



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
E. SHARPSTON
fremsat den 17. maj 2018¹

Sag C-239/17

**Gert Teglgaard
Fløjstrupgård I/S
mod
Fødevareministeriets Klagecenter**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Østre Landsret (Danmark))

»Fælles landbrugspolitik – støtteordninger for landbrugere – krydsoverensstemmelse –
Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003 – Rådets forordning (EF) nr. 73/2009 –
Kommissionens forordning (EF) nr. 796/2004 – Kommissionens forordning (EF) nr. 1122/2009 –
nedsættelse af direkte betalinger – overtrædelser af national lovgivning, der gennemfører Rådets
direktiv 91/676/EØF om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra
landbruget – relevant år for beregningen af nedsættelsen af direkte betalinger«

1. Der verserer for tiden 173 sager for Østre Landsret vedrørende betaling af støtte under direkte støtteordninger for landbrugere og nedsættelser heraf som sanktioner for manglende overholdelse af krydsoverensstemmelseskrav. Domstolen er blevet anmodet om vejledning med hensyn til fortolkningen af de regler, der gælder for fastlæggelsen af det år, som skal danne grundlag for beregning af procentvise nedsættelser af støtten som sanktion for sådanne overtrædelser. En kort forklaring af den måde, som reglerne fungerer på, er nødvendig for forståelsen af den sammenhæng, som disse sager er anlagt i.
2. Landbrugere, der ønsker at benytte sig af støtteordninger for direkte betalinger, skal opfylde en række kriterier for støtteberettigelse, der bl.a. vedrører de arealer, der er angivet anvendt til landbrugsformål, og anvendelsen heraf. Uregelmæssigheder vedrørende kriterier for støtteberettigelse medfører sanktioner i form af nedsættelser af den støtte, som landbrugerne ellers ville være berettiget til, eller udelukkelse fra sådan støtte.
3. Foruden kriterierne for støtteberettigelse, som udgør betingelserne for, at der består en *ret* til den omhandlede støtte, er landbrugere, som modtager støtte under støtteordninger for direkte betalinger, også underlagt *krydsoverensstemmelseskrav*. Et af disse krav vedrører begrænsninger i anvendelsen af gødning. Overholdelse af sådanne krav er ikke en betingelse for retten til støtten, men manglende overholdelse af kravene giver på en tilsvarende måde anledning til sanktioner i form af nedsættelse af den støtte, som de omhandlede landbrugere har modtaget (eller i alvorlige sager i form af udelukkelse fra støtten).
4. Krydsoverensstemmelseskravene og de sanktioner, der pålægges for manglende overholdelse af kravene, har til formål at tilskynde landbrugerne til at overholde gældende EU-ret, der er relevant for deres aktiviteter.

¹ – Originalsprog: engelsk.

EU-retten

Forordning nr. 1782/2003

5. Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003² fastlagde fælles regler for den fælles landbrugspolitikks ordninger for direkte støtte. I anden betragtning til forordningen var anført:

»Fuldstændig udbetaling af den direkte støtte bør kædes sammen med overholdelse af regler vedrørende landbrugsjord, landbrugsproduktion og landbrugsaktiviteter. [...] Hvis disse basisnormer ikke overholdes, bør medlemsstaterne helt eller delvis inddrage den direkte støtte på grundlag af proportionale, objektive og graduerede kriterier. En sådan inddragelse bør ikke berøre de sanktioner, der nu er fastlagt eller senere fastlægges ved andre bestemmelser i fællesskabslovgivningen eller den nationale lovgivning.«

6. Artikel 6 havde overskriften »Betalingsnedsættelse eller -udelukkelse«. Bestemmelsens stk. 1 bestemte i sin oprindelige affattelse:

»Såfremt de lovgivningsbestemte forvaltningskrav eller betingelserne for god landbrugs- og miljømæssig stand ikke overholdes som følge af en handling eller undladelse, der direkte kan tilskrives den enkelte landbruger, *nedsættes eller annulleres de samlede direkte betalinger, der skal ydes i det kalenderår, hvor den manglende overholdelse finder sted*, efter anvendelse af artikel 10 og 11, i overensstemmelse med gennemførelsesbestemmelserne fastsat i henhold til artikel 7« (min fremhævelse).

7. Artikel 6, stk. 1, blev ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 146/2008³ med virkning fra den 1. april 2008. Efter ændringen fastsatte bestemmelsen følgende:

»Hvis de lovgivningsmæssige forvaltningskrav eller betingelserne for god landbrugs- og miljømæssig stand *ikke overholdes på noget tidspunkt i et givet kalenderår (i det følgende benævnt »det pågældende kalenderår«)*, og de pågældende overtrædelser skyldes en handling eller undladelse, der direkte kan tilskrives den landbruger, som har indgivet støtteansøgningen i det pågældende kalenderår, *nedsættes eller annulleres de samlede direkte betalinger*, der efter anvendelse af artikel 10 og 11 skal ydes til denne landbruger, i overensstemmelse med gennemførelsesbestemmelserne i artikel 7.

Første afsnit finder også anvendelse, hvis de pågældende overtrædelser skyldes en handling eller undladelse, der direkte kan tilskrives den person, til eller fra hvem landbrugsjorden er blevet overdraget.

Ved anvendelsen af første og andet afsnit i 2008 skal kalenderåret svare til perioden 1. april – 31. december 2008.

[...]« (min fremhævelse).

2 – Forordning af 29.9.2003 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 2003, L 270, s. 1).

3 – Forordning af 14.2.2008 om ændring af forordning (EF) nr. 1782/2003 om fastlæggelse af fælles regler for den fælles landbrugspolitikks ordninger for direkte støtte og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere og forordning (EF) nr. 1698/2005 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) (EUT 2008, L 46, s. 1). I henhold til denne forordnings artikel 3, litra a), fandt den ændrede affattelse af artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003 anvendelse fra den 1.4.2008.

8. Artikel 7 havde overskriften »Gennemførelsesbestemmelser for nedsættelse eller udelukkelse«⁴ og fastsatte:

»1. Gennemførelsesbestemmelserne for de i artikel 6 omhandlede nedsættelser og udelukkelser fastsættes efter proceduren i artikel 144, stk. 2^[5]. Der tages i den forbindelse hensyn til, hvor alvorlig, omfattende, varig og hyppig den konstaterede manglende overholdelse er, og til kriterierne i stk. 2, 3 og 4 i nærværende artikel.

[...]«

Kommissionens forordning nr. 796/2004

9. Bestemmelser til gennemførelse af forordning nr. 1782/2003 blev behørigt vedtaget i Kommissionens forordning (EF) nr. 796/2004⁶. Følgende fremgik af 55.-57. betragtning til denne forordning:

»(55) Med henblik på en effektiv beskyttelse af [Unionens] finansielle interesser bør der vedtages passende foranstaltninger til bekæmpelse af uregelmæssigheder og svig [...]

(56) Den i forordning (EF) nr. 1782/2003 fastsatte ordning med nedsættelser og udelukkelser i forbindelse med krydsoverensstemmelsesforpligtelserne tjener dog et andet formål, nemlig at tilskynde landbrugerne til at overholde allerede gældende bestemmelser med hensyn til krydsoverensstemmelse.

(57) Nedsættelser og udelukkelser bør fastsættes under hensyntagen til proportionalitetsprincippet [...]. I forbindelse med krydsoverensstemmelsesforpligtelserne kan der kun anvendes nedsættelser og udelukkelser, hvis landbrugeren har udvist forsømmelighed eller forsæt. Nedsættelser og udelukkelser bør gradueres efter den begåede uregelmæssigheds grovhed og i den yderste konsekvens kunne medføre fuldstændig udelukkelse fra en eller flere støtteordninger for en nærmere fastsat periode [...]

10. Følgende fremgik af 70. betragtning:

»Der bør vedtages særlige regler for at sikre, at de forskellige nedsættelser, der foretages i forbindelse med en eller flere støtteansøgninger fra samme landbruger, er rimelige. Desuden bør anvendelsen af de i denne forordning foreskrevne nedsættelser og udelukkelser ikke indskrænke anvendelsen af yderligere sanktioner, som måtte følge af andre E[U]-bestemmelser eller af den nationale lovgivning.«

11. Kapitel II i afdeling II i Afsnit IV omfattede artikel 65-67 og havde overskriften »Kontrolresultater vedrørende krydsoverensstemmelse«. Artikel 65 havde overskriften »Generelle principper og definitioner« og fastsatte, for så vidt som det er relevant for nærværende forslag til afgørelse, følgende:

»[...]

4 – Artikel 7 blev også ændret ved forordning nr. 146/2008. De ændringer, der blev indført ved den lejlighed, er dog ikke relevante for nærværende forslag til afgørelse.

5 – Artikel 144, stk. 2, henviste til Rådets afgørelse 1999/468/EF af 28.6.1999 om fastsættelse af de nærmere vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen (EFT 1999, L 184, s. 23), og den »forvaltningsprocedure«, der er fastsat i nævnte afgørelses artikel 4.

