



## Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

12. november 2015\*

»Præjudiciel forelæggelse — landbrug — forordning (EF) nr. 73/2009 — artikel 7, stk. 1, artikel 10, stk. 1, artikel 121 og artikel 132, stk. 2 — retsakter til gennemførelse af denne forordning — gyldigheden af tiltrædelsesakten af 2003 i forhold til EUF-traktaten samt princippet om forbud mod forskelsbehandling, retssikkerhedsprincippet, princippet om beskyttelsen af den berettigede forventning og princippet om god forvaltningsskik — graduering af direkte betalinger til landbrugerne — nedsættelse af beløbene — gældende niveau for direkte betalinger i medlemsstaterne i Det Europæiske Fællesskab i dets sammensætning pr. 30. april 2004 og i de medlemsstater, der tiltrådte dette den 1. maj 2004 — manglende offentliggørelse og begrundelse«

I sag C-103/14,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Vilniaus apygardos administracinis teismas (den regionale forvaltningsdomstol i Vilnius, Litauen) ved afgørelse af 10. februar 2014, indgået til Domstolen den 4. marts 2014, i sagen:

**Bronius Jakutis,**

**Kretingalės kooperatinė ŽŪB**

mod

**Nacionalinė mokėjimo agentūra prie Žemės ūkio ministerijos,**

**Lietuvos valstybė,**

procesdeltagere:

**Lietuvos Respublikos Vyriausybė,**

**Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerija,**

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling)

sammensat af formanden for Tredje Afdeling, L. Bay Larsen, som fungerende formand for Fjerde Afdeling, og dommerne J. Malenovský, M. Safjan (refererende dommer), A. Prechal og K. Jürimäe,

generaladvokat: N. Wahl

justitssekretær: fuldmægtig M. Aleksejev,

\* Processprog: litauisk.

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 25. februar 2015,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Bronius Jakutis og Kretingalės kooperatinė ŽŪB ved advokatas E. Pranauskas, J. Sviderskis og I. Vėgėlė
- den litauiske regering ved D. Kriauciūnas, K. Anužis, R. Makelis, A. Karbauskas og K. Vainienė, som befuldmægtigede
- den polske regering ved B. Majczyna, som befuldmægtiget
- Rådet for Den Europæiske Union ved E. Karlsson og J. Vaičiukaitė, som befuldmægtigede
- Europa-Kommissionen ved H. Kranenborg og A. Steiblytė, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 4. juni 2015,

afsagt følgende

### Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 39 TEUF, af kapitel 6, A, punkt 27, litra b), i bilag II til akten vedrørende vilkårene for Den Tjekkiske Republiks, Republikken Estlands, Republikken Cyperns, Republikken Letlands, Republikken Litauens, Republikken Ungarns, Republikken Maltas, Republikken Polens, Republikken Sloveniens og Den Slovakiske Republiks tiltrædelse og tilpasningerne af de traktater, der danner grundlag for Den Europæiske Union (EUT 2003 L 236, s. 33, herefter »tiltrædelsesakten af 2003«) og af artikel 7, stk. 1, artikel 10, stk. 1, artikel 121 og artikel 132, stk. 2, 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 (EUT L 30, s. 16, og berigtigelse i EUT 2010 L 43, s. 7), samt gyldigheden af artikel 10, stk. 1, og artikel 132, stk. 2, i forordning nr. 73/2009, af berigtigelse til denne forordning, offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* af 18. februar 2010, af Kommissionens gennemførelsesbeslutning K(2012) 4391 af 2. juli 2012 om tildeling af supplerende nationale direkte betalinger i Litauen for 2012, og af Kommissionens arbejdsdokument DS2011/14/REV2 (4) af 20. oktober 2011.
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem på den ene side Bronius Jakutis og Kretingalės kooperatinė ŽŪB (landbrugsandelsselskabet i Kretingalė) og på den anden side Nacionalinė mokėjimo agentūra prie Žemės ūkio ministerijos (landbrugsministeriets nationale udbetalingskontor, herefter »udbetalingskontoret«) og Lietuvos valstybė (den litauiske stat) vedrørende gradueringen af direkte betalinger fra Den Europæiske Union og nedsættelsen af supplerende direkte betalinger (herefter »supplerende nationale direkte betalinger«) for 2012 over for sagsøgerne i hovedsagen, som har nedlagt påstand om erstatning for deres tab af indtægt.

## Retsforskrifter

### *Tiltrædelsesakten af 2003*

- 3 Artikel 9 i tiltrædelsesakten af 2003 bestemmer:

»De bestemmelser i denne akt, der har til formål eller som virkning, bortset fra som overgangsforanstaltninger, at ophæve eller ændre retsakter, der er vedtaget af institutionerne, får samme juridiske status som de således ophævede eller ændrede bestemmelser og er undergivet samme regler som disse.«

- 4 Følgende fremgår af denne akts artikel 23:

»Rådet, der træffer afgørelse med enstemmighed på forslag fra Kommissionen og efter høring af Europa-Parlamentet, kan foretage de tilpasninger af bestemmelserne vedrørende den fælles landbrugspolitik i denne akt, som måtte vise sig nødvendige som følge af en ændring af EF-bestemmelserne. Sådanne tilpasninger kan foretages inden tiltrædelsen.«

- 5 Nævnte akts artikel 57 har følgende ordlyd:

»1. De fornødne tilpasninger af institutionernes retsakter fra før tiltrædelsen, som ikke er indeholdt i denne akt eller bilagene hertil, foretages efter proceduren i stk. 2. Disse tilpasninger træder i kraft ved tiltrædelsen.

2. Rådet, der træffer afgørelse med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen, eller Kommissionen, alt efter om de oprindelige tekster er blevet vedtaget af den ene eller den anden af disse to institutioner, udfærdiger med henblik herpå de nødvendige tekster.«

### *Forordning (EF) nr. 1259/1999*

- 6 Rådets forordning (EF) nr. 1259/1999 af 17. maj 1999 om fastlæggelse af fælles regler for den fælles landbrugspolitik ordninger for direkte støtte (EFT L 160, s. 113) galdt i henhold til artikel 1 for betalinger, som blev ydet direkte til landbrugere inden for støtteordninger under den fælles landbrugspolitik, der helt eller delvis blev finansieret af Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen, bortset fra de støtteordninger, der er omhandlet i Rådets forordning (EF) nr. 1257/1999 af 17. maj 1999 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL) og om ændring og ophævelse af visse forordninger (EFT L 160, s. 80).
- 7 Ved kapitel 6, A, punkt 27, litra b), i bilag II til tiltrædelsesakten af 2003 blev bl.a. artikel 1a-1c vedrørende støtteordninger i de nye medlemsstater indsat i forordning nr. 1259/1999.
- 8 Artikel 1a i forordning nr. 1259/1999 indførte en ordning for indfasning af direkte betalinger i de nye medlemsstater: Denne artikel bestemte:

»Indførelse af støtteordninger i de nye medlemsstater

I Den Tjekkiske Republik, Estland, Cypern, Letland, Litauen, Ungarn, Malta, Polen, Slovenien og Slovakiet (i det følgende benævnt »de nye medlemsstater«) indføres de direkte betalinger, der ydes efter de i artikel 1 omhandlede støtteordninger efter følgende plan for stigninger udtrykt i procent af det gældende niveau for disse betalinger i Fællesskabet pr. 30. april 2004:

- 25% i 2004
  - 30% i 2005
  - 35% i 2006
  - 40% i 2007
  - 50% i 2008
  - 60% i 2009
  - 70% i 2010
  - 80% i 2011
  - 90% i 2012
  - 100% fra 2013.«
- 9 Artikel 1b i forordning nr. 1259/1999 indførte en generel arealbetalingsordning (herefter »den generelle arealbetalingsordning«), som de nye medlemsstater kan gennemføre ved at erstatte de direkte betalinger, der ydes efter de i denne forordnings artikel 1 omhandlede støtteordninger.
- 10 Artikel 1c i forordning nr. 1259/1999 gav de nye medlemsstater mulighed for at yde supplerende nationale direkte betalinger. Bestemmelsens stk. 1 bestemte følgende:
- »I denne artikel forstås ved: »national ordning svarende til den fælles landbrugspolitik« enhver national ordning for direkte betalinger, der var gældende før de nye medlemsstaters tiltrædelsesdato, og under hvilken der blev ydet støtte til landbrugerne til produktion, som er omfattet af en af [Unionens] ordninger for direkte betalinger som opført i bilag 1.«
- 11 Følgende fremgår af denne artikels stk. 2, sidste afsnit:
- »Den samlede direkte støtte, som landbrugeren kan modtage efter tiltrædelsen i de nye medlemsstater under den relevante EU-ordning, herunder alle supplerende nationale direkte betalinger, må ikke overskride det niveau for direkte støtte, som han ville være berettiget til at modtage under den tilsvarende EU-ordning, som gælder for medlemsstaterne i Fællesskabet i dets sammensætning pr. 30. april 2004.«
- 12 Artikel 1c, stk. 4, 5 og 8, i forordning nr. 1259/1999 havde følgende ordlyd:
- »4. Hvis en ny medlemsstat beslutter at anvende den generelle arealbetalingsordning, kan den pågældende nye medlemsstat yde supplerende national direkte støtte på de i stk. 5 og 8 omhandlede betingelser.
5. Det samlede beløb pr. sektor for supplerende national støtte, der kan ydes i et givet år, skal, når den generelle arealbetalingsordning anvendes, begrænses ved en særlig finansiel ramme pr. sektor. Denne ramme skal svare til forskellen mellem
- det samlede støttebeløb pr. sektor, der følger af anvendelse af første eller andet led i stk. 2, alt efter hvad der er hensigtsmæssigt, og

— det samlede beløb for direkte støtte, der vil være til rådighed i de relevante nye medlemsstater for samme sektor i det pågældende år under den generelle arealbetalingsordning.

