.
- 34 I denne forbindelse indførte forordning nr. 73/2009 en yderligere nedsættelse af de direkte betalinger af de grunde, som er anført i niende og tiende betragtning til forordningen, og ifølge sidstnævnte betragtning særligt på grund af den omstændighed, at »[d]e fornødne finansielle midler til at støtte Fællesskabets politik til udvikling af landdistrikterne [ikke] kan [...] skaffes via de finansielle overslag for 2007-2013«, og at »en stor del af de påkrævede finansielle midler [derfor bør] tilvejebringes ved, at der foretages en gradvis større nedsættelse af de direkte betalinger ved graduering«.
- 35 Den forelæggende ret har i øvrigt henvist til forarbejderne til forordning nr. 1782/2003. Den har anført, at forslaget til Rådets forordning om fastlæggelse af den fælles landbrugspolitik's fælles regler for ordninger for direkte støtte og fastlæggelse af støtteordninger for producenter af visse afgrøder, som Kommissionen har forelagt den 21. januar 2003 (KOM(2003) 23 endelig, herefter »forslaget til forordning«), indeholdt en artikel 10, stk. 2, hvorefter de i samme bestemmelses stk. 1 nævnte procenter kunne »ændres efter proceduren omhandlet i artikel 82, stk. 2«.
- 36 Det fremgår imidlertid af denne artikel 82, stk. 2, i forslaget til forordning, at udøvelsen af gennemførelsesbeføjelserne til at ændre nedsættelsessatserne for størrelsen af de direkte betalinger skulle tillægges Kommissionen.
- 37 Som Kommissionen imidlertid har anført i sine skriftlige indlæg, kan den omstændighed, at artikel 10, stk. 2, i forslaget til forordning ikke gentages i forordning nr. 1782/2003, fortolkes således, at Rådet har forbeholdt sig ret til selv i henhold til forordningens artikel 30 at ændre de pågældende procentsatser uden at uddelegere kompetencen til at foretage en sådan ændring til Kommissionen.
- 38 Som den græske regering, Rådet og Kommissionen med rette har anført i deres skriftlige indlæg, kan Unionens landbrugere følgelig ikke påberåbe sig en berettiget forventning for så vidt angår opretholdelsen for 2009-2012 af de nedsættelsessatser for de direkte betalinger, som var fastsat i artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003.
- 39 Det første spørgsmål skal derfor besvares med, at gennemgangen heraf intet har frembragt, som kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 73/2009 i relation til princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

Det andet spørgsmål

- 40 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 73/2009, hvorefter de nedsættelser, der er omhandlet i samme artikels stk. 1, øges med 4 procentpoint for beløb på over 300 000 EUR, er gyldig, henset til princippet om forbud mod forskelsbehandling, idet eksistensen af forskelsbehandlingen skal vurderes i forhold til for det første størrelsen af de omhandlede landbrug og for det andet den juridiske form, hvorunder landbrugsaktiviteten udøves.
- 41 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at princippet om forbud mod forskelsbehandling, der hører til EU-rettens almindelige grundsætninger og på landbrugsområdet finder udtryk i artikel 40, stk. 2, andet afsnit, TEUF (jf. i denne retning dom af 23.3.2006, sag C-535/03, Unitymark og North Sea Fishermen's Organisation, Sml. I, s. 2689, præmis 53, og af 2.9.2010, sag C-453/08, Karanikolas m.fl., Sml. I, s. 7895, præmis 49).