6 – Forordning af 21.4.2004 om gennemførelsesbestemmelser vedrørende krydsoverensstemmelse, graduering og det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem som omhandlet i Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003 (EUT 2004, L 141, s. 18).

2. Ved anvendelse af artikel 6, stk. 1, i forordning (EF) nr. 1782/2003 kan en handling eller undladelse direkte tilskrives den enkelte landbruger, der selv har gjort sig skyldig i den manglende overholdelse, og som på det tidspunkt, hvor den pågældende manglende overholdelse bliver fastslået, er ansvarlig for den pågældende bedrift, det pågældende areal, den pågældende produktionsenhed eller det pågældende dyr. [...]

[...]

4. En manglende overholdelse anses for at være »fastslået«, hvis den er konstateret i forbindelse med en af de former for kontrol, der foretages i henhold til denne forordning, eller hvis den kompetente kontrolmyndighed på anden måde er blevet gjort bekendt hermed.«

12. Artikel 66 havde overskriften »Nedsættelser i tilfælde af uagtsomhed«. Det fastsatte følgende:

»1. [...] [Der] foretages [...], når en fastslået manglende overholdelse skyldes landbrugerens uagtsomhed, en nedsættelse af de samlede direkte betalinger jf. artikel 2, litra d), i forordning (EF) nr. 1782/2003, der er ydet eller skal ydes til den pågældende landbruger ifølge de støtteansøgninger, han har indgivet eller vil indgive *i løbet af det kalenderår, hvor forholdet konstateres*. Denne nedsættelse er normalt på 3% af det samlede beløb.

[...]« (min fremhævelse).

13. Artikel 67 havde overskriften »Nedsættelser og udelukkelse i tilfælde af forsætlig manglende overholdelse« og fastsatte følgende:

»1. [...] nedsættelsen af det i artikel 66, stk. 1, første afsnit, omhandlede samlede beløb [skal] normalt være på 20% af nævnte samlede beløb, når landbrugerens fastslåede manglende overholdelse er forsætlig.

[...]«

14. Forordning nr. 796/2004 trådte i overensstemmelse med artikel 81 i kraft den 7. maj 2004.

Forordning nr. 73/2009

15. Rådets forordning (EF) nr. 73/2009⁷ ophævede og erstattede forordning nr. 1782/2003 med virkning fra den 1. januar 2009, for så vidt som det er relevant for nærværende forslag til afgørelse⁸. Følgende fremgår af tredje betragtning:

»Ved forordning (EF) nr. 1782/2003 indførtes princippet om, at landbrugere, der ikke opfylder visse krav inden for folkesundhed, dyre- og plantesundhed, miljø og dyrevelfærd, får nedsat deres direkte støtte eller bliver udelukket fra at modtage direkte støtte. Denne såkaldte krydsoverensstemmelsesordning udgør en integrerende del af fællesskabsstøtte i form af direkte betalinger og bør derfor bibeholdes [...]«

7 – Forordning af 19.1.2009 om fælles regler for den fælles landbrugspolitik 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 2009, L 30, s. 16).

8 – Dette skete ifølge anden betragtning til forordning nr. 73/2009 »for klarhedens skyld«, efter at forordning nr. 1782/2003 var blevet ændret væsentligt flere gange. Forordning nr. 73/2009 blev selv ophævet med virkning fra den 1.1.2015 ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1307/2013 af 17.12.2013 om fastsættelse af regler for direkte betalinger til landbrugere under støtteordninger inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 637/2008 og nr. 73/2009 (EUT 2013, L 347, s. 608).

16. I 53. betragtning var anført:

»[...] [D]enne forordning [bør] finde anvendelse fra den 1. januar 2009. De bestemmelser, der kan begrænse landbrugernes rettigheder eller skabe nye forpligtelser, herunder de krydsoverensstemmelsesforpligtelser, som landbrugerne skal opfylde hele året, bør først finde anvendelse fra 2010 [...]«

17. Artikel 23 havde overskriften »Nedsættelse af eller udelukkelse fra betalinger ved misligholdelse af krydsoverensstemmelsesreglerne«. Stk. 1 bestemte:

»Hvis de lovbestemte forvaltningskrav eller betingelserne for god landbrugs- og miljømæssig stand *ikke overholdes på ethvert tidspunkt i et givet kalenderår (i det følgende benævnt »det pågældende kalenderår«)*, og den pågældende misligholdelse skyldes en handling eller undladelse, der direkte kan tilskrives den landbruger, som har indgivet støtteansøgningen i det pågældende kalenderår, *nedsættes eller udelukkes de samlede direkte betalinger, der [...] er ydet eller skal ydes til denne landbruger*, i overensstemmelse med gennemførelsesbestemmelserne i artikel 24.

[...]« (min fremhævelse).

18. Artikel 24, stk. 1, fastsatte gennemførelsesbestemmelser for de nedsættelser og udelukkelser, der er omhandlet i artikel 23, og som skulle fastsættes i en særskilt gennemførelsesforordning. I denne sammenhæng skulle der bl.a. tages hensyn til, hvor alvorlig eller omfattende den manglende overholdelse er, hvor længe den har stået på, og hvor ofte den er forekommet.

Kommissionens forordning nr. 1122/2009

19. Kommissionens forordning (EF) nr. 1122/2009⁹ ophævede og erstattede forordning nr. 796/2004 med virkning fra den 1. januar 2010¹⁰. Artikel 70 havde overskriften »Generelle principper og definitioner« og fastsatte, for så vidt som det er relevant for nærværende forslag til afgørelse, følgende:

»[...]

4. Misligholdelser anses for at være »fastslået«, hvis de er konstateret i forbindelse med en af de former for kontrol, der foretages i henhold til nærværende forordning, eller hvis kontrolmyndighederne eller eventuelt betalingsorganet på anden måde er blevet gjort bekendt hermed.

[...]

8. I forbindelse med nedsættelser gælder nedsættelsesprocenten for:

a) de samlede direkte betalinger, den pågældende landbruger har fået eller skal have udbetalt på grundlag af støtteansøgninger, han har eller vil indsende i løbet af det *kalenderår, hvor misligholdelsen fastslås [...]*

[...]« (min fremhævelse).

9 – Forordning af 30.11.2009 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 73/2009 for så vidt angår krydsoverensstemmelse, graduering og det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem inden for rammerne af de ordninger for direkte støtte til landbrugerne, som er omhandlet i nævnte forordning, og om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1234/2007 for så vidt angår krydsoverensstemmelse inden for rammerne af støtteordningen for vin (EUT 2009, L 316, s. 65).

10 – – Forordning nr. 1122/2009 blev ophævet med virkning fra den 1.1.2015 ved Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 640/2014 af 11.3.2014 om supplerende regler til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1306/2013 for så vidt angår det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem, betingelserne for afslag eller tilbagetrækning af betalinger og administrative sanktioner vedrørende direkte betalinger, støtte til udvikling af landdistrikterne og krydsoverensstemmelse (EUT 2014, L 181, s. 48).

20. Artikel 71 havde overskriften »Nedsættelser i tilfælde af uagtsomhed« og bestemte i stk. 1:

»Skyldes den fastslåede misligholdelse uagtsomhed fra en landbrugers side, skal der foretages en nedsættelse [...]. Nedsættelsen er generelt på 3% af det samlede beløb, der er nævnt i artikel 70, stk. 8.

Betalingsorganet kan dog på grundlag af kontrolmyndighedens vurdering i kontrolrapportens evalueringsdel i overensstemmelse med artikel 54, stk. 1, litra c)^[11], beslutte enten at nedsætte procentsatsen til 1% eller at forhøje den til 5% af det samlede beløb eller i de tilfælde, som er nævnt i artikel 54, stk. 1, litra c), andet afsnit, slet ikke at foretage nogen nedsættelse.«

21. Artikel 72 havde overskriften »Nedsættelser og udelukkelser i tilfælde af forsætlig misligholdelse«. Artikel 72, stk. 1, bestemte, at »[h]vis landbrugerens fastslåede misligholdelse er forsætlig, skal det samlede beløb, der er nævnt i artikel 70, stk. 8, generelt nedsættes med 20%«.

22. Artikel 86, stk. 1, bestemte

»Forordning (EF) nr. 796/2004 ophæves pr. 1. januar 2010.

Den anvendes dog fortsat i forbindelse med støtteansøgninger for produktionsår eller præmieperioder, der begynder inden den 1. januar 2010.«

Direktiv 91/676

23. De bestemmelser, der gav anledning til et krydsoverensstemmelseskrav på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagerne, omfattede Rådets direktiv 91/676/EØF¹². Artikel 1 bestemmer, at formålet med direktivet er at nedbringe og forebygge vandforurening forårsaget eller fremkaldt af nitrater, der stammer fra landbruget.

National lovgivning

24. Direktiv 91/676 blev gennemført i Danmark, for så vidt som det er relevant i nærværende sag, ved Gødningsanvendelsesloven.