[...]

8. Der kan ikke ydes supplerende nationale betalinger eller støtte til landbrugsaktiviteter, der falder ind under en fælles markedsordning, som ikke direkte er omfattet af en støtteordning som omhandlet i artikel 1.«

*Forordning (EF) nr. 1782/2003*

13 Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003 af 29. september 2003 om fastlæggelse af fælles regler for den fælles landbrugspolitik 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) bestemte i artikel 10 med overskriften »Graduering«:

»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:

— 3% i 2005

— 4% i 2006

— 5% i 2007

— 5% i 2008

— 5% i 2009

— 5% i 2010

— 5% i 2011

— 5% i 2012.

– [...]«

14 Rådets afgørelse 2004/281/EF af 22. marts 2004 om tilpasning af akten vedrørende vilkårene for Den Tjekkiske Republiks, Republikken Estlands, Republikken Cyperns, Republikken Letlands, Republikken Litauens, Republikken Ungarns, Republikken Maltas, Republikken Polens, Republikken Sloveniens og Den Slovakiske Republiks tiltrædelse og tilpasningerne af de traktater, der danner grundlag for Den Europæiske Union, som følge af reformen af den fælles landbrugspolitik (EUT L 93, s. 1) tilføjede bl.a. artikel 143a-143c til forordning nr. 1782/2003.

15 Artikel 143a i forordning nr. 1782/2003 gentog planen for den gradvise indførelse af direkte betalinger, der var fastsat i artikel 1a i forordning nr. 1259/1999, mens artikel 143b i forordning nr. 1782/2003 indeholdt reglerne for den generelle arealbetalingsordning.

16 I lighed med artikel 1c i forordning nr. 1259/1999 gav artikel 143c i forordning nr. 1782/2003 de nye medlemsstater mulighed for at yde supplerende nationale direkte betalinger og fastsatte ligeledes i stk. 2, fjerde afsnit, at den samlede direkte støtte, som landbrugeren kan modtage efter tiltrædelsen i

de nye medlemsstater under den relevante direkte betaling, herunder alle supplerende nationale direkte betalinger, ikke må overskride det niveau for direkte støtte, som han ville være berettiget til at modtage under den tilsvarende direkte betaling, som gælder for medlemsstaterne i Fællesskabet i dets sammensætning pr. 30. april 2004.

17 Rådets forordning (EF) nr. 583/2004 af 22. marts 2004 om ændring af forordning nr. 1782/2003, forordning (EF) nr. 1786/2003 om den fælles markedsordning for tørret foder og forordning nr. 1257/1999 som følge af Den Tjekkiske Republiks, Estlands, Cyperns, Letlands, Litauens, Ungarns, Maltas, Polens, Sloveniens og Slovakiets tiltrædelse af Den Europæiske Union (EUT L 91, s. 1) indførte bl.a. artikel 12a i forordning nr. 1782/2003.

18 Artikel 12a i forordning nr. 1782/2003 bestemte i stk. 1:

»Artikel 10 og 12 gælder for de nye medlemsstater først fra begyndelsen af det kalenderår, for hvilket niveauet for de direkte betalinger i de nye medlemsstater mindst svarer til niveauet for disse betalinger i Fællesskabet i dets sammensætning pr. 30. april 2004.«

#### *Forordning nr. 73/2009*

19 Følgende fremgår af 17. betragtning til forordning nr. 73/2009:

»Gradueringen bør ikke reducere det nettobeløb, der betales til en landbruger i en ny medlemsstat, til under det beløb, der skal betales til en tilsvarende landbruger i de medlemsstater, der ikke er nye medlemsstater. Når gradueringen engang kommer til at gælde for landbrugerne i de nye medlemsstater, bør nedsættelsen derfor begrænses til forskellen mellem niveauet i henhold til indfasningsordningen og niveauet i de medlemsstater, der ikke er nye medlemsstater, efter anvendelse af gradueringen. Der bør desuden tages hensyn til gradueringen ved tildelingen af supplerende nationale direkte betalinger til landbrugere i nye medlemsstater, som er omfattet af gradueringen.«

20 I henhold til nævnte forordnings artikel 2, litra d), forstås ved »direkte betaling« »en betaling ydet direkte til landbrugerne i henhold til en af de støtteordninger, der er anført i bilag I«.

21 Samme forordnings artikel 7 med overskriften »Graduering« bestemmer:

»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.

[...]«

22 Artikel 10 i forordning nr. 73/2009 med overskriften »Særlige gradueringsregler for de nye medlemsstater« bestemmer:

»1. Artikel 7 gælder kun for landbrugerne i en ny medlemsstat i et givet kalenderår, hvis de direkte betalinger, som gælder i den pågældende medlemsstat for det pågældende kalenderår i henhold til artikel 121, mindst er på niveau med de daværende direkte betalinger i de medlemsstater, der ikke er nye medlemsstater, idet der tages hensyn til eventuelle nedsættelser i henhold til artikel 7, stk. 1.

2. Hvis artikel 7 gælder for landbrugerne i en ny medlemsstat, begrænses den procentdel, der skal anvendes i henhold til artikel 7, stk. 1, til forskellen mellem niveauet for de direkte betalinger, der gælder for medlemsstaten ifølge artikel 121, og niveauet i de medlemsstater, der ikke er nye medlemsstater, idet der tages hensyn til eventuelle nedsættelser i henhold til artikel 7, stk. 1.

[...]«

23 Nævnte forordnings artikel 121 fastsætter:

– »I de nye medlemsstater [...] indføres der direkte betalinger efter følgende plan for stigninger udtrykt i procent af det dengang gældende niveau for disse betalinger i de medlemsstater, der ikke er nye medlemsstater:

— 60% i 2009

— 70% i 2010

— 80% i 2011

— 90% i 2012

— 100% fra 2013.

– [...]«

24 Følgende fremgår af samme forordnings artikel 132, stk. 2:

»De nye medlemsstater har, forudsat at Kommissionen giver sin tilladelse, mulighed for at supplere de direkte betalinger:

a) for så vidt angår alle direkte betalinger: op til 30 procentpoint over det gældende niveau som omhandlet i artikel 121 i det pågældende år. [...] De direkte betalinger, der er nævnt i afsnit IV, kapitel 7, i forordning (EF) nr. 1782/2003, kan de nye medlemsstater dog supplere op til 100%. [...]

eller

b) i) for så vidt angår direkte betalinger undtagen enkeltbetalingsordningen: op til det samlede niveau for direkte støtte, som landbrugeren ville have været berettiget til at modtage i den nye medlemsstat i kalenderåret 2003, produkt for produkt i henhold til en national ordning svarende til den fælles landbrugspolitik forhøjet med 10 procentpoint. For Litauen er referenceåret dog kalenderåret 2002. [...]

ii) for så vidt angår enkeltbetalingsordningen skal op til det samlede beløb for supplerende national direkte støtte, som kan ydes af en ny medlemsstat for et givet år, begrænses af et særligt rammebeløb. Dette rammebeløb skal svare til forskellen mellem:

— den samlede nationale direkte støtte svarende til den fælles landbrugspolitik, som vil være til rådighed i de relevante nye medlemsstater i kalenderåret 2003 eller for Litauens vedkommende i kalenderåret 2002, hver gang forhøjet med 10 procentpoint. [...], og

— de nye medlemsstaters nationale loft, jf. bilag VIII, eventuelt tilpasset i henhold til artikel 51, stk. 2.

Til beregning af det samlede beløb, der er nævnt i dette punkts første led, skal de nationale direkte betalinger eller dele heraf svarende til Fællesskabets direkte betalinger eller dele heraf, der er blevet lagt til grund for beregningen af de pågældende nye medlemsstaters reelle loft i henhold til artikel 40 og artikel 51, stk. 2, medregnes.

