



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

25. juli 2018*

»Præjudiciel forelæggelse – fælles landbrugspolitik – støtteordninger for landbrugere – forordning (EF) nr. 1782/2003 – artikel 6, stk. 1 – forordning (EF) nr. 73/2009 – artikel 23, stk. 1 – forordning (EF) nr. 796/2004 – artikel 66, stk. 1 – forordning (EF) nr. 1122/2009 – artikel 70, stk. 8, litra a) – krydsoverensstemmelse – nedsættelse af direkte betalinger for manglende overholdelse af de lovgivningsmæssige forvaltningskrav eller betingelserne for god landbrugs- og miljømæssig stand – fastlæggelsen af det relevante år for fastsættelsen af den procentvise nedsættelse – det år, hvor den manglende overholdelse finder sted«

I sag C-239/17,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Østre Landsret (Danmark) ved afgørelse af 28. april 2017, indgået til Domstolen den 10. maj 2017, i sagen

Gert Teglgaard,

Fløjstrupgård I/S

mod

Fødevareministeriets Klagecenter,

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, L. Bay Larsen, Domstolens præsident, K. Lenaerts, som fungerende dommer i Tredje Afdeling, og dommerne D. Šváby, M. Vilaras (refererende dommer) og E. Regan,

generaladvokat: E. Sharpston

justitssekretær: fuldmægtig C. Strömholm,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 15. marts 2018,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Gert Teglgaard og Fløjstrupgård I/S ved advokat U. Baller,
- Den danske regering ved J. Nymann-Lindegren, C. Thorning og M. Wolff, som befuldmægtigede, bistået af advokaterne P. Biering og J. Pinborg,

* Processprog: dansk.

- den østrigske regering ved G. Eberhard, som befuldmægtiget,
 - Europa-Kommissionen ved A. Sauka, D. Triantafyllou og U. Nielsen, som befuldmægtigede,
- og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 17. maj 2018,
afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af flere bestemmelser, der var i kraft på tidspunktet for de faktiske omstændigheder, nemlig artikel 6, stk. 1, i Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003 af 29. september 2003 om fastlæggelse af fælles regler for den fælles landbrugspolitik 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), af artikel 66, stk. 1, i Kommissionens forordning (EF) nr. 796/2004 af 21. april 2004 om gennemførelsesbestemmelser vedrørende krydsoverensstemmelse, graduering og det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem som omhandlet i forordning nr. 1782/2003 (EUT 2004, L 141, s. 18), af artikel 23, stk. 1, i Rådets forordning (EF) nr. 73/2009 af 19. januar 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 nr. 1782/2003 (EUT 2009, L 30, s. 16), og af artikel 70, stk. 4, og stk. 8, litra a), i Kommissionens forordning (EF) nr. 1122/2009 af 30. november 2009 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning 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).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Gert Teglgaard og Fløjstrupgård I/S og Fødevareministeriets Klagecenter vedrørende fastlæggelsen af det år, hvori de direkte betalinger til landbrugere kan nedsættes på grund af manglende overholdelse af de lovgivningsbestemte forvaltningskrav eller betingelserne for god landbrugs- og miljømæssig stand, der henhører under reglerne for krydsoverensstemmelse på området for landbrugsstøtte.

Retsforskrifter

EU-retten

- 3 Følgende fremgik af anden betragtning til forordning nr. 1782/2003:
»Fuldstændig udbetaling af den direkte støtte bør kædes sammen med overholdelse af regler vedrørende landbrugsjord, landbrugsproduktion og landbrugsaktiviteter. Disse regler bør tjene til i de fælles markedsordninger at inkorporere basisnormer for miljø, fødevaresikkerhed, dyresundhed og dyrevelfærd, landbrugernes arbejdssikkerhed og god landbrugs- og miljømæssig stand. 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.«

- 4 Nævnte forordnings artikel 6 med overskriften »Betalingsnedsættelse eller -udelukkelse« fastsatte i stk. 1 følgende:

»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.«

- 5 Artikel 7 i forordning nr. 1782/2003 med overskriften »Gennemførelsesbestemmelser for nedsættelse eller udelukkelse« fastsatte i stk. 1:

»Gennemførelsesbestemmelserne for de i artikel 6 omhandlede nedsættelser og udelukkelses fastsættes efter proceduren i artikel 144, stk. 2. [...]«

- 6 55.-57. betragtning til forordning nr. 796/2004 er affattet således:

»(55) Med henblik på en effektiv beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser bør der vedtages passende foranstaltninger til bekæmpelse af uregelmæssigheder og svig. Der bør fastsættes særskilte bestemmelser om de uregelmæssigheder, der konstateres vedrørende kriterierne for støtteberettigelse under de forskellige støtteordninger.