25. EU-bestemmelserne om krydsoverensstemmelse blev gennemført i Danmark ved en række nationale bekendtgørelser. Ifølge den forelæggende ret var alle versioner af disse bekendtgørelser, der var gældende på tidspunktet for de faktiske omstændigheder, affattet således, at nedsættelserne af den støtte, der skal betales, skulle beregnes på grundlag af det kalenderår, hvor den manglende overholdelse konstateres (herefter »konstateringsåret«)¹³.

11 – Den »kontrolrapport«, der henvises til i artikel 54, er nødvendig for bedømmelsen af misligholdelsens betydning for hver retsakt og/eller norm ud fra kriterierne »alvor«, »omfang«, »varighed« og »hyppighed«, jf. artikel 24, stk. 1, i forordning nr. 73/2009, med angivelse af eventuelle forhold, der bør medføre en forhøjelse eller reduktion af den nedsættelse, der skal anvendes [artikel 54, stk. 1, litra c)].

12 – Direktiv af 12.12.1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget (EFT 1991, L 375, s. 1).

13 – I forelæggelsesafgørelsen nævnes visse paragraffer fra de danske bestemmelser, vedtaget i 2010, som synes at henvise til det år, »hvor støtteansøgningen eller betalingsanmodningen modtages, og i hvilket overtrædelsen konstateres« (min fremhævelse). Selv om jeg ikke tager stilling til fortolkningen af dansk ret, forekommer det mig på grundlag af den forelæggende rets forelæggelsesafgørelse, at det i de danske bestemmelser, i hvert fald for så vidt angår den version, der blev vedtaget i 2010, tilsyneladende lægges til grund, at disse to år er identiske.

Faktiske omstændigheder, retsforhandlinger og de præjudicielle spørgsmål

26. De to prøvesager, som er nævnt i nærværende præjudicielle forelæggelse, vedrører landbrugere, som anses for at have overtrådt deres krydsoverensstemmelseskrav, idet de havde overgødsket deres marker i henholdsvis 2006/2007 og 2007/2008 (Gert Teglgård) og 2006/2007 og 2008/2009 (Fløjstrupgård I/S).

27. Gert Teglgårds og Fløjstrupgårds manglende overholdelse blev opdaget, efter at politiet havde foretaget ransagning af lokalerne tilhørende en gødningsimportør, som havde solgt gødning til et stort antal landbrugere uden at underrette Plantedirektoratet, og beslaglagt dokumenter tilhørende den pågældende importør. Den omhandlede gødning var ikke blevet registreret i landbrugernes gødningsregnskaber. Ransagningen og beslaglæggelsen fandt sted i november 2009.

28. Plantedirektoratet udsendte høringsbreve den 4. januar 2011. De danske myndigheder anser denne dato for det tidspunkt, hvor den manglende overholdelse blev »konstateret«.

29. NaturErhvervsstyrelsen (som på det relevante tidspunkt var det organ, der havde ansvaret for betalinger til landbruget) traf i 2011 og 2012 i første omgang afgørelser om støttenedsættelse over for de omhandlede landbrugere, herunder Gert Teglgård og Fløjstrupgård. De støttenedsættelser, der blev pålagt ved disse første afgørelser, var baseret på de støttebeløb, der skulle udbetales for hvert år, hvor landbrugerne faktisk havde overtrådt deres krydsoverensstemmelsesforpligtelser (herefter »overtrædelsesåret«) – dvs. for Gert Teglgård støtteårene 2007 og 2008 og for Fløjstrupgård støtteårene 2007 og 2009¹⁴.

30. I 2012 blev NaturErhvervsstyrelsen opmærksom på følgende udtalelse, som Kommissionen havde fremsat til Revisionsretten som kommentar til den af denne institution udførte »revisions omfang og revisionsmetode« med hensyn til revisionen af markedsstøtte og direkte støtte til landbrugere i Årsberetning for regnskabsåret 2011¹⁵:

»Landbrugere, som ikke overholder [krydsoverensstemmelses]krav[ene], er berettigede til at modtage betalinger, men straffes under hensyntagen til, hvor alvorlig og omfattende den manglende overholdelse er, hvor længe og hvor tit den har fundet sted, og om der er tale om forsømmelighed eller bevidst adfærd hos støttemodtageren. Dette fremgår endvidere af, at betalingerne kan udføres, før kontrollerne af krydsoverensstemmelserne er afsluttet, og af, at *sanktioner ikke anvendes på betalinger for kalenderåret, i hvilket landbrugeren ikke opfyldte kravene, men på betalinger for det kalenderår, da den manglende opfyldelse af kravene blev konstateret af de nationale myndigheder*« (min fremhævelse).

31. I den efterfølgende korrespondance mellem de kompetente danske myndigheder og Kommissionen tilkendegav Kommissionen formelt ved skrivelse af 7. februar 2013, at de støttenedsættelser, der blev pålagt som sanktioner for overtrædelse af krydsoverensstemmelseskravene, skulle beregnes på grundlag af den samlede støtte, der skulle udbetales i konstateringsåret.

32. NaturErhvervsstyrelsen genoptog de tidligere sager, der omhandlede støttenedsættelse, og traf nye afgørelser i 2013 (herefter »2013-afgørelserne«), hvori nævnte organ baserede støttenedsættelserne på den støtte, der skulle udbetales i konstateringsåret, dvs. 2011.

14 – I artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003 før ændringen er anvendt udtrykket »de samlede direkte betalinger, der skal ydes i det kalenderår, hvor den manglende overholdelse finder sted«. Den ændrede version af denne bestemmelse henviser, i lighed med artikel 23 i forordning nr. 73/2009 (med tilføjelsen af ordene »eller skal ydes«), til »de samlede direkte betalinger«. Kommissionsforordningerne anvender ligeledes varierende ordlyd. Jeg forstår de fire forordninger således, at de henviser til »den samlede direkte støtte, der skal udbetales«.

15 – Revisionsrettens årsberetning om budgetgennemførelsen i regnskabsåret 2011, med institutionernes svar (EUT 2012, C 344, s. 1, på s. 75, punkt 3.9).

33. For nogle landbrugere, herunder Gert Teglgaard og Fløjstrupgård, der havde udvidet deres dyrkede arealer mellem overtrædelsesåret/årene og konstateringsåret, medførte 2013-afgørelserne en øget støttenedsættelse. I Gert Teglgaards tilfælde gav den nye afgørelse anledning til en forhøjelse af støttenedsættelsen på 1 908 483,02 DKK (ca. 256 157 EUR) i forhold til den nedsættelse, der fremgik af den første afgørelse. For Fløjstrupgård medførte den nye afgørelse en forhøjelse af støttenedsættelsen på 105 396,53 DKK (ca. 14 146 EUR) i forhold til nedsættelsen i den oprindelige afgørelse.

34. Gert Teglgaard og Fløjstrupgård klagede over 2013-afgørelserne til Fødevareministeriets Klagecenter, som ved afgørelser af henholdsvis 22. juni 2015 og 12. december 2014 opretholdt NaturErhvervsstyrelsens 2013-afgørelser.

35. Gert Teglgaard og Fløjstrupgård har anlagt søgsmål med påstand om annullation af 2013-afgørelserne ved den forelæggende ret, som har udsat sagerne og i henhold til artikel 267 TEUF forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1. I en situation, hvor en landbruger ikke overholder de lovbestemte forvaltningskrav eller betingelserne for god landbrugs- og miljømæssig stand i et kalenderår, og der derfor skal ske nedsættelse af landbrugerens direkte betalinger, jf. artikel 6, stk. 1, i [...] forordning nr. 1782/2003, sammenholdt med artikel 66, stk. 1, i Kommissionens forordning nr. 796/2004, skal støttenedsættelsen da beregnes på baggrund af landbrugerens direkte betalinger

a) i det kalenderår, hvor den manglende overholdelse finder sted, eller

b) i det (senere) kalenderår, hvor den manglende overholdelse fastslås/konstateres?

2. Er resultatet det samme i henhold til de efterfølgende regler i artikel 23, stk. 1, i [...] forordning nr. 73/2009, sammenholdt med artikel 70, stk. 4, og stk. 8, litra a), i Kommissionens forordning nr. 1122/2009?

3. I en situation, hvor en landbruger ikke overholder de lovbestemte forvaltningskrav eller betingelserne for god landbrugs- og miljømæssig stand i 2007 og 2008, men den manglende overholdelse først fastslås/konstateres i 2011, er det da [...] forordning nr. 1782/2003, sammenholdt med Kommissionens forordning nr. 796/2004, der finder anvendelse ved fastsættelsen af støttenedsættelsen, eller er det [...] forordning nr. 73/2009, sammenholdt med Kommissionens forordning nr. 1122/2009, der finder anvendelse?»

36. Gert Teglgaard og Fløjstrupgård, den østrigske og den danske regering samt Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg. Med undtagelse af den østrigske regering har disse procesdeltagere deltaget i retsmødet den 15. marts 2018 og afgivet mundtlige indlæg.