For hver af de pågældende direkte betalinger kan de nye medlemsstater vælge at anvende enten litra a) eller b), i første afsnit.

[...]«

25 Sidste afsnit i artikel 132, stk. 2, i forordning nr. 73/2009 var oprindeligt således affattet:

»Den samlede direkte støtte, som landbrugeren i de nye medlemsstater kan modtage efter tiltrædelsen i henhold til den relevante direkte betaling, herunder alle supplerende nationale direkte betalinger, må ikke overskride det niveau for direkte støtte, som han ville være berettiget til at modtage i henhold til den tilsvarende direkte betaling, som dengang var gældende i de medlemsstater, der ikke er nye medlemsstater, fra 2012 under hensyntagen til anvendelsen af artikel 7, stk. 1, sammenholdt med artikel 10.«

26 Denne bestemmelse blev berigtiget på alle de officielle sprog ved berigtigelse offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* af 18. februar 2010 og er sålydende:

»Den samlede direkte støtte, som landbrugeren i de nye medlemsstater kan modtage efter tiltrædelsen i henhold til den relevante direkte betaling, herunder alle supplerende nationale direkte betalinger, må ikke overskride det niveau for direkte støtte, som han ville være berettiget til at modtage i henhold til den tilsvarende direkte betaling, som dengang var gældende i de medlemsstater, der ikke er nye medlemsstater, fra 2012 under hensyntagen til anvendelsen af artikel 7, stk. 1, sammenholdt med artikel 10.«

27 Artikel 132, stk. 4-8, i forordning nr. 73/2009 bestemmer:

»4. Hvis en ny medlemsstat beslutter at anvende den generelle arealbetalingsordning, kan den pågældende nye medlemsstat yde supplerende national direkte støtte på de betingelser, der er fastsat i stk. 5 og 8.

5. Den samlede supplerende nationale støtte, der ydes i et bestemt år, når den generelle arealbetalingsordning anvendes, kan begrænses af et særligt rammebeløb pr. (under)sektor på betingelse af, at dette rammebeløb kun vedrører:

a) de direkte betalinger kombineret med enkeltbetalingsordningen, og/eller

- b) for 2009, en eller flere af de direkte betalinger, der er udelukket eller kan udelukkes fra enkeltbetalingsordningen i henhold til artikel 70, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1782/2003, eller som kan være genstand for delvis gennemførelse i henhold til artikel 64, stk. 2, i den nævnte forordning
- c) fra 2010, en eller flere af de direkte betalinger, der kan være genstand for delvis gennemførelse eller særlig støtte, jf. artikel 51, stk. 2, og artikel 68 i denne forordning.

Dette rammebeløb skal svare til forskellen mellem:

- a) den samlede støtte pr. (under)sektor, der følger af anvendelsen af stk. 2, første afsnit, litra a) eller b), afhængigt af omstændighederne, og
- b) den samlede direkte støtte, der ville være til rådighed i de pågældende nye medlemsstater for samme (under)sektor i det pågældende år i henhold til den generelle arealbetalingsordning.

6. De nye medlemsstater kan på grundlag af objektive kriterier og med Kommissionens tilladelse træffe afgørelse om, hvor meget der skal ydes i supplerende national støtte.

7. Kommissionens tilladelse:

- a) specificerer de relevante nationale ordninger for direkte betalinger, der svarer til den fælles landbrugspolitik, hvis stk. 2, første afsnit, litra b), finder anvendelse
- b) fastlægger, op til hvilket niveau der kan udbetales supplerende national støtte, hvor høj den supplerende nationale støtte må være, og eventuelt betingelserne for ydelsen heraf
- c) gives uden at foregribe eventuelle tilpasninger, der kan blive nødvendige på baggrund af udviklingen i den fælles landbrugspolitik.

8. Der kan ikke ydes supplerende nationale betalinger eller støtte til landbrugsaktivitet, som ikke er omfattet af direkte betalinger i de medlemsstater, der ikke er nye medlemsstater.«

<sup>28</sup> Ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 671/2012 af 11. juli 2012 om ændring af forordning nr. 73/2009 (EUT L 204, s. 11) blev der bl.a. i sidstnævnte forordning indsat en artikel 133a med overskriften »Midlertidig national støtte«, i henhold til hvilken:

»1. Nye medlemsstater, [...] der anvender den generelle arealbetalingsordning, skal have mulighed for at yde midlertidig national støtte i 2013.

Bortset fra når det drejer sig om Cypern, er ydelsen af denne støtte betinget af Kommissionens tilladelse, der gives i henhold til stk. 5

2. Den midlertidige nationale støtte kan ydes til landbrugere i sektorer, som i medfør af artikel 132 og 133 har fået tilladelse til at modtage supplerende nationale direkte betalinger og, for så vidt angår Cypern, statsstøtte i 2012.

3. Betingelserne for ydelse af støtten skal være de samme som dem, der knytter sig til tilladelsen til ydelse af betalinger i medfør af artikel 132 og 133 i 2012.

[...]«

*Forordning (EU) nr. 1307/2013*

- 29 Artikel 37, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1307/2013 af 17. december 2013 om fastsættelse af regler for direkte betalinger til landbrugere under støtteordninger inden for rammerne af den fælles landsbrugspolitik og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 637/2008 og nr. 73/2009 (EUT L 347, s. 608) bestemmer:

»Betingelserne for ydelse af midlertidig national støtte skal være de samme som dem, der knytter sig til tilladelsen til ydelse af betalinger i medfør af artikel 132, stk. 7, eller artikel 133a i forordning (EF) nr. 73/2009 i 2013, bortset fra nedsættelsen af betalingerne som følge af anvendelsen af artikel 132, stk. 2, sammenholdt med artikel 7 og 10 i nævnte forordning.«

*Forordning (EU) nr. 1310/2013*

- 30 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1310/2013 af 17. december 2013 om fastsættelse af overgangsforanstaltninger vedrørende støtte til landdistriktsudvikling fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL), om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1305/2013 for så vidt angår midler og deres fordeling i 2014 og om ændring af forordning nr. 73/2009 og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1307/2013, (EU) nr. 1306/2013 og (EU) nr. 1308/2013 med hensyn til deres anvendelse i 2014 (EUT L 347, s. 865) indsatte i forordning nr. 73/2009 en artikel 133b med overskriften »Midlertidig national støtte i 2014«, som i stk. 3 bestemmer:

»Støtten i henhold til nærværende artikel kan ydes til landbrugere i sektorer, til hvilke der i 2013 blev ydet midlertidig national støtte i henhold til artikel 133a [...]«

*Gennemførelsesbeslutning K(2012) 4391 endelig*

- 31 Sjette betragtning til gennemførelsesbeslutning K(2012) 4391 endelig har følgende ordlyd:

»Kommissionen er fremkommet med et arbejdsdokument for forvaltningskomitéen for direkte betalinger af 20. oktober 2011, som indeholdt detaljerede forklaringer af, hvorledes nedsættelse af de supplerende nationale direkte betalinger skal foretages, og hvordan de skal anvendes af visse nye medlemsstater for 2012 i henhold til artikel 132, stk. 2, i forordning (EF) nr. 73/2009.«

- 32 Gennemførelsesbeslutning K(2012) 4391 endelig består af to artikler med følgende ordlyd:

*»Artikel 1*

1. Litauen bemyndiges for 2012 til at yde supplerende nationale direkte betalinger i overensstemmelse med betingelserne i landets anmodning af 22. marts 2012.

2. Niveaue og maksimumssatsen for den supplerende nationale direkte betaling er fastsat i bilaget til denne beslutning.

3. Der anvendes samme vekselkurs for disse betalinger som for betalinger under den generelle arealbetalingsordning, der er fastsat i artikel 122 i forordning (EF) nr. 73/2009.

4. Når det samlede beløb af de direkte betalinger, der skal ydes til en landbruger i henhold til forordning (EF) nr. 73/2009, herunder alle supplerende nationale direkte betalinger, overstiger 5 000 EUR, fratrækkes et beløb, som svarer til 10% af det samlede beløb, der overstiger 5 000 EUR, fra de supplerende nationale direkte betalinger, der skal ydes til denne landbruger, i overensstemmelse med bilaget til denne beslutning. Denne procentsats øges med fire procentpoint, når det samlede

beløb af de direkte betalinger, herunder alle supplerende nationale direkte betalinger, overstiger 300 000 EUR, men nedsættelsen gælder kun for den del af det samlede beløb, der overstiger 300 000 EUR og består af supplerende nationale direkte betalinger.