(56) Den i forordning [nr. 1782/2003] fastsatte ordning med nedsættelser og udelukkelses 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 udelukkelses bør fastsættes under hensyntagen til proportionalitetsprincippet og, for så vidt angår kriterierne for støtteberettigelse, til de særlige problemer i forbindelse med force majeure, usædvanlige omstændigheder og naturbetingede forhold. I forbindelse med krydsoverensstemmelsesforpligtelse]erne kan der kun anvendes nedsættelser og udelukkelses, hvis landbrugeren har udvist forsømmelighed eller forsæt. Nedsættelser og udelukkelses 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. Hvad kriterierne for støtteberettigelse angår, bør der tages hensyn til de særlige forhold ved de forskellige støtteordninger.«

- 7 Afsnit IV i del II i forordning nr. 796/2004 med overskriften »Beregningsgrundlag for støtte, nedsættelser og udelukkelses« indeholdte et kapitel I med overskriften »Konstateringer vedrørende kriterierne for støtteberettigelse« og et kapitel II med overskriften »Kontrolresultater vedrørende krydsoverensstemmelse«, der bl.a. omfattede artikel 65 og 66.

- 8 Nævnte forordnings artikel 65, stk. 4, havde følgende ordlyd:

»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.«

- 9 Artikel 66, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 796/2004 bestemte følgende:

»Uden at dette berører artikel 71, foretages der, når en fastslået manglende overholdelse skyldes landbrugerens uagtsomhed, en nedsættelse af de samlede direkte betalinger jf. artikel 2, litra d), i forordning [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.«

- 10 Artikel 1, stk. 1, litra a), i Rådets forordning (EF) nr. 146/2008 af 14. februar 2008 om ændring af forordning nr. 1782/2003 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), ændrede artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003 som følger:

»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.

[...]«

- 11 Artikel 3, stk. 2, litra a), i forordning nr. 146/2008 bestemte:

»Artikel 1, stk. 1, litra a), anvendes fra den 1. april 2008«.

- 12 Forordning nr. 1782/2003 er blevet ophævet og erstattet af forordning nr. 73/2009, hvori artikel 23, stk. 1, første afsnit, 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 efter anvendelsen af artikel 7, 10 og 11 er ydet eller skal ydes til denne landbruger, i overensstemmelse med gennemførelsesbestemmelserne i artikel 24.«

- 13 Artikel 24 i forordning nr. 73/2009 med overskriften »Gennemførelsesbestemmelser for nedsættelser og udelukkelser ved misligholdelse af krydsoverensstemmelsesreglerne« bestemte i stk. 1:

»Gennemførelsesbestemmelserne for de nedsættelser og udelukkelser, der er omhandlet i artikel 23, fastsættes efter proceduren i artikel 141, stk. 2. [...]«

- 14 Artikel 146, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 73/2009 fastsatte følgende:

»Forordning [nr. 1782/2003] ophæves.«

15 Artikel 149 i forordning nr. 73/2009 bestemte:

»Denne forordning træder i kraft dagen efter offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende*.

Den anvendes fra den 1. januar 2009.

[...]«

16 Forordning nr. 796/2004 er blevet ophævet og erstattet af forordning nr. 1122/2009.

17 Afsnit IV i del II i forordning nr. 1122/2009 med overskriften »Grundlag for beregning af støtte, nedsættelser og udelukkelser« indeholdt et kapitel II med overskriften »Konstateringer vedrørende kriterierne for støtteberettigelse« og et kapitel III med overskriften »Konstateringer vedrørende krydsoverensstemmelse«, der bl.a. omfattede artikel 70, stk. 4 og 8, som fastsatte:

»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

[...]«

Dansk ret

18 § 3 i bekendtgørelse nr. 1697 af 15. december 2010 om krydsoverensstemmelse (herefter »bekendtgørelse nr. 1697«) fastsatte:

»1. Landbrugere, der modtager støtte, skal sikre overholdelse af kravene i bilag 1 til denne bekendtgørelse på bedriften i hele kalenderåret

[...]«

19 § 4 i bekendtgørelse nr. 1697 havde følgende ordlyd:

»1. De i § 3, stk. 2, nævnte kontrolmyndigheder indberetter overtrædelse af kravene i bilag 1 til denne bekendtgørelse til Fødevarerhverv. [...]