Analyse

Det tredje spørgsmål

37. Med det tredje spørgsmål, der skal behandles først, ønsker den forelæggende ret vejledning med hensyn til, hvilket regelsæt der finder anvendelse, når en landbruger ikke har overholdt krydsoverensstemmelseskravene i 2007 og 2008, og når den manglende overholdelse blev opdaget i 2011: (i) forordning nr. 1782/2003, sammenholdt med Kommissionens forordning nr. 796/2004; eller (ii) forordning nr. 73/2009, sammenholdt med Kommissionens forordning nr. 1122/2009.

38. For så vidt angår de to rådsforordninger fandt den oprindelige version af artikel 6 i forordning nr. 1782/2003 anvendelse fra den 1. januar 2005, og den ændrede version af artikel 6 fandt anvendelse fra den 1. april 2008¹⁶. Forordning nr. 1782/2003 blev ophævet af forordning nr. 73/2009, der fandt anvendelse fra den 1. januar 2009 for så vidt angår de relevante bestemmelser. Denne forordnings artikel 23 gentager i det væsentlige den ændrede version af artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003.

39. I henhold til artikel 2, litra e), i forordning nr. 1782/2003 og artikel 2, litra e), i forordning nr. 73/2009 (der har næsten identisk ordlyd og har samme indhold i de 11 originale sprogversioner) betyder »betalinger i et givet kalenderår« »betalinger, der er eller vil blive ydet for det eller de pågældende år, herunder alle betalinger for andre perioder, der begynder i det eller de pågældende kalenderår«.

40. Den ændrede version af artikel 6, stk. 1, tredje afsnit, i forordning nr. 1782/2003 bestemte, at for 2008 skulle kalenderåret svare til perioden fra den 1. april til den 31. december 2008 med hensyn til første og andet afsnit i artikel 6, stk. 1.

41. Følgelig er det den oprindelige version af artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003, der finder anvendelse på betalinger, der ydes for kalenderåret 2007, herunder betalinger for andre perioder, der begynder dette år.

42. For kalenderåret 2008 anvendes den oprindelige version af artikel 6, stk. 1, på den støtte, der ydes for perioden fra den 1. januar til den 31. marts 2008, herunder betalinger for andre perioder, der begynder i denne tremånedersperiode, hvilket skal fortolkes som udgørende en specifik periode eller et særskilt »kalenderår«¹⁷.

43. For betalinger, der ydes for perioden fra den 1. april til den 31. december 2008, herunder betalinger for andre perioder, der begynder i denne nímånedersperiode, er det den ændrede version af artikel 6, stk. 1, som finder anvendelse.

44. For så vidt angår Kommissionens forordninger bemærkes følgende: Forordning nr. 796/2004 finder i medfør af forordningens artikel 81 anvendelse på »støtteansøgninger vedrørende produktionsår eller præmieperioder, der begynder fra og med den 1. januar 2005«. Forordning nr. 1122/2009 ophævede forordning nr. 796/2004. Følgende er specifikt fastsat i artikel 86 i forordning nr. 1122/2009:

»1. Forordning (EF) nr. 796/2004 ophæves pr. 1. januar 2010.

Den anvendes dog fortsat i forbindelse med støtteansøgninger for produktionsår eller præmieperioder, der begynder inden den 1. januar 2010.«

45. Artikel 2, nr. 25), i Kommissionens forordning nr. 1122/2009 definerede »præmieperiode« som »den periode, som støtteansøgninger vedrører uanset indsendelsestidspunktet«.

46. I overensstemmelse med ordlyden af de relevante bestemmelser er de i hovedsagerne omhandlede støttenedsættelser, der vedrører produktionsår eller præmieperioder, som begyndte efter den 1. januar 2005 og før den 1. januar 2010, dermed omfattet af Kommissionens forordning nr. 796/2004.

16 – Jf. artikel 3, litra a), i forordning nr. 146/2008.

17 – Dette følger af den omstændighed, at den ændrede version af artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003 fandt anvendelse fra den 1.4.2008, jf. artikel 3, litra a), i forordning nr. 146/2008, jf. fodnote 3 ovenfor.

Det første spørgsmål

47. Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplysning om den korrekte fortolkning af artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003 og de bestemmelser i Kommissionens forordning nr. 796/2004, der gennemfører denne bestemmelse. Den forelæggende ret ønsker mere specifikt oplyst, om artikel 6, stk. 1, skal fortolkes således, at støttenedsættelser, der pålægges som sanktioner for overtrædelse af krydsoverensstemmelseskravene, skal beregnes på grundlag af den samlede direkte støtte, der skulle udbetales i overtrædelsesåret, eller på grundlag af den direkte støtte, der skulle udbetales i konstateringsåret.

48. Jeg vil først undersøge den oprindelige version af forordning nr. 1782/2003. Derefter vil jeg overveje, om situationen blev ændret ved den ændring af forordningens artikel 6, stk. 1, der blev indført ved forordning nr. 146/2008, inden jeg vender mig mod de gennemførelsesbestemmelser, der er fastsat af Kommissionen (forordning nr. 796/2004). Denne rækkefølge af analysen respekterer det hierarkiske forhold mellem Rådets forordning og Kommissionens gennemførelsesforordning.

Forordning nr. 1782/2003

49. I 10 ud af de 11 oprindelige sprogversioner¹⁸ af artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003, før ændringen, fremgår det klart, at nedsættelsen for enhver manglende overholdelse skulle anvendes på overtrædelsesåret. F.eks. var det fastsat i den engelske sprogversion, at nedsættelsen skulle finde anvendelse på »the total amount of direct payments to be granted in the calendar year in which the non-compliance occurs«. Den danske, den nederlandske, den finske, den græske, den italienske, den portugisiske, den spanske og den svenske version fastsætter alle udtrykkeligt det samme resultat¹⁹, som også fremgår, dog mindre klart, af den tyske sprogversion (»betreffenden Kalenderjahr« vedrører rent logisk det tidspunkt, hvor en given handling eller undladelse forårsager den omhandlede manglende overholdelse)²⁰.

50. Kun én sprogversion af artikel 6, stk. 1 – den franske – indeholdt den modstridende angivelse, at nedsættelsen skulle anvendes på konstateringsåret²¹.

51. Ifølge fast retspraksis kan den formulering, der er anvendt i en af sprogversionerne af en EU-retlig bestemmelse, ikke alene tjene som grundlag for bestemmelsens fortolkning eller tillægges større betydning end de øvrige sprogversioner, idet dette ville være i strid med kravet om en ensartet anvendelse af EU-retten²².

52. På dette punkt er det indlysende, at den franske sprogversion er i strid med alle de øvrige oprindelige sprogversioner. Den kan derfor ikke anvendes (som Kommissionen tilsyneladende foreslog i retsmødet) som det eneste grundlag for fortolkningen af artikel 6, stk. 1. Idet det lægges til grund, at den franske tekst ikke blot er udtryk for en oversættelsesfejl, medfører denne divergerende tekst imidlertid, at en ren ordlydsfortolkning af denne bestemmelse, der er baseret på de ti andre sprogversioner, ikke i sig selv kan være afgørende. I tilfælde af forskel mellem sprogversionerne af en

18 – Med »oprindelige sprogversioner« mener jeg versioner på de officielle sprog i Den Europæiske Union, der fandtes på tidspunktet for vedtagelsen af forordning nr. 1782/2003.

19 – På dansk: »det kalenderår, hvor den manglende overholdelse finder sted«; nederlandsk: »het kalenderjaar waarin de niet-naleving plaatsvindt«; finsk: »sinä kalenterivuonna, jona noudattamatta jättäminen tapahtuu«; græsk: »να καταβληθούν κατά το ημερολογιακό έτος κατά το οποίο σημειώθηκε η μη εφαρμογή«; italiensk: »nell'anno civile in cui si è verificata l'inosservanza«; portugisisk: »no ano civil em que ocorre tal incumprimento«; spansk: »en el año natural en que se produzca el incumplimiento«; og svensk: »det år då överträdelsen inträffar«.

20 – Den tyske sprogversion bestemmer: »Werden die Grundanforderungen an die Betriebsführung oder der gute landwirtschaftliche und ökologische Zustand aufgrund einer unmittelbar dem einzelnen Betriebsinhaber zuzuschreibenden Handlung oder Unterlassung nicht erfüllt, so wird der Gesamtbetrag der in dem *betreffenden Kalenderjahr* [...] zu gewährenden Direktzahlungen [...] gekürzt oder ausgeschlossen.«

21 – Den franske sprogversion er affattet således: »le montant total des paiements directs à octroyer au titre de l'année civile au cours de laquelle le non-respect est constaté, est réduit ou supprimé«.

22 – Jf. dom af 26.4.2012, DR og TV2 Danmark (C-510/10, EU:C:2012:244, præmis 44).

tekst i EU-retten fortolkes den omhandlede bestemmelse ud fra konteksten og formålet med det regelsæt, hvori den udgør et element²³. Der skal ligeledes tages behørigt hensyn til enhver begrænsning af fortolkningen som følge af behovet for at overholde generelle EU-retlige principper, navnlig lighedsprincippet og proportionalitetsprincippet²⁴. Jeg vil behandle disse vigtige begrænsninger senere i dette forslag til afgørelse²⁵.