## Artikel 2

Denne beslutning er rettet til Republikken Litauen.«

### **Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål**

- 33 Siden Republikken Litauens tiltrædelse af Unionen har de litauiske landbrugeres indkomst været støttet gennem direkte betalinger, som omfatter betalinger afholdt over Unionens budget og nationale direkte betalinger afholdt over den pågældende medlemsstats budget. Republikken Litauen har valgt at anvende den generelle arealbetalingsordning. Ifølge denne ordning beregnes betalingen ved at dividere den pågældende medlemsstats årlige rammebeløb med det relevante landbrugsareal, der er støtteberettiget.
- 34 I henhold til tiltrædelsesakten af 2003 øges de direkte betalinger fra Unionen til landbrugerne i Litauen gradvist. De skulle ikke nå op på 100% af niveauet for de direkte betalinger der er foretaget i de medlemsstater, der ikke er nye medlemsstater, før 2013. Indtil dette tidspunkt var det tilladt for de nye medlemsstater at foretage supplerende nationale direkte betalinger efter Kommissionens godkendelse.
- 35 Ifølge den forelæggende ret blev det mål, der var fastsat i tiltrædelsesakten af 2003 om for 2012 at nå et niveau for direkte betalinger på 90% af niveauet for direkte betalinger, der er foretaget i de medlemsstater, der ikke er nye medlemsstater, ikke nået i Litauen. Dette skyldes den omstændighed, at de direkte betalinger blev foretaget på grundlag af referenceudbytte for landbrugsafgrøder, der er konstateret mellem 2000 og 2002. På dette grundlag blev ligeledes foretaget beregning af rammebeløbet for direkte betalinger på 100% for Republikken Litauen, hvilket skulle divideres med basisarealet for at nå frem til den direkte betaling pr. hektar. Indtil 2012 skulle referenceudbyttet ikke desto mindre være steget kraftigt, og basisarealet skulle have været støt stigende. Størrelsen af de direkte betalinger pr. hektar blev følgelig reduceret.
- 36 Den 20. oktober 2011 vedtog Kommissionen arbejdsdokument DS/2011/14/REV2 til fastlæggelse af de nærmere bestemmelser, hvorefter visse af de nye medlemsstater i henhold til forordning nr. 73/2009, for 2012, skulle foretage en graduering af direkte betalinger og en nedsættelse af supplerende nationale direkte betalinger. For det første skulle direkte betalinger på over 5 000 EUR således i princippet gradueres. For det andet skulle de supplerende nationale direkte betalinger, der udbetales til landbrugerne i Litauen, nedsættes med 10% i henhold til Kommissionens gennemførelsesbeslutning K(2012) 4391 endelig.
- 37 Bronius Jakutis og landbrugsandelsselskabet i Kretingalė havde ved udbetalingskontoret ansøgt om støtte til landbrugsarealer og andre områder for 2012.
- 38 Med hensyn til Bronius Jakutis vedtog udbetalingskontoret den 5. juni 2013 en beslutning, i henhold til hvilken de samlede direkte betalinger, herunder alle supplerende nationale direkte betalinger, som den pågældende modtog for 2012, oversteg 5 000 EUR (dvs. 17 264 litauiske litas (LTL)), og at de supplerende nationale direkte betalinger derfor skulle nedsættes.
- 39 Med hensyn til landbrugsandelsselskabet i Kretingalė foretog udbetalingskontoret ved en beslutning af 22. maj 2013 en graduering af direkte betalinger finansieret af EGFL og en nedsættelse af supplerende nationale direkte betalinger. Det samlede beløb af de direkte betalinger og de supplerende nationale direkte betalinger udbetalt til dette selskab overstiger 300 000 EUR.

- 40 Bronius Jakutis og landbrugsandelsselskabet i Kretingalė har anlagt sag ved den forelæggende ret med påstand om annullation af de nævnte beslutninger.
- 41 Der var ifølge sagsøgerne i hovedsagen ikke noget retligt grundlag for i Litauen at anvende gradueringen af direkte betalinger eller nedsættelsen af supplerende nationale direkte betalinger for 2012. De har gjort gældende, at direkte betalinger til litauiske landbrug i henhold til bestemmelserne i tiltrædelsesakten af 2003 ikke kan gradueres i medfør af artikel 7 og artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 73/2009, så længe det ikke reelt er fastslået, at de direkte betalinger til litauiske landbrug er nået op på de beløb og niveauer, der gør sig gældende i de medlemsstater, der ikke er nye medlemsstater.
- 42 Sagsøgerne i hovedsagen har fremhævet, at for 2012 var niveauet for direkte betalinger i de medlemsstater, der ikke er nye medlemsstater, på over 90% af niveauet for samtlige direkte betalinger, mens det var matematisk umuligt for det at overstige 90% af dette niveau i Litauen. Endvidere var de direkte betalinger afholdt over Unionens budget, der for 2012 blev udbetalt til litauiske landbrugere, mere end to gange lavere end dem, der er modtaget i de medlemsstater, der ikke er nye medlemsstater, selv om sidstnævnte gradueres med 10%. Så længe det ikke reelt er fastslået, at de direkte betalinger til litauiske landbrug er nået op på de beløb og niveauer, der gør sig gældende i de medlemsstater, der ikke er nye medlemsstater, hverken skal eller kan de direkte betalinger til litauiske landbrug gradueres, og ej heller kan de supplerende nationale direkte betalinger nedsættes.
- 43 Udbetalingskontoret har fremhævet, at det ikke har kompetence til at foretage en vurdering af lovligheden af den litauiske regerings dekret, og endnu mindre af lovligheden af Kommissionens beslutninger.
- 44 Den litauiske regering har bekræftet de af sagsøgerne i hovedsagen påberåbte forhold ved at anføre, at Kommissionen hverken har foretaget nogen undersøgelse eller fremlagt nogen oplysninger, der bekræfter, at niveauet for direkte betalinger for 2012 var det samme i de medlemsstater, der ikke er nye medlemsstater, og i de nye medlemsstater. De argumenter, der fremføres i arbejdsdokumentet DS/2011/14/REV2, hvorefter niveauet for betalinger i de nye medlemsstater var på højde med niveauet for direkte betalinger i de medlemsstater, der ikke er nye medlemsstater, hviler på en fortolkning af de procentsatser, der er anført i forordning nr. 73/2009.
- 45 Ifølge den litauiske regering modtog et stort antal landbrug i de medlemsstater, der ikke er nye medlemsstater, mindre end 5 000 EUR i direkte betalinger for 2012, og i overensstemmelse med artikel 7 i forordning nr. 73/2009 skulle der ikke ske graduering over for dem, idet de modtog de direkte betalinger til en sats på 100%. Konsekvensen heraf er, at såfremt gradueringen udelukkende skulle foretages over for landbrug, der modtager mere end 5 000 EUR i direkte betalinger, ville det samlede niveau for de direkte betalinger i de medlemsstater, der ikke er nye medlemsstater, overstige 90% af niveauet for samtlige direkte betalinger. I de nye medlemsstater modtager samtlige landbrug derimod direkte betalinger til en sats på 90%, uafhængigt af spørgsmålet om, hvorvidt de direkte betalinger, der er foretaget til et landbrug, overstiger 5 000 EUR eller ej.
- 46 Den forelæggende ret er i tvivl om, hvorvidt denne situation er forenelig med princippet om forbud mod forskelsbehandling. Eftersom der var objektiv forskel på det beløb, der blev udbetalt pr. hektar i de nye medlemsstater og i de medlemsstater, der ikke er nye medlemsstater, befandt disse grupper af stater sig i forskellige situationer og skulle derfor ikke behandles ens, dvs. ved anvendelse af den samme graduering. Endvidere er Kommissionen i medfør af principperne om omsorgspligt og god forvaltningsskik forpligtet til at indsamle alle de faktiske oplysninger, som er nødvendige for udøvelsen af den skønsbeføjelse, som den råder over.