2. Overtrædelse af kravene i bilag 1 til denne bekendtgørelse kan føre til en procentvis nedsættelse af støtten i det kalenderår, hvor støtteansøgningen eller betalingsanmodningen modtages og i hvilket, overtrædelsen konstateres. Fødevarerhverv træffer i overensstemmelse med fællesskabets bestemmelser herom afgørelse om størrelsen af nedsættelsen.«

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 20 I forbindelse med en politimæssig efterforskning blev det konstateret, at et stort antal landbrugere i perioden 2006-2009 havde indkøbt handelsgødning fra en importør, uden at importøren havde indberettet salgene til leverandørregistret, og uden at det kvælstof, der var indeholdt i denne gødning, var registreret i landbrugernes gødningsregnskaber.
- 21 På baggrund af dokumenter, der blev beslaglagt hos denne importør, foretog Plantedirektoratet en administrativ kontrol af landbrugernes gødningsregnskaber og udsendte den 4. januar 2011 høringsbrev til 125 af disse landbrugere, idet de havde overskredet de kvoter for kvælstof, som var tilladt i henhold til de nationale regler vedrørende gødning, og de dermed ikke havde overholdt de krydsoverensstemmelsesregler, der gælder for direkte betalinger.
- 22 Kontrolresultaterne blev indberettet til NaturErhvervstyrelsen (herefter »betalingsorganet«), som indledte sager mod disse landbrugere for manglende overholdelse af krydsoverensstemmelsesreglerne.
- 23 Betalingsorganet rettede den 26. november 2012 – efter at have truffet afgørelser om nedsættelse af den støtte, der var ydet til de berørte landbrugere for det eller de år, hvor krydsoverensstemmelsesreglerne ikke var blevet overholdt – henvendelse til Europa-Kommissionen med henblik på at få oplyst, om støttenedsættelserne skulle beregnes på grundlag af det kalenderår, hvor den manglende overholdelse af krydsoverensstemmelsesreglerne fandt sted, eller på grundlag af det kalenderår, hvor denne manglende overholdelse blev opdaget.
- 24 Ifølge betalingsorganet syntes Kommissionen i Revisionsrettens årsberetning om budgetgennemførelsen i regnskabsåret 2011, med institutionernes svar (EUT 2012, C 344, s. 1) at have indtaget det standpunkt, at nedsættelserne af betalingerne til landbrugerne for manglende overholdelse af krydsoverensstemmelsesreglerne skal anvendes på betalingerne for det kalenderår, hvor denne manglende overholdelse konstateres.
- 25 Kommissionen bekræftede i sit svar af 7. februar 2013 i det væsentlige, at det år, hvor den kompetente kontrolmyndighed bliver opmærksom på en misligholdelse, skal anses for det år, hvor den manglende overholdelse af krydsoverensstemmelsesreglerne konstateres, og at den sanktion, som denne manglende overholdelse medfører, skal anvendes på dette år.
- 26 Betalingsorganet nedsatte følgelig, på grundlag af bekendtgørelse nr. 1697, de direkte betalinger, som sagsøgerne i hovedsagen havde modtaget i det år, hvor den manglende overholdelse af krydsoverensstemmelsesreglerne blev konstateret af Plantedirektoratet, dvs. i året 2011.
- 27 De klager, som disse sagsøgere indgav til Fødevareministeriets Klagecenter, blev ikke imødekommet.
- 28 De nævnte sagsøgere har derefter anlagt sag ved Østre Landsret, idet de har gjort gældende, at klagecentrets afgørelser var ugyldige.
- 29 Gert Teglgaard har henvist til ordlyden af artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003 og er af den opfattelse, at året for nedsættelsen af de direkte betalinger er det år, hvor den manglende overholdelse af krydsoverensstemmelsesreglerne finder sted. I forordning nr. 796/2004 præciseres blot, at en manglende overholdelse af krydsoverensstemmelsesreglerne ikke kan medføre sanktioner, før en sådan manglende overholdelse er konstateret, og nævnte forordning ændrer ikke forordning nr. 1782/2003. I overensstemmelse med almindelige retsgrundsætninger skal sanktionen for den manglende overholdelse fastsættes ud fra forholdene på tidspunktet for de faktiske omstændigheder. Forordning nr. 73/2009 kan ifølge Gert Teglgaard ikke udgøre grundlaget for et krav om nedsættelse af støtten, der følger af faktiske omstændigheder, som fandt sted, før forordningen trådte i kraft. Gert Teglgaard har endvidere anført, at den angivelige manglende overholdelse af krydsoverensstemmelsesreglerne for så vidt angår ham vil have uforudsigelige konsekvenser, idet sanktionen kan forhøjes med et beløb på

1 908 483,08 DKK (ca. 256 157 EUR) som følge af, at de arealer, der giver ret til direkte betalinger, mellem året for denne manglende overholdelse og det år, hvor den manglende overholdelse blev konstateret, er blevet udvidet.