Formål

53. Det fremgår af anden betragtning til forordning nr. 1782/2003, at »[f]uldstændig udbetaling af den direkte støtte bør kædes sammen med overholdelse af regler vedrørende landbrugsjord, landbrugsproduktion og landbrugsaktiviteter«, og at »medlemsstaterne helt eller delvis [bør] inddrage den direkte støtte på grundlag af proportionale, objektive og graduerede kriterier«, hvis disse basisnormer ikke overholdes. Artikel 6, stk. 1, kræver, at den manglende overholdelse »direkte kan tilskrives den enkelte landbruger«, for at nedsættelserne kan finde anvendelse.

54. Formålet med de relevante bestemmelser i forordning nr. 1782/2003, som oprindeligt vedtaget, var derfor at fastsætte et regelsæt, der skabte en direkte forbindelse mellem den manglende overholdelse og nedsættelsen af den støtte, der skulle betales²⁶.

55. Opfyldes dette formål bedst ved at beregne sanktionen for manglende overholdelse på grundlag af den støtte, der skulle betales i overtrædelsesåret eller i konstateringsåret?

56. Anvendelsen af specifikke procentvise nedsættelser opretholder kun den tilsigtede direkte forbindelse med den overtrædelse, der giver anledning til sanktionen, hvis disse procentvise nedsættelser beregnes på grundlag af den støtte, der ellers ville skulle betales i det år, hvor overtrædelsen finder sted. Såfremt denne procentvise nedsættelse i stedet blev anvendt på konstateringsåret, og dette år er forskelligt fra overtrædelsesåret, vil sanktionen alene fortsat være en støttenedsættelse på (f.eks.) 3%, hvis den støtte, der skal udbetales i konstateringsåret, *tilfældigvis* er den samme som den støtte, der skal udbetales i overtrædelsesåret. En sådan sanktion kan ikke plausibelt beskrives som beregnet »på grundlag af proportionale, objektive og graduerede kriterier«²⁷.

57. Hvis der ses mere bredt på formålet med reglerne, bemærkes, at formålet med krydsoverensstemmelseskravene og de sanktioner, der finder anvendelse på manglende overholdelse heraf, består i at foranledige landbrugere, som modtager støtte under støtteordninger for direkte betalinger, til år efter år at overholde den gældende lovgivning vedrørende landbrugsjord, landbrugsproduktion og landbrugsaktiviteter²⁸. Dette formål opnås efter min opfattelse bedst ved direkte og klart at forbinde sanktionen med overtrædelsesåret.

23 – Jf. dom af 26.4.2012, DR og TV2 Danmark (C-510/10, EU:C:2012:244, præmis 45).

24 – Jf. f.eks. generaladvokat Jacobs' forslag til afgørelse Dowling (C-85/90, EU:C:1992:170, punkt 10), og generaladvokat Mazáks forslag til afgørelse Schutzverband der Spirituosen-Industrie (C-457/05, EU:C:2007:345, punkt 44).

25 – Jf. punkt 87-94 og 96-102 nedenfor.

26 – Kravet om, at den manglende overholdelse »direkte kan tilskrives« landbrugeren, var oprindeligt knyttet til den forudsætning for retten til støtte, at landbrugeren havde de relevante jordparceller til rådighed i en specifik periode på mindst ti måneder: jf. artikel 44, stk. 3, i forordning nr. 1782/2003. De ændringer, der blev indført ved forordning nr. 146/2008, nedsatte denne periode til en enkelt dag og udvidede støtteansøgerens ansvar for manglende overholdelse med hensyn til den til landbrugsformål angivne jord i visse tilfælde, som f.eks. når jorden var blevet overdraget, jf. artikel 1, stk. 3, i og anden og tredje betragtning til forordning nr. 146/2008.

27 – Jeg undersøger de mulige konsekvenser af den af Kommissionen foretrukne fortolkning for en enkelt landbruger og en gruppe af tre landbrugere, der alle har gjort sig skyldige i den samme overtrædelse af deres krydsoverensstemmelsesforpligtelser, ved hjælp af to bearbejdede eksempler: jf. punkt 61-63 og 90-93 nedenfor.

28 – Jf. anden betragtning til forordning nr. 1782/2003.

58. På dette punkt er det vigtigt at holde sig for øje, at konstateringsåret på en måde fastlægges villkårligt. Jeg medgiver, at i tilfælde, hvor der er blevet foretaget kontrol på stedet, er uregelmæssighederne faktisk ofte blevet opdaget i det år, der er overtrædelsesåret. I dette tilfælde vil resultatet af beregningen af den procentvise nedsættelse naturligvis blive nøjagtig den samme, uanset om den direkte støtte, der skulle udbetales i overtrædelsesåret, eller den direkte støtte, der skulle udbetales i konstateringsåret, anvendes som beregningsgrundlag. De to tal er identiske. Når en uregelmæssighed imidlertid viser sig som resultatet af en anden undersøgelse (som i de sager, der har givet anledning til nærværende præjudicielle forelæggelse), er konstateringsåret det år, hvor de kompetente myndigheder *tilfældigvis* opdager, at der har fundet en overtrædelse sted. Der synes ikke at være noget logisk grundlag for at fastholde, at en nedsættelse på X% af den direkte støtte, der ellers ville skulle udbetales for et efterfølgende år, som ikke har nogen direkte forbindelse til overtrædelsesåret, bevarer en »proportional, objektiv og gradueret« forbindelse mellem overtrædelsen og sanktionen.

59. Kommissionen har anført, at anvendelsen af overtrædelsesåret som grundlag støder på det problem, at når konstateringsåret ligger efter overtrædelsesåret, er støtten allerede blevet udbetalt.

60. På dette punkt er det vigtigt at sondre mellem *beregningen* af en nedsættelse og *henførelsen* heraf til støtte, der ellers ville være blevet udbetalt til landbrugeren. Oplysninger om historiske udbetalinger til bedrifter opbevares af de kompetente nationale myndigheder, som regel ved brug af IT-systemer. Som Kommissionen medgav i retsmødet som svar på spørgsmål fra Domstolen, kan man derfor udmærket forestille sig, at det er muligt at udføre *beregningen* af nedsættelsen på grundlag af de historiske krav på direkte støtte i konstateringsåret og derefter *henføre* denne nedsættelse til de næste udestående krav på støtte. Et simpelt eksempel er tilstrækkeligt til at illustrere dette punkt og fremhæve det ønskelige i, at denne procedure anvendes.

61. Det antages, at landbruger A i år 1 ansøger om og behørigt modtager 10 000 EUR i direkte støtte. I år 2 udvider han sin bedrift og ansøger derfor om og modtager direkte støtte på 20 000 EUR. Derefter fastslås det i år 3, at han som følge af uagtsomhed overtrådte et krydsoverensstemmelseskrav i år 1. På det tidspunkt, hvor overtrædelsen konstateres, har landbruger A en udestående ansøgning (om direkte støtte for år 3) – denne gang om 30 000 EUR, fordi han igen har udvidet sin bedrift.

62. Kommissionens gennemførelsesbestemmelser fastsætter en nedsættelse af støtten på 3% som sanktion for en uagtsom overtrædelse af krydsoverensstemmelsesforpligtelserne (artikel 66 i forordning nr. 796/2004). Denne sanktion kan selvsagt ikke *henføres* til den direkte støtte for år 1, eftersom landbrugeren allerede har modtaget denne støtte. Der er imidlertid intet til hinder for, at sanktionsbeløbet *beregnes* med henvisning til den direkte støtte, der skulle udbetales for år 1 (hvilket medfører en sanktion på 300 EUR – dvs. 3% af 10 000 EUR), og derefter *henføres* til den direkte støtte, som denne landbruger stadig skal modtage for år 3. I år 3 vil landbruger A således modtage 30 000 EUR fratrukket 300 EUR, dvs. 29 700 EUR.

63. Med denne procedure pålægges der korrekt en sanktion, med en nedsættelse på 3%, for landbruger A's uagtsomme adfærd i år 1. Såfremt sanktionen både beregnes på grundlag af og henføres til den direkte støtte, der skal udbetales i år 3, vil resultatet være, at der anvendes en sanktion (beregnet som 3% af 30 000 EUR, hvilket udgør 900 EUR), som *ikke* svarer til 3% af den direkte støtte, der skulle udbetales i det år, hvor den uagtsomme overtrædelse af krydsoverensstemmelseskravet blev begået. Der vil i stedet blive pålagt en nedsættelse på 9% som sanktion for denne uagtsomme adfærd.

64. Det er derfor min opfattelse, at artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003, som oprindeligt vedtaget, skal fortolkes således, at støttenedsættelser, der pålægges for manglende overholdelse af krydsoverensstemmelseskrav, skal beregnes på grundlag af den direkte støtte, der skulle udbetales i det kalenderår, hvor den manglende overholdelse fandt sted.