47 Under disse omstændigheder har Vilniaus apygardos administracinis teismas (den regionale forvaltningsdomstol i Vilnius) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) For så vidt angår vurdering i medfør af artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 73/2009, anvendt i sammenhæng med artikel 7 og 121, af niveauet for direkte betalinger i de [nye medlemsstater og i de medlemsstater, der ikke er nye medlemsstater]:
- a) Skal artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 73/2009, anvendt i sammenhæng med artikel 10, stk. 1, og artikel 121, fortolkes således, at niveauet for direkte betalinger for 2012 for de [medlemsstater, der ikke er nye medlemsstater], på over 5 000 EUR, er 90%?
  - b) Hvis det første spørgsmål, [litra a),] besvares bekræftende, betyder det da, at niveauet for direkte betalinger[, for 2012, i de nye medlemsstater og i de medlemsstater, der ikke er nye medlemsstater,] ikke har udlignet sig på basis af indholdet af og formålene med artikel 10, stk. 1, og artikel 121 i forordning nr. 73/2009?
  - c) Er sidste led i artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 73/2009 (»idet der tages hensyn til eventuelle nedsættelser i henhold til artikel 7, stk. 1«) og Kommissionens arbejdsdokument DS/2011/14/REV2, hvori et andet grundlag for direkte betalinger er nedfældet med henblik på sammenligning – i de nye [...] medlemsstater er niveauet for direkte betalinger vurderet uden anvendelsen af graduering (90% i overensstemmelse med artikel 121), mens [der i de medlemsstater, der ikke er nye medlemsstater,] er blevet anvendt graduering (100% minus 10% i overensstemmelse med [nævnte forordnings] artikel 7, stk. 1) – i strid med tiltrædelsesakten [af 2003] og EU-retlige principper, eksempelvis principperne for beskyttelsen af berettigede forventninger, god forvaltningsskik, fair konkurrence og ikke-diskrimination, såvel som med målet om fælles landbrugspolitik, som er nedfældet i artikel 39 TEUF?
- 2) For så vidt angår uforeneligheden af artikel 10, stk. 1, og sidste led i sidste afsnit af artikel 132, stk. 2, i forordning nr. 73/2009 og de EU-retsakter, der er vedtaget på basis heraf, med tiltrædelsesakten [af 2003] og EU-principper:
- a) Er sidste led af artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 73/2009 (»idet der tages hensyn til eventuelle nedsættelser i henhold til artikel 7, stk. 1«) og sidste led af sidste afsnit af artikel 132, stk. 2 (»under hensyntagen, fra 2012, til anvendelsen af artikel 7, stk. 1, sammenholdt med artikel 10«), såvel som Kommissionens arbejdsdokument DS/2011/14/REV2 og Kommissionens gennemførelsesbeslutning [K(2012) 4391 endelig], som blev vedtaget på dette grundlag, i [strid med] tiltrædelsesakten af 2003, som [hverken] foreskriver graduering af direkte betalinger[, nedsættelse] af supplerende nationale direkte betalinger i de nye medlemsstater [...]eller året, hvori udligning af direkte betalinger i de nye [medlemsstater og i de medlemsstater, der ikke er nye medlemsstater,] forventes?
  - a) Er artikel 10, stk. 1, og det sidste afsnit af artikel 132, stk. 2, i forordning nr. 73/2009 såvel som Kommissionens arbejdsdokument DS/2011/14/REV2 og Kommissionens gennemførelsesbeslutning [K(2012) 4391 endelig] for så vidt som deres indhold og formål, [nemlig] graduering af direkte betalinger og nedsættelse af supplerende direkte betalinger [i overensstemmelse hermed] foretages i 2012 i de nye [...] medlemsstater, som modtager betragteligt mindre støtte end de [medlemsstater, der ikke er nye medlemsstater], i strid med EU-retlige principper, eksempelvis principperne om beskyttelsen af berettigede forventninger, fair konkurrence og ikke-diskrimination, [såvel] som [med] målet om fælles landbrugspolitik, som er nedfældet i artikel 39 TEUF, i særdeleshed målet om at øge landbrugsmæssig produktivitet?

- c) Indebærer ændringen af det sidste afsnit af artikel 132, stk. 2, i forordning nr. 73/2009 (»under hensyntagen til fra 2012 anvendelsen af artikel 7 i sammenhæng med artikel 10«), som blev gennemført under ændringsproceduren [...] (en ændring, hvorved en ændring af ikke-teknisk art blev gennemført, og indholdet af bestemmelsen blev fundamentalt ændret, idet det blev nedfældet, at udligningen af direkte betalinger i de nye [medlemsstater og i de medlemsstater, der ikke er nye medlemsstater,] blev forventet i 2012), en krænkelse af EU-retlige principper, eksempelvis principperne om beskyttelsen af berettigede forventninger, retssikkerhed, god forvaltningsskik og ikke-diskrimination?
- d) Betyder udtrykket »dydis« [»niveau«], der anvendes i [artikel 1c i forordning nr. 1259/1999,] det samme som udtrykket »lygis« [»niveau«] i det sidste afsnit i artikel 132, stk. 2, i forordning nr. 73/2009?
- 3) Er Kommissionens gennemførelsesbeslutning [K(2012) 4391 endelig] og Kommissionens arbejdsdokument DS/2011/14/REV2, der ikke blev offentliggjort i [*Den Europæiske Unions Tidende*], og som ikke angiver passende årsager (de blev vedtaget udelukkende ud fra antagelsen om, at niveauet for direkte betalinger i de nye [medlemsstater og de medlemsstater, der ikke er nye medlemsstater,] i 2012 ville blive udlignet) i strid med tiltrædelsesakten [af 2003] og EU-retlige principper, eksempelvis princippet om retssikkerhed, beskyttelsen af berettigede forventninger og god forvaltningsskik? I så fald skal artikel 1, stk. 4, i [...] gennemførelsesbeslutning K(2012) 4391 endelig] da annulleres som stridende imod forordning nr. 73/2009 og tiltrædelsesakten [af 2003]?«

### Om de præjudicielle spørgsmål

*Det første spørgsmål, litra a) og b)*

- 48 Med det første spørgsmål, litra a) og b), ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 7, stk. 1, artikel 10, stk. 1, og artikel 121 i forordning nr. 73/2009 skal fortolkes således, at begrebet »niveauet for de direkte betalinger i de medlemsstater, der ikke er nye medlemsstater«, skal forstås således, at det nævnte niveau for 2012 svarede til 90% af niveauet for samtlige direkte betalinger, og at begrebet »niveauet for direkte betalinger i de nye medlemsstater« skal forstås således, at dette sidstnævnte niveau for 2012 svarede til niveauet for de medlemsstater, der ikke er nye medlemsstater.
- 49 Et bekræftende svar på dette spørgsmål fører til, at der i medfør af samme forordnings artikel 7, 10 og 121 skal foretages graduering af direkte betalinger, der udbetales til landbrugerne i de nye medlemsstater og, i overensstemmelse med nævnte forordnings artikel 132, af de supplerende nationale direkte betalinger.
- 50 Det er ubestridt, at ikke kun de beløb, der blev udbetalt som direkte betalinger til de nævnte landbrugere for 2012, udgjorde mindre end de direkte betalinger, der blev udbetalt til landbrugere i de medlemsstater, der ikke er nye medlemsstater, men ligeledes at disse beløb var forskellige inden for de to grupper af medlemsstater.
- 51 Det anføres dog i artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 73/2009, idet den etablerer en forbindelse mellem de respektive niveauer for direkte betalinger i disse to grupper af medlemsstater, at på trods af de betydelige forskelle mellem beløbene af de direkte betalinger i hver af disse to grupper af medlemsstater, der taler imod, at et fælles niveau kan opnås ved at beregne gennemsnittet af de respektive beløb, blev et fælles niveau fastlagt.