- 30 Fløjstrupgård har gjort gældende, at det ikke klart fremgår af artikel 23 i forordning nr. 73/2009, om nedsættelsen af de direkte betalinger skal ske på grundlag af de betalinger, der blev modtaget i det år, hvor den manglende overholdelse fandt sted, eller i det år, hvor den blev konstateret. Fløjstrupgård I/S har bemærket, at nedsættelsen af de direkte betalinger i denne virksomheds tilfælde er større, når den sker på grundlag af det år, hvor nævnte manglende overholdelse konstateres, som følge af, at de arealer, der giver ret til disse betalinger, mellem det år, hvor den manglende overholdelse fandt sted, og det år, hvor den blev konstateret, er blevet udvidet. Et sådant faktisk forhold er i strid med retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af de berettigede forventninger og udgør i aftaleretlig henseende en uforudsigelig konsekvens.
- 31 Ifølge Fødevareministeriets Klagecenter forfølger EU-bestemmelserne vedrørende enkeltbetalingsordningen det specifikke formål at tilskynde landbrugerne til at overholde allerede gældende bestemmelser med hensyn til krydsoverensstemmelse, hvorved bestemmelserne vedrørende denne ordning skal fortolkes i lyset af dette formål. Klagecentret har følgelig gjort gældende, betalingsorganet korrekt lagde til grund, at nedsættelsen af de direkte betalinger, som sagsøgeren i hovedsagen havde modtaget, skulle anvendes på det år, hvor den manglende overholdelse af krydsoverensstemmelsesreglerne blev konstateret.
- 32 Den forelæggende ret har bemærket, at Domstolen endnu ikke har taget stilling til spørgsmålet om, i hvilket år en nedsættelse af direkte betalinger, der skyldes manglende overholdelse af krydsoverensstemmelsesreglerne, skal anvendes i det tilfælde, hvor det kalenderår, hvor den manglende overholdelse finder sted, ikke er sammenfaldende med det kalenderår, hvor denne manglende overholdelse konstateres. Nævnte ret har ligeledes bemærket, at formuleringen af artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003 varierer i de forskellige sprogversioner.
- 33 På denne baggrund har Østre Landsret besluttet at udsætte sagen og forelægge 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 [...] 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 [...] 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 [...] forordning nr. 796/2004, der finder anvendelse ved fastsættelsen af støttenedsættelsen, eller er det [...] forordning nr. 73/2009, sammenholdt med [...] forordning nr. 1122/2009, der finder anvendelse?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første og det andet spørgsmål

- 34 Med det første og det andet spørgsmål, som skal besvares samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om dels artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003, denne forordnings artikel 6, stk. 1, som ændret ved forordning nr. 146/2008, og artikel 66, stk. 1, i forordning nr. 796/2004, dels artikel 23, stk. 1, i forordning nr. 73/2009 og artikel 70, stk. 4, og stk. 8, litra a), i forordning nr. 1122/2009 skal fortolkes således, at nedsættelserne af direkte betalinger som følge af manglende overholdelse af krydsoverensstemmelsesreglerne skal beregnes på grundlag af de betalinger, der er ydet eller skal ydes for det kalenderår, hvor den manglende overholdelse finder sted, eller på grundlag af betalingerne for det år, hvor den nævnte manglende overholdelse blev konstateret.
- 35 I henhold til Domstolens faste praksis skal 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 af 6.11.2014, Feakins, C-335/13, EU:C:2014:2343, præmis 35, og af 12.11.2015, Jakutis og Kretingalės kooperatinė ŽŪB, C-103/14, EU:C:2015:752, præmis 93).
- 36 Selv om der i den franske sprogversion af artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003 er angivet »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« (»[...] de samlede direkte betalinger, der skal ydes i det kalenderår, hvor den manglende overholdelse [konstateres] [, nedsættes eller annulleres]«), er det i næsten alle øvrige sprogversioner, der var til rådighed på tidspunktet for vedtagelsen af denne forordning, fastsat, at det er i det kalenderår, hvor den manglende overholdelse finder sted, at de samlede direkte betalinger, der skal ydes i dette år, nedsættes eller annulleres.
- 37 Det skal i denne henseende bemærkes, at den formulering, der er anvendt i en af sprogversionerne af en EU-retlig bestemmelse, ikke kan tjene som eneste grundlag for bestemmelsens fortolkning eller tillægges større betydning end de øvrige sprogversioner (dom af 17.3.2016, Kødbbranchens Fællesråd, C-112/15, EU:C:2016:185, præmis 36).
- 38 EU-bestemmelserne skal nemlig fortolkes og anvendes ensartet i lyset af de versioner, der er udfærdiget på alle Unionens sprog, og i tilfælde af uoverensstemmelse mellem disse versioner skal den pågældende bestemmelse fortolkes på baggrund af den almindelige opbygning af og formålet med den ordning, som den er led i (dom af 5.5.2011, Kurt und Thomas Etling m.fl., C-230/09 og C-231/09, EU:C:2011:271, præmis 60, og af 17.3.2016, Kødbbranchens Fællesråd, C-112/15, EU:C:2016:185, præmis 36).
- 39 Det følger heraf, at henset til de uoverensstemmelser, der er konstateret i nærværende doms præmis 36, mellem de forskellige sprogversioner af artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003, skal denne bestemmelse bl.a. fortolkes på baggrund af den almindelige opbygning af og formålet med den ordning, som den udgør en del af.
- 40 Den almindelige opbygning af og formålet med forordning nr. 1782/2003 med hensyn til overholdelsen af krydsoverensstemmelsesreglerne fremgår af anden betragtning til denne forordning, som kæder fuldstændig udbetaling af den direkte støtte sammen med overholdelse af regler vedrørende landbrugsjord, landbrugsproduktion og landbrugsaktiviteter, som tjener til i de fælles markedsordninger at inkorporere basisnormer for miljø, fødevarerikkerhed, dyresundhed og dyrevelfærd, landbrugernes arbejdssikkerhed og god landbrugs- og miljømæssig stand. I tilfælde af manglende overholdelse af disse normer bør medlemsstaterne helt eller delvis inddrage den direkte støtte på grundlag af proportionale, objektive og graduerede kriterier.