Forordning nr. 146/2008

65. Artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003 blev ændret ved forordning nr. 146/2008 med virkning fra den 1. april 2008. Den engelske sprogversion var efter ændringen affattet således:

»Where the statutory management requirements or good agricultural and environmental conditions are not complied with at any time in a given calendar year (hereinafter »the calendar year concerned«), and the non-compliance in question is the result of an act or omission directly attributable to the farmer who submitted the aid application in the calendar year concerned, the total amount of direct payments to be granted [...] to that farmer, shall be reduced or cancelled [...]«

66. Den ændrede version henviser ikke udtrykkeligt til konstateringsåret i nogen af de 11 oprindelige sprogversioner, og de sproglige forskelle mellem den franske tekst og de øvrige 10 sprogversioner af teksten før ændringen synes at være udjævnet.

67. Der findes ingen angivelse i betragtningerne til forordning nr. 146/2008 (eller til forordning nr. 73/2009, der efterfølgende erstattede og ophævede forordning nr. 1782/2003) om, at der var hensigten at ændre beregningen af nedsættelserne, der skulle finde anvendelse på direkte støtte som sanktion for overtrædelse af krydsoverensstemmelseskravene.

68. Kommissionen har henvist til denne omstændighed²⁹ og udtrykkeligt anført, at artikel 6 i forordning nr. 1782/2003 skal fortolkes på samme måde før og efter ændringen af bestemmelsen ved forordning nr. 146/2008.

69. Jeg er enig i det synspunkt, at den oprindelige og den ændrede version skal fortolkes på samme måde. Det forekommer mig, at enkel fortolkning af den ændrede tekst på ny henviser til den *direkte forbindelse*, der skal være mellem den manglende overholdelse og den heraf følgende sanktion. Som den østrigske regering med rette har fremhævet i sine skriftlige bemærkninger vedrørende det første præjudicielle spørgsmål, kan denne direkte forbindelse kun sikres ved at beregne den procentvise nedsættelse, der skal finde anvendelse på den direkte støtte, som den misligholdende landbruger ellers ville modtage, på grundlag af den direkte støtte, der skulle udbetales i overtrædelsesåret. Hverken teksten eller teleologien henviser til den alternative forståelse, som Kommissionen foretrækker.

70. Jeg konkluderer derfor, at den ændrede version af artikel 6, stk. 1, ligesom den oprindelige version, skal fortolkes således, at den kræver, at de nedsættelser af den direkte støtte, der fastsættes som sanktioner for overtrædelse af krydsoverensstemmelseskravene, skal beregnes på grundlag af den samlede direkte støtte, der skulle udbetales i overtrædelsesåret.

71. På denne baggrund vil jeg nu undersøge de relevante bestemmelser i Kommissionens gennemførelsesforordning.

Kommissionens forordning nr. 796/2004

72. Artikel 66 i forordning nr. 796/2004 fastsætter i alle de 11 oprindelige sprogversioner, at nedsættelsen af direkte betalinger for uagtsom manglende overholdelse af krydsoverensstemmelseskravene skal finde anvendelse på det år, hvor forholdet konstateres.

73. På baggrund af denne formulering har Kommissionen opfordret Domstolen til at fortolke artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003 i lyset af den ordlyd, som Kommissionen valgte i dens gennemførelsesforordning, og dens hensigt med at vælge denne ordlyd.

29 – Kommissionen har i sit skriftlige indlæg anvendt den samme analyse på artikel 23, stk. 1, i forordning nr. 73/2009, som den finder skal fortolkes på samme måde som artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003.

74. Det fremgår imidlertid af Domstolens praksis, at en gennemførelsesforordning (tertiær lovgivning) udstedt i henhold til en bemyndigelse i en rådsforordning (sekundær lovgivning) ikke kan fravige bestemmelserne i den rådsforordning, som den er afledt af³⁰. De relevante dele af Kommissionens forordning nr. 796/2004 blev vedtaget på grundlag af artikel 7 og 144 i forordning nr. 1782/2003. Kommissionen var derfor bundet af bestemmelserne i forordning nr. 1782/2003 – navnlig af det princip, der er fastsat i denne forordnings artikel 6, stk. 1 – da den vedtog gennemførelsesbestemmelserne for at give dette princip virkning. Den kunne ikke lovligt vedtage regler, som var i strid med forordning nr. 1782/2003. Kommissionens *vires* (delegerede beføjelser) til at lovgive ved terciær lovgivning var begrænset i overensstemmelse med det, der er specificeret i den (hierarkisk overordnede) sekundære lovgivning, som er vedtaget af Rådet.

75. Jeg har allerede tilkendegivet, at artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003 efter min opfattelse fastsætter overtrædelsesåret som det år, der skal anvendes ved beregningen af den procentvise nedsættelse af den direkte støtte som sanktion for overtrædelsen. Ordlyden af artikel 66, stk. 1, i forordning nr. 796/2004 kan, hvis den fortolkes med omtanke, udmærket fortolkes således, at den er forenelig med dette krav.

76. Jeg har allerede ovenfor i punkt 60 henledt opmærksomheden på den vigtige sondring mellem *beregning* og *henførelse*. Artikel 66, stk. 1, er affattet således: »[Der *foretages*] en nedsættelse af de samlede direkte betalinger [...], der er ydet eller skal ydes til den pågældende landbruger ifølge de støtteansøgninger, han har indgivet eller vil indgive *i løbet af det kalenderår, hvor forholdet konstateres*« (min fremhævelse). Kommissionen har opfordret Domstolen til at forstå ordet »foretages« således, at det *både* betyder »beregne« og »henføre«. Imidlertid er der mig bekendt ingen sproglig grund, der kræver en sådan fortolkning. »Foretages« er et mere abstrakt og generelt ord. Det kan (hvilket jeg gerne medgiver) forstås som »beregne« (som er et synonym for »udregnet på grundlag af«), og det er indlysende, at det er sådan, Kommissionen ønsker, at det skal forstås. Men »foretages« kan også blot betyde »henført til« (efter at være blevet »beregnet« eller »udregnet« på et andet grundlag). Og der er efter min opfattelse intet grundlag for at hævde, at »foretages« nødvendigvis skal betyde *både* »beregnet« og »henført«, hvis dette er i strid med den betydning, som bestemmelsen søger at opnå (hvilket imidlertid ville være tilfældet, hvis den kombinerede fortolkning anvendes her).

77. Det er korrekt, at de afsluttende ord i første afsnit i artikel 66, stk. 1, henviser til »3% *af det samlede beløb*«, hvilket synes at henvise tilbage til den udbetaling, der skulle finde sted i konstateringsåret. Det forekommer mig i lyset af den fortolkning, som jeg finder er den korrekte fortolkning af den (hierarkisk overordnede) rådsforordning, at de ord, jeg har fremhævet med kursiv, nødvendigvis må udgå.

78. Eftersom Kommissionen strengt har fastholdt sin foretrukne fortolkning af den omhandlede lovgivning i sin besvarelse af spørgsmål fra Domstolen i retsmødet, påhviler det mig grundigt at undersøge de øvrige begrundelser, som Kommissionen har anført til støtte for sin fortolkning.

79. Kommissionen har for det første anført, at kontrol på stedet vedrørende krydsoverensstemmelse er obligatorisk, mens administrativ kontrol (som den, der blev foretaget i de sager, der gav anledning til den foreliggende præjudicielle forelæggelse) er fakultativ³¹. Af denne grund er overtrædelsesåret og konstateringsåret normalt det samme.

80. Den danske regering har anfægtet Kommissionens opfattelse vedrørende disse faktiske omstændigheder og har fremlagt materiale, hvoraf fremgår, at disse to år ikke nødvendigvis altid er sammenfaldende.

30 – Jf. dom af 10.3.1971, Deutsche Tradax (38/70, EU:C:1971:24, præmis 10), og af 2.3.1999, Spanien mod Kommissionen (C-179/97, EU:C:1999:109, præmis 20).

31 – Kommissionen har her henvist til artikel 25, stk. 1 og 2, i forordning nr. 1782/2003 og artikel 22, stk. 1 og 2, i forordning nr. 73/2009.

81. Det siger sig selv, at når overtrædelsesåret og konstateringsåret er det samme, er det uden betydning, hvilket år der anvendes som grundlag for beregningen af den procentvise nedsættelse af støtten som sanktion for overtrædelsen af krydsoverensstemmelsesforpligtelserne. Når de to år *ikke* er det samme, kan valget af året for beregningen have stor betydning³². Kommissionens argumentation forholder sig derfor ikke til problemstillingen.

82. For det andet har Kommissionen henvist til administrativ forenkling. Mildt udtryk består Kommissionens argument i, at det er nemmest at anvende det samme år som grundlag for beregningen af den nedsættelse, der skal foretages, og også anvende dette som den periode, til hvilken denne nedsættelse derefter skal henføres.