- 52 I mangel af en EU-retlig definition af »niveauet for de direkte betalinger i de medlemsstater, der ikke er nye medlemsstater«, som omhandlet i artikel 10 og 121 i forordning nr. 73/2009, skal dette udtryk fortolkes under hensyn til den generelle sammenhæng og de mål, der forfølges af EU-lovgiver (jf. i denne retning dom Szatmári Malom, C-135/13, EU:C:2014:327, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).
- 53 I denne henseende skal det bemærkes, at henvisningen til dette niveau blev indført i EU-retten ved tiltrædelsesakten af 2003 med henblik på at regulere indfasningen af direkte betalinger i de nye medlemsstater.
- 54 Formålet med denne gradvise, i stedet for en øjeblikkelig indførelse af de nævnte betalinger i de nye medlemsstater, var at undgå at bremse omstruktureringen af landbrugssektoren og at undgå at skabe store indkomstforskelle og social skævvridning ved at yde uforholdsmæssig stor støtte i forhold til indkomstniveauet hos landbrugerne og befolkningen i almindelighed (jf. i denne retning domme Bábolna, C-115/10, EU:C:2011:376, præmis 34, og Polen mod Rådet, C-273/04, EU:C:2007:622, præmis 69).
- 55 Selv om det fremgår af planen for indførelse, der findes i kapital 6 i bilag II til tiltrædelsesakten af 2003, at direkte betalinger, der udbetales til landbrugerne i de nye medlemsstater, stadig udgør en bestemt procentdel af det »gældende niveau« i de medlemsstater, der ikke er nye medlemsstater, foretages beregningen heraf fuldstændig uafhængigt.
- 56 Basisarealet blev således fastsat i kapitel 6, hvorimod både de årlige lofter og reglerne for betalinger, der foretages inden for rammerne af den generelle arealbetalingsordning, var at finde i forordning nr. 1782/2003, efter at være blevet indsat heri ved henholdsvis afgørelse 2004/281 og forordning nr. 583/2004.
- 57 Det må konstateres, at det niveau, som de direkte betalinger, der foretages i de nye medlemslande, skulle nå for 2013, dvs. 100% af de projekterede beløbstørrelser, ved brug af ovennævnte referencedata for 2003, ikke er baseret på det reelle niveau for direkte betalinger. For EU-lovgiver har det således været et spørgsmål om ikke at ligestille de nominelle niveauer, men at nå et abstrakt niveau på 100%, samtidig med at det accepteres, at dette medfører forskellige beløbstørrelser i hver enkelt medlemsstat.
- 58 Som anført af den forelæggende ret er basisarealet i Litauen ganske vist siden 2003 mere end fordoblet, hvorved beløbet af de direkte betalinger pr. hektar er blevet reduceret. Denne omstændighed, som kun vedrører beløbene af de direkte betalinger, der udbetales enkeltvis til hver enkelt landbruger, påvirker imidlertid ikke den indførte ordning, som gradvist forhøjer den øvre grænse for direkte betalinger til et niveau på 100%.
- 59 Eftersom den således påståede forbindelse mellem de respektive niveauer for direkte betalinger følger af tiltrædelsesakten af 2003, og dermed af bestemmelser i primærretten (jf. i denne retning dom Parlamentet mod Rådet, C-413/04, EU:C:2006:741, præmis 43), skal denne forbindelse imidlertid anses for at være opnået ved fortolkningen af forordning nr. 73/2009, for så vidt som denne afspejler bestemmelserne i bilag II til nævnte tiltrædelsesakt.
- 60 Under disse omstændigheder kan der ikke gives medhold i den argumentation, som er fremført af den forelæggende ret og tiltrådt af sagsøgerne i hovedsagen og den litauiske regering, som bestrider ligestillingen som omhandlet i artikel 10 i forordning nr. 73/2009, af de niveauer for direkte betalinger, der er gældende i henholdsvis de medlemsstater, der ikke er nye medlemsstater, og de nye medlemsstater, på grund af det forhold, at gradueringen af direkte betalinger, der er mindre end 5 000 EUR, ikke finder anvendelse, har som følge, at beløbet af de direkte betalinger, der for 2012 er

udbetalt i de medlemsstater, der ikke er nye medlemsstater, til trods for en graduering på 10% reelt er mere end niveauet på 90% af samtlige direkte betalinger, hvilket er det niveau, som formelt er nået i de nye medlemsstater.

- 61 Idet niveauet for direkte betalinger, som er gældende før gradueringen, er 100% uafhængigt af de beløb, der faktisk udbetales i de forskellige medlemsstater, skal den samlede graduering, der er fastsat i artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 73/2009, anses for at være en nedsættelse som omhandlet i denne forordnings artikel 10, stk. 1, som der skal tages hensyn til med henblik på at fastslå, om de gældende niveauer for direkte betalinger er ens.
- 62 En hensyntagen til de nominelle virkninger af disse beregninger rejser derimod, ud over spørgsmålet om antallet af landbrugere, der modtager mindre end 5 000 EUR i henholdsvis de medlemsstater, der ikke er nye medlemsstater, og de nye medlemsstater, spørgsmål om den betydelige forskel mellem beløbene af de direkte betalinger pr. hektar, der henholdsvis udbetales, således at en fuldstændig sammenligning mellem niveauet for betalinger udbetalt i de to grupper af medlemsstater, bliver umulig. Valget af et abstrakt kriterium for det gældende niveau for direkte betalinger kan imidlertid forhindre sådanne betragtninger.
- 63 Henset til det ovenstående skal det første spørgsmål, litra a) og b), besvares med, at artikel 7, stk. 1, artikel 10, stk. 1, og artikel 121 i forordning nr. 73/2009 skal fortolkes således, at begrebet »niveauet for de direkte betalinger i de medlemsstater, der ikke er nye medlemsstater«, skal forstås således, at det nævnte niveau for 2012 svarede til 90% af niveauet for samtlige direkte betalinger, og at begrebet »niveauet for direkte betalinger i de nye medlemsstater« skal forstås således, at dette sidstnævnte niveau for 2012 svarede til niveauet for de medlemsstater, der ikke er nye medlemsstater.

*Det første spørgsmål, litra c), og det andet spørgsmål, litra a) og b)*

- 64 Med det første spørgsmål, litra c), og det andet spørgsmål, litra a) og b), ønsker den forelæggende ret oplyst, om artikel 10, stk. 1 in fine, og artikel 132, stk. 2, sidste afsnit in fine, i forordning nr. 73/2009, gennemførelsesbeslutning K(2012) 4391 endelig, samt arbejdsdokument DS/2011/14/REV2 er ugyldige.
- 65 Hvad angår arbejdsdokument DS/2011/14/REV2 skal det indledningsvis bemærkes, at det fremgår af sjette betragtning til gennemførelsesbeslutning K(2012) 4391 endelig, at denne beslutning bl.a. er blevet vedtaget under hensyn til indholdet af dette arbejdsdokument. Under disse omstændigheder er det i den foreliggende sag tilstrækkeligt at foretage en prøvelse af gyldigheden af nævnte beslutning, idet en særskilt prøvelse af gyldigheden af nævnte dokument ikke er nødvendig.

Foreneligheden med tiltrædelsesakten af 2003

- 66 Hvad for det første angår den påstående tilsidesættelse af tiltrædelsesakten af 2003 følger dette, ifølge den forelæggende ret, af den omstændighed, at den nævnte akt hverken fastsætter en graduering af direkte betalinger fra Unionen eller en nedsættelse af supplerende nationale direkte betalinger i de nye medlemsstater, således at anvendelsen, ved brug af de pågældende bestemmelser, af gradueringen for 2012 i de nye medlemsstater, dvs. før niveauet på 100% af direkte betalinger er nået, er i strid med den aftale, der blev indgået i 2003, hvorefter de direkte betalinger skulle nå det nævnte niveau i 2013.

– De direkte betalinger fra Unionen

- 67 Det skal indledningsvis bemærkes, at indfasningen af direkte betalinger fra Unionen i de nye medlemsstater ikke skulle føre til en ligestilling af de beløb, der henholdsvis udbetales i de medlemsstater, der ikke er nye medlemsstater, og i de nye medlemsstater. Målet har været, som det

fremgår af denne doms præmis 53 og 54, at undgå at skade udviklingen af landbrugssektoren i de nye medlemsstater ved uden overgangsperiode at indføre et på forhånd fastsat støtteniveau for hver af disse medlemsstater.

- 68 Henset til dette specifikke mål er ordningen, som er etableret ved tiltrædelsesakten af 2003, i princippet ikke til hinder for anvendelsen på nye medlemsstater af en reform af generel karakter, såsom gradueringen, som anses for at forbedre den fælles landbrugspolitik funktion i alle medlemsstater ved at opnå en bedre balance mellem de politiske redskaber, der skal fremme bæredygtigt landbrug, og dem, der skal fremme udviklingen af landdistrikterne.
- 69 Selv om tiltrædelsesakten af 2003 ikke regulerede spørgsmålet om anvendelse af gradueringen i de nye medlemsstater, skyldes dette den omstændighed, at reformen af den fælles landbrugspolitik, som indførte gradueringen, blev foretaget parallelt med forhandlingerne om de nye medlemsstaters tiltrædelse. Således som generaladvokaten har anført i punkt 91 i forslaget til afgørelse, blev gradueringen nemlig indført ved forordning nr. 1782/2003 som led i reformen af den fælles landbrugspolitik, efter at tiltrædelsesakten af 2003 var vedtaget, og artikel 12a i forordning nr. 1782/2003, der vedrører graduering i de nye medlemsstater, blev indsat i ovennævnte forordning ved forordning nr. 583/2004. Muligheden for at indføre sådanne ændringer af de i de nævnte medlemsstater gældende EU-regler var udtrykkeligt fastsat i artikel 23 og 57 i tiltrædelsesakten af 2003.
- 70 Selv om en eventuel anvendelse af graduering af direkte betalinger, der udbetales i de nye medlemsstater, ikke i sig selv er bestridt i hovedsagen, er den forelæggende ret i tvivl om betingelserne for denne anvendelse.
- 71 I denne henseende er det ubestridt, at indholdet af artikel 12a i forordning nr. 1782/2003 i to henseender blev gentaget og præciseret i artikel 10 i forordning nr. 73/2009. Denne artikel kræver for det første, at der tages hensyn til virkningerne af gradueringen i de medlemsstater, der ikke er nye medlemsstater, for at afgøre, om niveauet for direkte betalinger i de nye medlemsstater allerede i det mindste er tilsvarende det, der er gældende i de førstnævnte medlemsstater. For det andet fremgår det heraf, at den procentdel, som skal tages i betragtning ved gradueringen i de sidstnævnte medlemsstater, er begrænset til forskellen mellem de respektive niveauer for direkte betalinger.
- 72 Denne sidstnævnte regel har til formål at sikre, som det er præciseret i 17. betragtning til forordning nr. 73/2009, at gradueringen ikke fører til, at et nettobeløb, der betales til en landbruger i en ny medlemsstat, reduceres til under det beløb, der skal betales til en tilsvarende landbruger i de medlemsstater, der ikke er nye medlemsstater.
- 73 Som den polske regering og Kommissionen med rette har anført i deres skriftlige indlæg, har gradueringsansøgningens anvendelighed for 2012 ikke ført til en nedsættelse af direkte betalinger under 300 000 EUR, der foretages i de nye medlemsstater, på grund af den omstændighed, at forskellen mellem de respektive niveauer var lig nul.
- 74 Anvendelsen af gradueringen for 2012 for direkte betalinger, der udbetales i de nye medlemsstater, har derimod givet anledning til en nedsættelse på 4% af beløb på over 300 000 EUR. Denne nedsættelse kan ganske vist øge den betydelige forskel, der er mellem beløbene af de direkte betalinger pr. hektar, der foretages i henholdsvis de medlemsstater, der ikke er nye medlemsstater, og de nye medlemsstater. Det opnåede niveau for disse beløb, efter den nævnte nedsættelse, vil dog fortsat ligge et godt stykke over det gældende niveau i de medlemsstater, der ikke er nye medlemsstater, hvor gradueringen er ca. 14%.