- 41 Forordningens artikel 6, stk. 1, præciserer, at nedsættelse eller annullation af sådan støtte finder sted, når den manglende overholdelse af krydsoverensstemmelsesreglerne skyldes en handling eller undladelse, der direkte kan tilskrives den enkelte landbruger.
- 42 Forordning nr. 1782/2003 pålægger således landbrugerne i hvert driftsår at overholde de lovgivningsmæssige forvaltningskrav og betingelserne for god landbrugs- og miljømæssig stand, som danner krydsoverensstemmelsesreglerne.
- 43 Overholdelsen af disse regler får imidlertid først sin fulde virkning, hvis sanktionen for misligholdelsen heraf, uanset om denne misligholdelse følger af en uagtsom eller forsætlig handling, giver sig udslag i en nedsættelse eller en annullation af de direkte betalinger, der er ydet eller skal ydes i kalenderåret for denne misligholdelse. Det er nemlig alene en sådan overensstemmelse, der kan bevare forbindelsen mellem den landbrugers adfærd, der er årsag til sanktionen, og selve sanktionen.
- 44 Artikel 66 i forordning nr. 796/2004 bestemmer ganske vist i alle de sprogversioner, der var til rådighed ved vedtagelsen af denne forordning, at der foretages en nedsættelse af de 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 den manglende overholdelse af krydsoverensstemmelsesreglerne konstateres.
- 45 Det kan imidlertid, således som Kommissionen har gjort gældende, ikke udledes af ordlyden af nævnte artikel 66, at nedsættelsen skal beregnes på grundlag af størrelsen af de direkte betalinger, som er ydet eller skal ydes for det kalenderår, hvor denne manglende overholdelse konstateres. Det skal i denne henseende bemærkes, at en gennemførelsesforordning vedtaget på grundlag af en bemyndigelse i grundforordningen ikke kan fravige sidstnævnte forordnings bestemmelser, som denne gennemførelsesforordning er afledt af (dom af 2.3.1999, Spanien mod Kommissionen, C-179/97, EU:C:1999:109, præmis 20). Ordlyden af nævnte artikel 66, stk. 1, skal således ikke fortolkes sådan, at den rejser tvivl om forbindelsen mellem den af den pågældende landbrugerudviste adfærd, der er årsag til sanktionen, og selve sanktionen ved at fravige den grundregel, der er fastsat i artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003, hvorefter den manglende overholdelse af krydsoverensstemmelsesreglerne giver sig udslag i en nedsættelse eller en annullation af de direkte betalinger, der er ydet eller skal ydes i det kalenderår, hvor denne manglende overholdelse har fundet sted.
- 46 Forordning nr. 796/2004, fastsætter nemlig, fortolket i lyset af forordning nr. 1782/2003, i artikel 66 gennemførelsesbestemmelser vedrørende nedsættelse af direkte betalinger for manglende overholdelse af krydsoverensstemmelsesreglerne, således som det er fastsat i artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003. Nævnte artikel 66 fastsætter således de nærmere bestemmelser for henførelsen af en nedsættelse af direkte betalinger for manglende overholdelse af krydsoverensstemmelsesreglerne, og ikke reglerne for beregningen af en sådan nedsættelse. Idet artikel 66 i forordning nr. 796/2004 foreskriver, at en nedsættelse skal henføres til de direkte betalinger, der er ydet eller skal ydes til den pågældende landbruger i løbet af det kalenderår, hvor den manglende overholdelse konstateres, sikrer denne bestemmelse, at en tilbagesøgning af et beløb, der svarer til denne nedsættelse, faktisk sker ved modregning i de betalinger, der tilkommer landbrugeren. Denne artikel kan herved sikre, at såvel de nedsættelser, der foretages for manglende overholdelse af krydsoverensstemmelsesreglerne, faktisk sker, og at betalinger, der ydes i henhold til EU-landbrugsfondene, udbetales korrekt.
- 47 Hertil kommer, at en sådan fortolkning understøttes af ligebehandlingsprincippet, proportionalitetsprincippet og retssikkerhedsprincippet.
- 48 For det første bemærkes, at såvel når den manglende overholdelse af krydsoverensstemmelsesreglerne konstateres i samme år, hvor den manglende overholdelse finder sted, som når den konstateres i et år, der ligger efter det år, hvor den fandt sted, er nedsættelsens beregningsgrundlag er det samme. I begge tilfælde udgøres beregningsgrundlaget således af de direkte betalinger for det år, hvor den manglende overholdelse af krydsoverensstemmelsesreglerne fandt sted. Denne løsning gør det således muligt at