83. På Domstolens forespørgsel i retsmødet medgav Kommissionen imidlertid, at de kompetente myndigheder i medlemsstaterne er i besiddelse af historiske optegnelser af støttebetalinger, formentlig i elektronisk form, og at det ikke vil volde større vanskeligheder at beregne nedsættelsen på grundlag af overtrædelsesåret og derefter henføre det til konstateringsåret. Kommissionen medgav ligeledes, at det i det tilfælde, at der ikke forelå en verserende støtteansøgning i konstateringsåret (f.eks. fordi den person, der er ansvarlig for overtrædelsen, i mellemtiden havde indstillet sin landbrugsvirksomhed), meget vel kunne være muligt at beregne nedsættelsen på grundlag af overtrædelsesåret og derefter tilbagesøge den støtte, der er betalt for meget i dette år, som en gæld til de kompetente myndigheder. Hermed mener jeg, at Kommissionens argument om administrativ forenkling er tilbagevist.

84. For det tredje har Kommissionen støttet sig på dens hensigt om at anvende gennemførelsesforordningen som ramme for, hvordan forordning nr. 1782/2003 skal fortolkes. Jeg har allerede behandlet og forkastet denne argumentation³³.

85. Min konklusion er, at disse argumenter ikke indebærer nogen tvingende grund til at anlægge en anden opfattelse med hensyn til, hvordan Rådets forordning (og dermed nødvendigvis Kommissionens gennemførelsesforordning) skal fortolkes.

86. Hertil kommer, at der findes en større og mere grundlæggende indvending mod Kommissionens opfattelse.

Lighedsprincippet

87. Artikel 40, stk. 2, andet afsnit, TEUF bestemmer, at den fælles ordning af markederne for landbrugsvarer »bør udelukke enhver form for forskelsbehandling af Unionens producenter eller forbrugere«. Denne ordlyd forbyder klart forskelsbehandling af producenter af den samme vare. Bestemmelsen henviser dog ikke i så klare vendinger til beregningen af nedsættelser af støtte, der er betalt til landbrugere i henhold til forordning nr. 1782/2003. Når dette er sagt, er forbuddet mod forskelsbehandling i traktaten blot et konkret udtryk for det generelle lighedsprincip (eller ligebehandling), som er et af de grundlæggende principper inden for EU-retten. Efter dette princip må ensartede situationer ikke behandles forskelligt, medmindre en forskellig behandling er objektivt begrundet³⁴.

88. Er den fortolkning af forordning nr. 1782/2003, som Kommissionen har anlagt i forordning nr. 796/2004 og i den skriftlige vejledning, som den meddelte NaturErhvervsstyrelsen i skrivelsen af 7. februar 2013, og hvorefter støttenedsættelserne skal beregnes på grundlag af støttebeløbet for konstateringsåret, i overensstemmelse med princippet om ligebehandling?

32 – Jf. eksemplerne i punkt 61-63 ovenfor og punkt 90-93 nedenfor.

33 – Jf. punkt 74 ovenfor.

34 – Dom af 19.10.1977, Ruckdeschel m.fl. (117/76 og 16/77, EU:C:1977:160, præmis 7).

89. Efter min opfattelse er det åbenbart, at dette spørgsmål skal besvares benægtende. Jeg vil illustrere dette med følgende eksempel.

90. Det antages, at landbruger A, B og C driver identiske bedrifter, og at alle er berettiget til 10 000 EUR i direkte støtte for år 1. De begår alle nøjagtigt den samme overtrædelse af deres krydsoverensstemmelseskrav i år 1, men overtrædelserne opdages ikke i dette år.

91. I år 2 indstiller landbruger A sin landbrugsvirksomhed og overfører sin bedrift til en anden landbruger. Landbruger B viderefører bedriften og kræver det samme beløb (10 000 EUR) i direkte støtte. Landbruger C ønsker at udvide størrelsen af sin bedrift og begynder derfor at kræve mere direkte støtte.

92. I år 3 bliver overtrædelserne opdaget. De kompetente nationale myndigheder »konstaterer« behørigt de manglende overholdelser og udsteder afgørelser om nedsættelse af den direkte støtte for hver landbruger på 3%, som er beregnet – som Kommissionen har insisteret på – på grundlag af hver landbrugers samlede krav på direkte støtte i år 3.

93. Resultatet heraf er, at landbruger A (som ikke har noget krav på direkte støtte i år 3, fordi han har indstillet sin landbrugsvirksomhed) pålægges en nedsættelse af sine direkte betalinger med 3% af nul. Han pålægges ingen sanktion. Landbruger B, der stadig driver det samme areal som i år 1 og er berettiget til 10 000 EUR i direkte betalinger for år 3, pålægges en nedsættelse af sine direkte betalinger på 3% af 10 000 EUR, dvs. 300 EUR. Den sanktion, der pålægges landbruger B, er tilfældigvis den samme, som den ville have været, hvis overtrædelsesåret var det år, som dannede grundlag for beregningen af 3%-nedsættelsen af støtten. (Jeg anvender ordet »tilfældigvis«, fordi størrelsen af hans bedrift og hans krav på direkte støtte tilfældigvis er de samme i år 3, som de var i år 1). Landbruger C har udvidet sin bedrift betydeligt og er berettiget til 100 000 EUR i direkte betalinger i år 3. Følgelig består hans sanktion for manglende overholdelse i år 1 i en nedsættelse på 3 000 EUR, der anvendes på hans direkte betalinger for år 3.

94. Det fremgår af de resultater, der følger af en anvendelse af Kommissionens metode, at de tre landbrugere, A, B og C, pålægges meget forskellige sanktioner (0 EUR, 300 EUR og 3 000 EUR) for *nøjagtigt den samme overtrædelse af krydsoverensstemmelseskravene* i år 1. Kommissionen har ikke anført nogen begrundelse, som er forenelig med målene med lovgivningen, og som kan begrunde et sådant resultat. Det forholder sig snarere således, at den samme adfærd udløser meget forskellige sanktioner af grunde, som ikke er forbundet med den faktiske manglende overholdelse, og som ligeledes er uden forbindelse med formålene med den lovgivning, der håndhæves.

95. Kommissionen, der er bekendt med disse vanskeligheder, har påberåbt sig proportionalitetsprincippet for at afhjælpe den urimelighed, der således er skabt. Jeg vil derfor nu vende mig mod det argument, der er fremført på grundlag af dette princip.

Proportionalitetsprincippet

96. Foranstaltninger, som iværksættes ved en EU-retsakt, skal være egnede til at nå det tilsigtede mål og må ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det³⁵. Som det fremgår af det eksempel, jeg netop har givet, opfylder en beregning af den procentvise nedsættelsessanktion på grundlag af den direkte støtte, der skulle betales i konstateringsåret, ikke dette krav. Denne beregning er ikke »egne[t] til at nå det [med Kommissionens forordning nr. 796/2004] tilsigtede mål«. Med denne metode pålægges der ikke en sanktion for manglende overholdelse på en landbruger, der ikke har et krav på

35 – Jf., blandt flere, dom af 18.11.1987, Maizena m.fl. (137/85, EU:C:1987:493, præmis 15), af 10.12.2002, British American Tobacco (Investments) and Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, præmis 122), af 10.7.2003, Kommissionen mod ECB (C-11/00, EU:C:2003:395, præmis 156), og af 13.12.2012, Maatschap L.A. en D.A.B. Langestraat en P. Langestraat-Troost (C-11/12, EU:C:2012:808, præmis 39).

støtte under støtteordningerne for direkte betalinger i dette efterfølgende år (landbruger A i mit eksempel). Modsat giver metoden for visse tilfælde af manglende overholdelse anledning til strengere sanktioner end nødvendigt (og tilsyneladende også strengere sanktioner end tilsigtet) (landbruger C i mit tilfælde). Det er udelukkende, når overtrædelsesåret og konstateringsåret tilfældigvis er sammenfaldende, at denne metode bevarer den ønskede direkte forbindelse mellem overtrædelsen af krydsoverensstemmelsesreglerne og den sanktion, der pålægges for denne overtrædelse.

97. Kommissionen har i sit skriftlige indlæg erkendt, at proportionalitetsprincippet under sådanne omstændigheder kan blive tilsidesat. Den har som løsning foreslået, at de direkte betalinger i året for den manglende overholdelse kan anvendes i stedet for i dette begrænsede antal sager som grundlag for beregning. Som jeg forstår det, har Kommissionen således argumenteret for, at den korrekte metode består i at anvende konstateringsåret som grundlag for beregningen af sanktionen, men såfremt denne almindelige regel giver anledning til et resultat, der er åbenbart urigtigt, kan proportionalitetsprincippet inddrages som støtte for at rette op på situationen.

98. Kommissionen var på forespørgsel i retsmødet ikke i stand til at henvise til et eksempel i Domstolens praksis, hvori Domstolen har godkendt anvendelsen af proportionalitetsprincippet til at afhjælpe en *strukturel mangel*, der følger af valget af en bestemt metode. Jeg er heller ikke bekendt med en sag, der støtter denne nye antagelse.