- 42 Dette princip kræver, at ensartede forhold ikke må behandles forskelligt, og at forskellige forhold ikke må behandles ensartet, medmindre en sådan forskellig behandling er objektivt begrundet (dom af 11.7.2006, sag C-313/04, Franz Egenberger, Sml. I, s. 6331, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis).
- 43 Hvad dernæst angår rækkevidden af kontrollen med overholdelsen af dette princip bemærkes, at EU-lovgiver på landbrugsområdet har et vidt skøn, der modsvarer det politiske ansvar, som lovgiver tillægges ved artikel 40 TEUF – 43 TEUF. 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 (jf. bl.a. AJD Tuna-dommen, præmis 80).
- 44 Det påhviler således Domstolen at undersøge, for det første om forskelsbehandlingen mellem landbrugerne i forhold til størrelsen af landbrugsarealet, som fastsat i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 73/2009, kan berettiges ud fra objektive grunde, som ikke er åbenbart uegnede (jf. i denne retning dommen i sagen Polen mod Kommissionen, præmis 128).
- 45 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at Rådet i 11. betragtning til forordning nr. 73/2009 har begrundet de yderligere nedsættelser i artikel 7, stk. 2, med, at de store modtagere ikke behøver den samme støtte pr. enhed, for at målet med indkomststøtte kan nå effektivt, og at muligheden for at tilpasse sig gør det lettere for store modtagere at arbejde med lavere støtte pr. enhed. Rådet er af den opfattelse, at det derfor er rimeligt at forvente, at landbrugere, der modtager store støttebeløb, yder et særligt bidrag til finansieringen af landdistriktsforanstaltninger, som er lagt an på at klare nye udfordringer.
- 46 I forbindelse med Domstolens kontrol under de betingelser, der er anført i denne doms præmis 43 og 44, forekommer sådanne betragtninger ikke åbenbart uegnede. Rådet kan således gøre gældende, at de store støttemodtagere på grund af deres særlige kendetegn befinder sig i en situation, som er forskellig fra situationen for de øvrige landbrugere, hvilket gør det muligt at behandle dem anderledes for så vidt angår gradueringen af de direkte betalinger.
- 47 Det tilkommer i øvrigt ikke Domstolen inden for rammerne af en sådan kontrol at undersøge detaljerne af de argumenter, der er indeholdt i forelæggelsesafgørelsen vedrørende bl.a. det større antal socialforsikringspligtige arbejdstagere, som de store støttemodtagere fast har ansat pr. hektar, idet disse oftere gør brug af fastansat personale, eller vedrørende grænserne for omkostningsreduktionen for de store landbrug eller endog vedrørende de særlige kendetegn ved landbrugsstrukturen i delstaterne i den tidligere Tyske Demokratiske Republik. Selv hvis det antages, at disse forhold er korrekte, udgør de blot forhold bl.a., der indgår i den samlede vurdering, som Rådet skal foretage som EU-lovgiver, idet Domstolen ikke kan sætte sin egen vurdering af sådanne forhold i stedet for EU-lovgivers.
- 48 Hvad for det andet angår den juridiske form, hvorunder landbrugsaktiviteten udøves, har den forelæggende ret fremhævet, at landbrugsandelsselskaber efter tysk ret udgør »sammenslutninger« i henhold til artikel 2, litra a), i forordning nr. 73/2009 i modsætning til landmænd, der samarbejder på grundlag af aftaler, der er mindre retligt bindende. I øvrigt har EU-lovgiver fritaget GAEC fra anvendelsen af artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 73/2009.
- 49 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 73/2009 ikke sonderer mellem den juridiske form, hvorunder landbrugsaktiviteten udøves.
- 50 Hvad angår artikel 2, litra a), i forordning nr. 73/2009 omhandler denne enhver »sammenslutning af fysiske eller juridiske personer – uanset hvilken retlig status sammenslutningen og dens medlemmer har i henhold til national ret«. Når landbrugerne udøver deres aktiviteter i forbindelse med en sådan »sammenslutning«, skal de følgelig betragtes som værende én eneste »landbruger« i forordning nr. 73/2009's forstand.

- 51 Hvad særligt angår GAEC skal det blot bemærkes, at hverken artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 73/2009 eller nogen anden bestemmelse i denne forordning nævner sådanne sammenslutninger efter fransk ret. Disses retsstilling er alene nævnt i Kommissionens erklæring optaget i Rådets mødeprotokol i forbindelse med vedtagelsen af forordning nr. 73/2009, nævnt i denne doms præmis 20. Kommissionen har i denne erklæring anført, at den er af den opfattelse, at alle de bedrifter, der er med i en GAEC, skal betragtes som særskilte bedrifter med henblik på anvendelsen af den tillægsstøtte, der er fastsat i tilfælde af graduering, og af fribeløbene i forbindelse med mekanismen med finansiel disciplin.
- 52 I henhold til Domstolens faste praksis kan en sådan erklæring ikke tjene som fortolkningsbidrag med hensyn til en bestemmelse i afledt ret, når erklæringens indhold som i det foreliggende tilfælde overhovedet ikke kommer til udtryk i den pågældende bestemmelse, og den er følgelig uden retlig betydning (jf. bl.a. dom af 26.2.1991, sag C-292/89, Antonissen, Sml. I, s. 745, præmis 18, og af 19.12.2012, sag C-149/11, Leno Merken, præmis 46).
- 53 Henset til ovenstående skal det andet spørgsmål besvares med, at gennemgangen heraf intet har frembragt, som kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 73/2009 i relation til princippet om forbud mod forskelsbehandling.

Sagens omkostninger

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

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

- 1) **Gennemgangen af det første spørgsmål har intet frembragt, som kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 7, stk. 1, i Rådets forordning (EF) nr. 73/2009 af 19. januar 2009 om fælles regler for den fælles landbrugspolitik 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, i relation til princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.**
- 2) **Gennemgangen af det andet spørgsmål har intet frembragt, som kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 73/2009 i relation til princippet om forbud mod forskelsbehandling.**

Underskrifter