fjerne risikoen for, at de betalinger, som denne nedsættelse anvendes på, er betydeligt højere end betalingerne for det år, hvor den manglende overholdelse af krydsoverensstemmelsesreglerne fandt sted, eller omvendt, at den anvendte nedsættelse er betydeligt mindre i tilfælde af en nedsættelse af de direkte betalinger i forhold til det år, hvor den manglende overholdelse fandt sted, og det år, hvor den blev konstateret. Den er således ikke egnet til at sikre ligebehandling af landbrugerne.

- 49 For det andet bemærkes, at proportionalitetsprincippet kræver, at EU-institutionernes retsakter skal være egnede til at nå det ved den pågældende lovgivning forfulgte legitime formål og ikke må gå videre, end hvad der er nødvendigt og passende for opnåelsen af disse formål, hvorved det forudsættes, at såfremt det er muligt at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal den mindst bebyrdende foranstaltning vælges, og byrderne må herved ikke være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål (dom af 14.6.2017, TofuTown.com, C-422/16, EU:C:2017:458, præmis 45).
- 50 Det skal imidlertid bemærkes, at Kommissionen i sit skriftlige indlæg selv har medgivet, at under de omstændigheder, som generaladvokaten har beskrevet i punkt 96 i forslaget til afgørelse, sikrer anvendelsen af det år, hvor den manglende overholdelse af krydsoverensstemmelsesreglerne blev konstateret, ved beregningen af nedsættelsen eller annullationen af de direkte betalinger ikke forbindelsen mellem den af landbrugeren udviste adfærd, der er årsag til en sådan nedsættelse eller annullation, og selve nedsættelsen eller annullationen.
- 51 Derimod er overholdelsen af proportionalitetsprincippet altid sikret, når nedsættelsen eller annullationen af de direkte betalinger er beregnet på grundlag af de direkte betalinger, der er ydet eller skal ydes for det kalenderår, hvor den manglende overholdelse af krydsoverensstemmelsesreglerne fandt sted, eftersom en sådan forbindelse bevares. Beregning af nedsættelsen eller annullationen på denne måde er således egnet til at nå det formål, der forfølges med artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003, som er at pålægge sanktioner i tilfælde af manglende overholdelse af krydsoverensstemmelsesreglerne, og den går ikke ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette formål.
- 52 Endelig kræver retssikkerhedsprincippet, at EU-lovgivningen giver de berørte mulighed for at få et nøjagtigt kendskab til omfanget af de forpligtelser, der derved pålægges dem, og at de ikke er i tvivl om deres rettigheder og forpligtelser og kan handle derefter (dom af 9.3.2017, Doux, C-141/15, EU:C:2017:188, præmis 22, og af 20.12.2017, Erzeugerorganisation Tiefkühlgemüse, C-516/16, EU:C:2017:1011, præmis 98).
- 53 Som sagsøgerne i hovedsagen har fremhævet, vil anvendelsen af det år, hvor den manglende overholdelse af krydsoverensstemmelsesreglerne konstateres, ved beregningen af nedsættelsen af de direkte betalinger, gøre det vanskeligt for den berørte landbruger at forudsige de finansielle følger for den pågældende, eftersom de materielle omstændigheder, såsom antallet af dyrkede arealer, som ligger til grund for disse betalinger, kan variere betydeligt fra et år til et andet, og det tidspunkt, hvor kontrollen med krydsoverensstemmelsesreglerne finder sted, er tilfældigt. En sådan risiko består imidlertid ikke, når nedsættelsen eller annullationen af direkte betalinger er beregnet på grundlag af de direkte betalinger, der er ydet eller skal ydes for det kalenderår, hvor den manglende overholdelse af krydsoverensstemmelsesreglerne fandt sted, eftersom en eventuel ændring af sådanne materielle omstændigheder, der tidsmæssigt ligger efter, at denne manglende overholdelse har fundet sted, er uden betydning for de finansielle konsekvenser for landbrugeren.
- 54 Heraf følger, at med henblik på anvendelsen af artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003 skal nedsættelserne af direkte betalinger som følge af manglende overholdelse af krydsoverensstemmelseskravene beregnes på grundlag af den direkte støtte, der er ydet eller skal ydes for det kalenderår, hvor denne manglende overholdelse fandt sted. Med henblik på anvendelsen af artikel 66, stk. 1, i forordning nr. 796/2004 henføres de således beregnede nedsættelser til de betalinger, der er ydet eller skal ydes for det år, hvor den manglende overholdelse konstateres.