99. Den danske regering fremhævede i retsmødet – efter min opfattelse med rette – at den metode, der skal anvendes til at beregne sanktionen, frem for alt skal opfylde to kriterier. Den skal være klar, så den uden videre kan anvendes af de kompetente nationale myndigheder på et stort antal individuelle sager, og den skal skabe retssikkerhed for både den individuelle landbruger og den nationale forvaltning. Det er vanskeligt at forestille sig en ordning, der i højere grad modvirker disse to formål, end en ordning, hvorefter – såfremt det resultat, der følger af anvendelsen af standardmetoden, er »tilstrækkelig« uacceptabelt (hvad det så end præcist betyder) – hele grundlaget for beregningen derefter ændres efter et skøn, der udøves af de travle myndigheder, som administrerer ordningen.

100. Endelig skal jeg også nævne Kommissionens argument om, at det *ikke* vil være nødvendigt at anvende proportionalitetsprincippet til korrektion, når der foreligger en bevidst manglende overholdelse af disse regler på grund af »*fraus omnia corrumpit*«. Imidlertid har EU-lovgiver specifikt vedtaget en bestemmelse om, at der skal anvendes en anden (højere) procentsats som sanktion i sager, hvor der foreligger en forsætlig manglende overholdelse, end den procentsats, der finder anvendelse i tilfælde af uagtsom manglende overholdelse³⁶. På denne baggrund finder jeg det vanskeligt at forstå Kommissionens argument, som under alle omstændigheder ikke er overbevisende.

101. Jeg vil derfor kraftigt råde Domstolen til ikke at anvende proportionalitetsprincippet på denne – i mine øjne tvivlsomme – måde for at afhjælpe de vanskeligheder, som Kommissionens foretrukne metode klart giver anledning til, men snarere tiltræde den fortolkning af forordning nr. 1782/2003 og forordning nr. 796/2004, som undgår, at der overhovedet opstår sådanne vanskeligheder.

Besvarelse af det første præjudicielle spørgsmål

102. Jeg konkluderer derfor, at artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003, såvel i sin oprindelige som i den ved forordning nr. 146/2008 ændrede version, skal fortolkes således, at de procentvise nedsættelser af direkte støtte, der pålægges som sanktion for overtrædelser af krydsoverensstemmelseskravene, skal beregnes på grundlag af den direkte støtte, der skulle udbetales i det kalenderår, hvor den manglende

³⁶ – Jf. artikel 7, stk. 3, i forordning nr. 1782/2003 og artikel 24, stk. 3, i forordning nr. 73/2009; jf. endvidere artikel 67 i forordning nr. 796/2004 samt artikel 70, stk. 8, og artikel 72, stk. 1, i forordning nr. 1122/2009.

overholdelse fandt sted. Artikel 66, stk. 1, i forordning nr. 796/2004 skal fortolkes således, at nedsættelsen af den direkte støtte som sanktion for tilsidesættelse af krydsoverensstemmelseskravene skal beregnes på grundlag af overtrædelsesåret og dernæst henføres til – dvs. anvendes på – den støtte, der skulle udbetales i konstateringsåret.

Det andet spørgsmål

103. Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om det svar, som Domstolen giver på det første spørgsmål, også gælder for artikel 23, stk. 1, i forordning nr. 73/2009 og artikel 70, stk. 4, og artikel 70, stk. 8, litra a), i forordning nr. 1122/2009. Dette spørgsmål kan besvares kort.

104. Artikel 23 i forordning nr. 73/2009 gengiver næsten ordret ordlyden af artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003, som ændret ved forordning nr. 146/2008. En gennemlæsning af betragtningerne til forordning nr. 73/2009 afslører ikke nogen hensigt hos lovgiver om at ændre det princip, der er fastsat i den ændrede version af artikel 6 i forordning nr. 1782/2003, i forbindelse med erstatningen af denne bestemmelse med artikel 23 i forordning nr. 73/2009.

105. Den analyse, som jeg har foretaget ovenfor med hensyn til artikel 6 i forordning nr. 1782/2003, i såvel den oprindelige som den ændrede version, gælder derfor også for artikel 23 i forordning nr. 73/2009.

Kommissionens forordning nr. 1122/2009

106. Artikel 70 i forordning nr. 1122/2009, »Generelle principper og definitioner«, bestemte i stk. 4, at »[m]isligholdelser anses for at være »fastslået«, hvis de er konstateret i forbindelse med en af de former for kontrol, der foretages i henhold til nærværende forordning, eller hvis kontrolmyndighederne eller eventuelt betalingsorganet på anden måde er blevet gjort bekendt hermed«, og i stk. 8, at »[...] nedsættelsesprocenten [gælder] for [...] de samlede direkte betalinger, den pågældende landbruger har fået eller skal have udbetalt på grundlag af støtteansøgninger, han har eller vil indsende i løbet af det kalenderår, hvor misligholdelsen fastslås [...]«.

107. Af de grunde, der er anført i punkt 74-101 ovenfor med hensyn til den tilsvarende regel i artikel 66, stk. 1, i forordning nr. 796/2004, skal artikel 70 i forordning nr. 1122/2009 – for at overholde det i artikel 23 i forordning nr. 73/2009 fastsatte princip – fortolkes således, at nedsættelsen af den direkte støtte som sanktion for tilsidesættelse af krydsoverensstemmelseskravene skal beregnes på grundlag af overtrædelsesåret og dernæst henføres til – dvs. anvendes på – den støtte, der skulle udbetales i konstateringsåret.

108. Det andet præjudicielle spørgsmål skal derfor besvares med, at artikel 23 i forordning nr. 73/2009 skal fortolkes således, at de procentvise nedsættelser af direkte støtte, der pålægges som sanktion for overtrædelser af krydsoverensstemmelseskravene, skal beregnes på grundlag af den direkte støtte, der skulle udbetales i det kalenderår, hvor den manglende overholdelse fandt sted. Artikel 70 i forordning nr. 1122/2009 skal fortolkes således, at nedsættelsen af den direkte støtte som sanktion for tilsidesættelse af krydsoverensstemmelseskravene skal beregnes på grundlag af overtrædelsesåret og dernæst henføres til – dvs. anvendes på – den støtte, der skulle udbetales i konstateringsåret.

Forslag til afgørelse

109. På grundlag af ovenstående betragtninger er det min opfattelse, at de af Østre Landsret (Danmark) forelagte præjudicielle spørgsmål skal besvares på følgende måde:

»Det tredje spørgsmål:

Artikel 6, stk. 1, i 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, i sin oprindelige version, finder anvendelse på betalinger, der ydes for kalenderåret 2007, herunder betalinger for andre perioder, der begynder dette år.

Artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003, i sin oprindelige version, finder anvendelse på betalinger, der ydes for perioden fra den 1. januar til den 31. marts 2008, herunder betalinger for andre perioder, der begynder i denne tremånedersperiode.

For betalinger, der ydes for perioden fra den 1. april til den 31. december 2008, herunder betalinger for andre perioder, der begynder i denne nímånedersperiode, er det artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003, som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 146/2008 af 14. februar 2008, som finder anvendelse.

I henhold til artikel 86 i Kommissionens forordning (EF) nr. 1122/2009 af 30. november 2009 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 73/2009 for så vidt angår krydsoverensstemmelse, graduering og det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem inden for rammerne af de ordninger for direkte støtte til landbrugere, som er omhandlet i nævnte forordning, finder Kommissionens forordning (EF) nr. 796/2004 af 21. april 2004 anvendelse i forbindelse med støtteansøgninger for produktionsår eller præmieperioder, der begynder inden den 1. januar 2010.

Det første spørgsmål:

Artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003, såvel i sin oprindelige som i den ved forordning nr. 146/2008 ændrede version, skal fortolkes således, at de procentvise nedsættelser af direkte støtte, der pålægges som sanktion for overtrædelser af krydsoverensstemmelseskravene, skal beregnes på grundlag af den direkte støtte, der skulle udbetales i det kalenderår, hvor den manglende overholdelse fandt sted. Artikel 66, stk. 1, i forordning nr. 796/2004 skal fortolkes således, at nedsættelsen af den direkte støtte som sanktion for tilsidesættelse af krydsoverensstemmelseskravene skal beregnes på grundlag af overtrædelsesåret og dernæst henføres til – dvs. anvendes på – den støtte, der skulle udbetales i konstateringsåret.

Det andet spørgsmål:

Artikel 23 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 den procentvise nedsættelse af direkte støtte, der pålægges som sanktion for overtrædelse af krydsoverensstemmelseskravene, skal beregnes på grundlag af den direkte støtte, der skulle udbetales i det kalenderår, hvor den manglende overholdelse fandt sted. Artikel 70 i forordning nr. 1122/2009 skal fortolkes således, at nedsættelsen af den direkte støtte som sanktion for tilsidesættelse af krydsoverensstemmelseskravene skal beregnes på grundlag af overtrædelsesåret og dernæst henføres til – dvs. anvendes på – den støtte, der skulle udbetales i konstateringsåret.«