- 75 Det må derfor konstateres, at sammenholdt med artikel 10, stk. 2, og 17. betragtning til forordning nr. 73/2009 har nævnte forordnings artikel 10, stk. 1, ikke en uforholdsmæssig virkning i forhold til målet om i alle medlemsstater at opnå en bedre balance mellem fremme af et bæredygtigt landbrug og fremme af udviklingen af landdistrikterne, som er et mål, der indgår i den retlige ramme, som er fastlagt ved tiltrædelsesakten af 2003.
- 76 Under disse omstændigheder må det konstateres, at artikel 10, stk. 1 in fine, i forordning nr. 73/2009, for så vidt som den giver mulighed for, ved at tage hensyn til virkningerne af gradueringen i de medlemsstater, der ikke er nye medlemsstater, at anvende gradueringsordningen for direkte betalinger fra Unionen i alle medlemsstater for 2012, er forenelig med tiltrædelsesakten af 2003.
- De supplerende nationale direkte betalinger
- 77 Artikel 132, stk. 2, i forordning nr. 73/2009 fastsætter, at den samlede direkte støtte, som landbrugeren i de nye medlemsstater kan modtage, herunder alle supplerende nationale direkte betalinger, ikke må overskride det niveau for direkte støtte, som han ville være berettiget til at modtage i henhold til den tilsvarende direkte betaling, som dengang var gældende i de medlemsstater, der ikke er nye medlemsstater, under hensyntagen til anvendelsen af nævnte forordnings artikel 7, stk. 1, sammenholdt med artikel 10.
- 78 Selv om dette forbud mod overskridelse allerede var blevet indsat ved kapitel 6, A, punkt 27, litra b), i bilag II til tiltrædelsesakten af 2003, blev artikel 1c i forordning nr. 1259/1999 – kravet om i denne henseende at tage hensyn til virkningerne af gradueringen i de medlemsstater, der ikke er nye medlemsstater – først indført ved nævnte artikel 132, stk. 2.
- 79 Dette krav har fået Kommissionen til at antage, at gradueringen skulle finde anvendelse på supplerende nationale direkte betalinger, der blev foretaget i Litauen for 2012.
- 80 Selv om det må antages – af de samme grunde, som allerede har begrundet gradueringen af direkte betalinger fra Unionen alene i henhold til artikel 10, stk. 1 in fine, i forordning nr. 73/2009 – at udviklingen i graduerings anvendelse for samtlige direkte betalinger, der udbetales til landbrugere i de nye medlemsstater, i princippet er forenelig med tiltrædelsesakten af 2003, kræver vurderingen af lovligheden af de detaljerede bestemmelser for denne anvendelse, der er at finde i gennemførelsesbeslutning K(2012) 4391 endelig, en fortolkning af artikel 132 i forordning nr. 73/2009, der er i overensstemmelse tiltrædelsesakten af 2003.
- 81 I denne henseende skal det bemærkes, at Kommissionens tilladelse, som tildelingen af supplerende nationale direkte betalinger er betinget af, i henhold til nævnte artikel 132, stk. 6, afhænger af en konkret og udførlig undersøgelse af de pågældende betalinger, hvis faser allerede var at finde i artikel 1c i forordning nr. 1259/1999, som var blevet indsat heri ved kapitel 6, A, punkt 27, litra b), i bilag II til tiltrædelsesakten af 2003. Det følger af denne bestemmelse, at betingelserne for graduerings anvendelse varierer alt efter, hvilken betalingsordning den nye medlemsstat har valgt, dvs. enkeltbetalingsordningen eller den generelle arealbetalingsordning.
- 82 Selv om både artikel 1c og artikel 132, stk. 2, i forordning nr. 73/2009 i princippet omfatter samtlige de nye medlemsstater, fremgår det nemlig af stk. 4 i hver af disse bestemmelser, at en ny medlemsstat, som anvender den generelle arealbetalingsordning, kan yde supplerende national direkte støtte på de betingelser, der er fastsat i hver af disse bestemmelser s stk. 5 og 8.

- 83 I overensstemmelse med den legitime grund til fra 2012 at anvende gradueringsordningen i de nye medlemsstater, herunder – som det fremgår af 17. betragtning til forordning nr. 73/2009 – med hensyn til supplerende nationale direkte betalinger, bør mekanismen for nedsættelse af de akkumulerede beløb af de direkte betalinger fra Unionen tilpasses gradueringen af alene direkte betalinger fra Unionen.
- 84 Hvad således angår det nævnte akkumulerede beløb skal nedsættelserne alene tages i betragtning, når gradueringen af direkte betalinger fra Unionen finder anvendelse. For så vidt som gradueringen i henhold til artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 73/2009 ikke finder anvendelse på betalinger på under 300 000 EUR, må nedsættelserne heller ikke bebyrde de supplerende nationale direkte betalinger.
- 85 Eftersom artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 73/2009, således som det er anført i denne doms præmis 73, ikke finder anvendelse i de nye medlemsstater, finder alene denne forordnings artikel 7, stk. 2, anvendelse, og følgelig anvendes alene en nedsættelse på 4 procentpoint for beløb på over 300 000 EUR.
- 86 Ved at pålægge gradueringen for 2012 over for de landbrugere, for hvilke det samlede beløb af nationale direkte betalinger og direkte betalinger fra Unionen er på mellem 5 000 og 300 000 EUR, har gennemførelsesbeslutning K(2012) 4391 endelig imidlertid ikke overholdt paralleliteten mellem graduering af direkte betalinger og graduering af supplerende nationale direkte betalinger.
- 87 Heraf følger, at gennemførelsesbeslutning K(2012) 4391 endelig skal kendes ugyldig.

Foreneligheden med de almindelige retsprincipper, som der er henvist til

- 88 Idet det er fastslået, at gennemførelsesbeslutning K(2012) 4391 endelig er uforenelig med tiltrædelsesakten af 2003, er det ikke længere fornødent at tage stilling til, om denne beslutning er forenelig med de almindelige retsprincipper, som den forelæggende ret har henvist til.
- 89 Hvad angår artikel 10 og 132 i forordning nr. 73/2009 fremgår det ikke af forelæggelsesafgørelsen, hvorfor disse bestemmelser skulle kunne stride mod de pågældende EU-retlige principper, med undtagelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling.
- 90 For så vidt angår det sidstnævnte princip skal det dog bemærkes, at på grund af den omstændighed, at landbruget i de nye medlemsstater befandt sig i helt anderledes situation end landbruget i de medlemsstater, der ikke er nye medlemsstater, hvilket således forhindrer en reel sammenligning (dom Polen mod Rådet, C-273/04, EU:C:2007:622, præmis 87 og 88), strider de specifikke bestemmelser i artikel 10 og 132 i forordning nr. 73/2009, der er begrundet i det legitime hensyn til fra 2012 at anvende gradueringsordningen i de nye medlemsstater, ikke mod princippet om forbud mod forskelsbehandling.
- 91 Det følger af det ovenstående, at det første spørgsmål, litra c), og det andet spørgsmål, litra a) og b), skal besvares med, at gennemførelsesbeslutning K(2012) 4391 endelig er ugyldig, idet gennemgangen af disse spørgsmål intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 10, stk. 1, in fine, og artikel 132, stk. 2, sidste afsnit, in fine, i forordning nr. 73/2009.