- 55 Artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003, som ændret ved forordning nr. 146/2008, skal fortolkes på samme måde. Denne artikel 6, stk. 1, som ændret, der er identisk i alle sprogversionerne, henviser heller ikke til det år, hvor den manglende overholdelse af krydsoverensstemmelseskravene konstateres. Tværtimod henviser nævnte artikel 6, stk. 1, som ændret, med henvisningen til »et givet kalenderår« eller »det pågældende kalenderår«, både med hensyn til tidspunktet, hvor den manglende overholdelse af krydsoverensstemmelseskravene finder sted, og til det tidspunkt, hvor der indgives en støtteansøgning af en landbruger, som direkte tilskrives en handling eller en undladelse, helt præcist til det år, hvor denne manglende overholdelse finder sted, med henblik på fastlæggelsen af nedsættelsen eller annullationen af direkte betalinger. Den indirekte henvisning til forordning nr. 796/2004 med sætningsleddet »[...] nedsættes eller annulleres de samlede direkte betalinger, der [...] skal ydes til denne landbruger, i overensstemmelse med gennemførelsesbestemmelserne i artikel 7«, er – således som det er blevet fastslået i nærværende doms præmis 46 – blot en henvisning til de nærmere bestemmelser for henførelse af en nedsættelse eller en annullation til direkte betalinger, der er ydet eller skal ydes for det år, hvor nævnte manglende overholdelse konstateres.
- 56 Denne konklusion gælder også for fortolkningen af artikel 23, stk. 1, i forordning nr. 73/2009, som i det væsentlige gengiver ordlyden af artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003, som ændret ved forordning nr. 146/2008.
- 57 Hvad angår artikel 70, stk. 4, og stk. 8, litra a), i forordning nr. 1122/2009, skal det for det første fastslås, at det alene er artikel 70, stk. 8, litra a), der er direkte relevant, eftersom denne bestemmelse foreskriver, at »[i] forbindelse med nedsættelser gælder nedsættelsesprocenten 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«.
- 58 For det andet finder de konklusioner, der blev draget i nærværende doms præmis 46 vedrørende fortolkningen af artikel 66, stk. 1, i forordning nr. 796/2004, ligeledes anvendelse på artikel 70, stk. 8, litra a), i forordning nr. 1122/2009, der omhandler de nærmere bestemmelser for henførelse af en nedsættelse af direkte betalinger for manglende overholdelse af krydsoverensstemmelsesreglerne, og ikke reglerne for beregningen af en sådan nedsættelse.
- 59 Henset til ovenstående bemærkninger skal det første og det andet spørgsmål besvares således:
- Artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003, denne forordnings artikel 6, stk. 1, som ændret ved forordning nr. 146/2008, og artikel 23, stk. 1, i forordning 73/2009 skal fortolkes således, at nedsættelserne af direkte betalinger som følge af manglende overholdelse af krydsoverensstemmelsesreglerne skal beregnes på grundlag af de betalinger, der er ydet eller skal ydes for det år, hvor den manglende overholdelse finder sted.
 - Artikel 66, stk. 1, i forordning nr. 796/2004 og artikel 70, stk. 8, litra a), i forordning nr. 1122/2009 skal fortolkes sådan, at de således beregnede nedsættelser af direkte betalinger skal henføres til de betalinger, der er ydet eller skal ydes for det kalenderår, hvor den manglende overholdelse af krydsoverensstemmelsesreglerne konstateres.

Det tredje spørgsmål

- 60 Den forelæggende ret ønsker med det tredje spørgsmål nærmere bestemt oplyst, hvilke EU-retlige bestemmelser der finder anvendelse med henblik på beregningen af nedsættelsen af direkte betalinger, når en landbruger ikke har overholdt krydsoverensstemmelsesreglerne i årene 2007-2008, men denne manglende overholdelse først blev konstateret i 2011.

- 61 Det skal for det første bemærkes, at retssikkerhedsprincippet kræver, at faktiske omstændigheder normalt, medmindre andet udtrykkeligt er bestemt, skal bedømmes efter samtidige retsregler (dom af 14.2.2012, Toshiba Corporation m.fl., C-17/10, EU:C:2012:72, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis). Hverken ordlyden af, formålet med eller opbygningen af artikel 23, stk. 1, i forordning nr. 73/2009 indeholder imidlertid nogen klar indikation, som peger i retning af, at denne bestemmelse skal anvendes med tilbagevirkende kraft.
- 62 Hvad angår nedsættelser af direkte betalinger som følge af manglende overholdelse af krydsoverensstemmelsesreglerne, skal de EU-retlige bestemmelser, som fandt anvendelse på tidspunktet for de omhandlede manglende overholdelser, danne grundlag for beregningen af nedsættelsen.
- 63 For det andet fremgår det af en samlet læsning af artikel 146 og 149 i forordning nr. 73/2009, at forordning nr. 1782/2003 blev ophævet med virkning fra den 1. januar 2009. Desuden fremgår det af artikel 3, stk. 2, litra a), i forordning nr. 146/2008, at ændringen af artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003, der er fastsat i artikel 1 i forordning nr. 146/2008, fandt anvendelse fra den 1. april 2008. Artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003 fandt dermed anvendelse i 2007 og indtil den 31. marts 2008, eftersom denne forordnings artikel 6, stk. 1, som ændret ved forordning nr. 146/2008, fandt anvendelse fra den 1. april 2008 indtil den 31. december 2008.
- 64 I denne henseende definerer artikel 2, litra e), i forordning nr. 1782/2003 betalinger i et givet kalenderår eller betalinger i referenceperioden som 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.
- 65 Følgelig fandt artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003 anvendelse på direkte betalinger, der blev ydet for 2007 og de tre første måneder af 2008, og på de betalinger, der skulle ydes for de perioder, der begyndte i løbet af 2007 eller i løbet af disse tre første måneder, og denne forordnings artikel 6, stk. 1, som ændret ved forordning nr. 146/2008 fandt anvendelse på direkte betalinger, der blev ydet for april til december 2008, og på betalinger, der skulle ydes for perioder, der begyndte i løbet af disse ni måneder.
- 66 På denne baggrund skal det tredje spørgsmål besvares med, at de EU-retlige bestemmelser, der finder anvendelse med henblik på beregningen af nedsættelsen af direkte betalinger, når en landbruger ikke har overholdt krydsoverensstemmelsesreglerne i årene 2007-2008, men denne manglende overholdelse først blev konstateret i 2011, er artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003 for 2007 og de tre første måneder af 2008, og denne forordnings artikel 6, stk. 1, som ændret ved forordning nr. 146/2008, for perioden mellem april og december 2008.

Sagsomkostningerne

- 67 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 sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

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

- 1) **Artikel 6, stk. 1, i Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003 af 29. september 2003 om fastlæggelse af fælles regler for den fælles landbrugspolitik's 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, artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003, som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 146/2008 af 14. februar 2008, og artikel 23, stk. 1, i Rådets forordning (EF) nr. 73/2009 af 19. januar 2009 om fælles regler for den fælles landbrugspolitik og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere, om ændring af forordning (EF) nr. 1290/2005, (EF) nr. 247/2006, (EF) nr. 378/2007 og om ophævelse af forordning nr. 1782/2003, skal fortolkes således, at nedsættelserne af direkte betalinger som følge af manglende overholdelse af krydsoverensstemmelsesreglerne skal beregnes på grundlag af de betalinger, der er ydet eller skal ydes for det år, hvor den manglende overholdelse finder sted.

Artikel 66, stk. 1, i Kommissionens forordning (EF) nr. 796/2004 af 21. april 2004 om gennemførelsesbestemmelser vedrørende krydsoverensstemmelse, graduering og det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem som omhandlet i forordning nr. 1782/2003, og artikel 70, stk. 8, litra a), i Kommissionens forordning (EF) nr. 1122/2009 af 30. november 2009 om gennemførelsesbestemmelser til forordning 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, skal fortolkes sådan, at de således beregnede nedsættelser af direkte betalinger skal henføres til de betalinger, der er ydet eller skal ydes for det kalenderår, hvor den manglende overholdelse af krydsoverensstemmelsesreglerne konstateres.

- 2) De EU-retlige bestemmelser der finder anvendelse med henblik på beregningen af nedsættelsen af direkte betalinger, når en landbruger ikke har overholdt krydsoverensstemmelsesreglerne i årene 2007-2008, men denne manglende overholdelse først blev konstateret i 2011, er artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003 for 2007 og de tre første måneder af 2008, og denne forordnings artikel 6, stk. 1, som ændret ved forordning nr. 146/2008, for perioden mellem april og december 2008.

Bay Larsen

Lenaerts

Šváby

Vilaras

Regan

Således bestemt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 25. juli 2018.

A. Calot Escobar
Justitssekretær

L. Bay Larsen
Formand for Tredje Afdeling