*Det andet spørgsmål, litra c)*

- 92 Med det andet spørgsmål, litra c), ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 132, stk. 2, sidste afsnit, i forordning nr. 73/2009 i den affattelse af forordningen, som følger af berigtigelsen offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* den 18. februar 2010, er ugyldig, for så vidt som denne berigtigelse ikke består af en rettelse af blot teknisk art, men en materiel ændring.

- 93 Det skal indledningsvis bemærkes, at der ved fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke blot skal tages hensyn til dennes ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, og til de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af (dom Rosselle, C-65/14, EU:C:2015:339, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis).
- 94 Det skal bemærkes, at berigtigelsen af artikel 132, stk. 2, i forordning nr. 73/2009 blev foretaget på alle Unionens officielle sprog. Selv om den oprindelige udgave af nævnte artikel 132, stk. 2, sidste afsnit, indeholdt en henvisning til 2012, fandtes denne henvisning, i visse sprogversioner, ikke i begyndelsen af dette afsnit, mens den i andre sprogversioner var at finde i slutningen af dette afsnit.
- 95 Den litauiske sprogversion tillhører den første kategori af disse sprogversioner, i hvilken året var nævnt i begyndelsen af sidste afsnit af artikel 132, stk. 1, i forordning nr. 73/2009 før berigtigelsen. Den foretagne berigtigelse er følgende, dvs. at udtrykket »fra 2012« blev fjernet i begyndelsen af dette afsnit og indsat mellem udtrykket »under hensyntagen« og udtrykket »til anvendelsen af artikel 7, stk. 1, sammenholdt med artikel 10« i slutningen af dette afsnit.
- 96 Som Kommissionen med rette har anført, kunne henvisningen til 2012 i begyndelsen af sidste afsnit i artikel 132, stk. 2, i forordning nr. 73/2009 antyde, at denne bestemmelse skal fortolkes således, at forbuddet mod overskridelse udelukkende vedrørte 2012, som er en fortolkning, der er uforenelig med nævnte bestemmelses formål.
- 97 Det må således konstateres, at den berigtigelse, der blev foretaget ved berigtigelsen offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* den 18. februar 2010, blot er en klagørende rettelse, uden betydning for den pågældende bestemmelses rækkevidde.
- 98 Følgelig skal det andet spørgsmål, litra c), besvares med, at denne gennemgang intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 132, stk. 2, sidste afsnit in fine, i forordning nr. 73/2009, i den affattelse af forordningen, som følger af berigtigelsen offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* den 18. februar 2010.

*Det andet spørgsmål, litra d)*

- 99 Med det andet spørgsmål, litra d), ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om betydningen af udtrykket »dydis« [*niveau*] i den litauiske sprogversion, der anvendes i artikel 1c, stk. 2, sidste afsnit, i forordning nr. 1259/1999, der blev indsat i forordningen ved tiltrædelsesakten af 2003, er den samme som af udtrykket »lygis« [*niveau*], der anvendes i artikel 132, stk. 2, sidste afsnit, i forordning nr. 73/2009.
- 100 Indledningsvis bemærkes, at nævnte artikel 132 i det væsentlige indeholder de samme regler som artikel 143c i forordning nr. 1782/2003, som for sit vedkommende omfattede de samme foranstaltninger som artikel 1c i forordning nr. 1259/1999.
- 101 Det relevante litauiske udtryk, der anvendes både i artikel 143c, stk. 2, sidste afsnit, i forordning nr. 1782/2003, og i artikel 1c, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 1259/1999, er »dydis«. Dette udtryk blev først ændret i forbindelse med vedtagelsen af forordning nr. 73/2009, hvor der i dens artikel 132, stk. 2, andet afsnit, anvendes udtrykket »lygis«.
- 102 I flere andre sprogversioner af artikel 1c, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 1259/1999 og af artikel 132, stk. 2, sidste afsnit, i forordning nr. 73/2009 er de anvendte udtryk fortsat næsten ens. Dette gælder bl.a. versionerne på spansk, tysk, engelsk, fransk, italiensk og portugisisk.

- 103 Ifølge fast retspraksis kan den formulering, der er anvendt i en sprogversion af en EU-retlig bestemmelse, imidlertid ikke tjene som eneste grundlag for bestemmelsens fortolkning eller tillægges større betydning end de øvrige sprogversioner. EU-bestemmelserne skal nemlig fortolkes og anvendes ensartet i lyset af de versioner, der er udfærdiget på alle Unionens sprog. I tilfælde af uoverensstemmelse mellem de forskellige sproglige versioner af en EU-retlig tekst skal den pågældende bestemmelse fortolkes på baggrund af den almindelige opbygning af og formålet med den ordning, som den er led i (dom Ivansson m.fl., C-307/13, EU:C:2014:2058, præmis 40).
- 104 I denne henseende skal det bemærkes, at hverken opbygningen af eller formålet med forordning nr. 73/2009 taler for en anden fortolkning i forhold til tidligere tekster, som er afspejlet i anvendelsen af udtrykket »lygis« i stedet for udtrykket »dydis«. Derimod fremgår det af 48. betragtning til denne forordning, at »[b]etingelserne for at yde [supplerende nationale direkte betalinger] bør bibeholdes«.
- 105 Det må følgelig konstateres, at ændringen af de udtryk, der anvendes i den litauiske sprogversion af artikel 132, stk. 2, sidste afsnit, i forordning nr. 73/2009, i forhold til de udtryk, der er anvendt i de tilsvarende artikler i de tidligere forordninger, ikke har ændret betydningen af dette afsnit. Som generaladvokaten har anført i punkt 142 i forslaget til afgørelse, understøttes dette af den omstændighed, at artikel 132, stk. 2, sidste afsnit, i forordning nr. 73/2009 omfatter de samme foranstaltninger som kapitel 6, A, punkt 27, i bilag II til tiltrædelsesakten af 2003.
- 106 Følgelig skal det andet spørgsmål, litra d), besvares med, at betydningen af udtrykket »dydis« i den litauiske sprogversion af artikel 1c, stk. 2, sidste afsnit, i forordning nr. 1259/1999, der blev indsat i forordningen ved tiltrædelsesakten af 2003, er den samme som af udtrykket »lygis«, der anvendes i den litauiske sprogversion af artikel 132, stk. 2, sidste afsnit, i forordning nr. 73/2009.

#### *Det tredje spørgsmål*

- 107 Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om gennemførelsesbeslutning K(2012) 4391 endelig er ugyldig af grunde, der vedrører dens begrundelse eller den manglende offentliggørelse i *Den Europæiske Unions Tidende*.
- 108 Henset til det i denne doms præmis 87 fastslåede om den nævnte gennemførelsesbeslutnings ugyldighed er det uforment at besvare dette spørgsmål.

#### **Sagens omkostninger**

- 109 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 parter 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) **Artikel 7, stk. 1, artikel 10, stk. 1, og artikel 121 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 skal fortolkes således, at begrebet »niveauet for de direkte betalinger i de medlemsstater, der ikke er nye medlemsstater«, skal forstås således, at det nævnte niveau for 2012 svarede til 90% af niveauet for samtlige direkte**

betalinger, og at begrebet »niveauet for direkte betalinger i de nye medlemsstater« skal forstås således, at dette sidstnævnte niveau for 2012 svarede til niveauet for medlemsstaterne i Det Europæiske Fællesskab i dets sammensætning pr. 30. april 2004.

- 2) Kommissionens gennemførelsesbeslutning K(2012) 4391 endelig af 2. juli 2012 om tildeling af supplerende nationale direkte betalinger i Litauen for 2012 er ugyldig, idet gennemgangen af de præjudicielle spørgsmål intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 10, stk. 1 in fine, og artikel 132, stk. 2, sidste afsnit in fine, i forordning nr. 73/2009.
- 3) Gennemgangen af nævnte spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 132, stk. 2, sidste afsnit in fine, i forordning nr. 73/2009, i den affattelse af forordningen, som følger af berigtigelsen offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* den 18. februar 2010.
- 4) Betydningen af udtrykket »dydis« i den litauiske sprogversion af artikel 1c, stk. 2, sidste afsnit, i Rådets forordning (EF) nr. 1259/1999 af 17. maj 1999 om fastlæggelse af fælles regler for den fælles landbrugspolitik's ordninger for direkte støtte, der blev indsat i forordningen ved akten vedrørende vilkårene for Den Tjekkiske Republiks, Republikken Estlands, Republikken Cyperns, Republikken Letlands, Republikken Litauens, Republikken Ungarns, Republikken Maltas, Republikken Polens, Republikken Sloveniens og Den Slovakiske Republiks tiltrædelse og tilpasningerne af de traktater, der danner grundlag for Den Europæiske Union, er den samme som af udtrykket »lygis«, der anvendes i den litauiske sprogversion af artikel 132, stk. 2, sidste afsnit, i forordning nr. 73/2009.

Underskrifter