



# Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT  
JULIANE KOKOTT  
föredraget den 16 maj 2013<sup>1</sup>

**Mål C-298/12**

**Confédération paysanne  
mot  
Ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche**

(begäran om förhandsavgörande från Conseil d'État (Frankrike))

”Gemensam jordbrukspolitik — Förordning (EG) nr 1782/2003 — Systemet med samlat gårdsstöd — Beräkning av stödrättigheter — Åtgärder för ett miljövänligt jordbruk — Negativ påverkan på produktionen — Referensperiod — Likabehandling”

## I – Inledning

1. Den gemensamma jordbrukspolitikens förknippas traditionellt med överproduktion i form av så kallade mjölksjöar och smörberg. Genom förordning (EG) nr 1782/2003<sup>2</sup> frikopplades emellertid unionens jordbruksstöd från de enskilda företagens produktion. Genom dessa bestämmelser infördes ett från produktionen oberoende gårdsstöd.

2. Under övergången till det nya systemet fastställs omfattningen av gårdsstödet med hjälp av det direktstöd som det aktuella jordbruksföretaget har erhållit under vissa referensperioder i enlighet med de tidigare bestämmelserna. Dessa utbetalningar baserade sig fortfarande på omfattningen av produktionen.

3. Om jordbruksföretag emellertid deltog i åtgärder för ett miljövänligt jordbruk under denna period medförde detta antagligen att deras produktion var nedsatt, vilket innebar att de erhöll mindre direktstöd än jämförbara jordbruksföretag. Förordning nr 1782/2003 innehåller därför en undantagsbestämmelse för denna situation som innebär att enbart referensperioder ska beaktas som inte påverkades av deltagandet i åtgärder för ett miljövänligt jordbruk.

4. Förevarande begäran om förhandsavgörande avser franska bestämmelser som syftar till att genomföra denna undantagsbestämmelse. Confédération paysanne har ifrågasatt att gårdsstöd för jordbruksföretag som har deltagit i åtgärder för ett miljövänligt jordbruk beräknas på grundval av direktstöd under tidigare tidsperioder och har vänt sig mot att Frankrike utöver de referensperioder

1 — Originalspråk: tyska.

2 — Rådets förordning (EG) nr 1782/2003 av den 29 september 2003 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd inom den gemensamma jordbrukspolitikens och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare och om ändring av förordningarna (EEG) nr 2019/93, (EG) nr 1452/2001, (EG) nr 1453/2001, (EG) nr 1454/2001, (EG) nr 1868/94, (EG) nr 1251/1999, (EG) nr 1254/1999, (EG) nr 1673/2000, (EEG) nr 2358/71 och (EG) nr 2529/2001 (EGT L 270, s. 1), senast ändrad genom rådets förordning (EG) nr 1009/2008 av den 9 oktober 2008 (EUT L 276, s. 1), upphävd genom rådets förordning (EG) nr 73/2009 av den 19 januari 2009 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd för jordbrukare inom den gemensamma jordbrukspolitikens och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare, om ändring av förordningarna (EG) nr 1290/2005, (EG) nr 247/2006 och (EG) nr 378/2007 samt om upphävande av förordning (EG) nr 1782/2003 (EUT L 30, s. 16).

som föreskrivs i förordningen även beaktar perioder som ligger ännu längre tillbaka i tiden. Dessutom ska det i detta sammanhang klargöras huruvida undantagsbestämmelsen enbart är tillämplig om åtgärder för ett miljövänligt jordbruk "allvarligt" påverkar ett jordbruksföretags produktion, såsom föreskrivs i den franska språkversionen av förordningen, eller huruvida det i överensstämmelse med de övriga språkversionerna är tillräckligt att det enbart föreligger en påverkan.

## II – Tillämpliga bestämmelser

### A – Unionslagstiftningen

5. I skäl 29 i förordning nr 1782/2003 föreskrivs följande med avseende på beräkningen av gårdsstödet på jordbruksområdet:

"För att fastställa det belopp som jordbrukaren bör vara berättigad till i det nya systemet är det lämpligt att hänvisa till de belopp som jordbrukaren har beviljats under en referensperiod. ..."

6. I den motsvarande bestämmelsen i artikel 37.1 i förordning nr 1782/2003 föreskrivs följande:

"Referensbeloppet skall vara genomsnittet under tre år av de sammanlagda belopp som beviljats en jordbrukare ... för varje kalenderår av den referensperiod som anges i artikel 38."

7. Enligt artikel 38 i förordning nr 1782/2003 ska referensperioden omfatta kalenderåren 2000, 2001 och 2002.

8. Artikel 40 i förordning nr 1782/2003 innehåller en reglering av särskilda svårigheter:

"1. Genom undantag från artikel 37 skall en jordbrukare vars produktion under referensperioden påverkades negativt genom force majeure eller exceptionella omständigheter som inträffade före eller under referensperioden ha rätt att begära att referensbeloppet beräknas på grundval av det eller de kalenderår under referensperioden som inte påverkades av force majeure eller exceptionella omständigheter.

2. Om hela referensperioden påverkades av force majeure eller exceptionella omständigheter ska medlemsstaten beräkna referensbeloppet på grundval av perioden 1997–1999.

... I sådana fall skall punkt 1 gälla i tillämpliga delar.

...

5. Punkterna 1, 2 och 3 i den här artikeln skall på motsvarande sätt tillämpas på jordbrukare som under referensperioden hade åtaganden i fråga om miljövänligt jordbruk i enlighet med rådets förordningar (EEG) nr 2078/92<sup>[3]</sup> och (EG) nr 1257/1999<sup>[4]</sup>, ...

Om de åtgärder som avses i första stycket omfattade både referensperioden och den period som avses i punkt 2 i denna artikel skall medlemsstaterna, enligt objektiva kriterier och på ett sådant sätt att likabehandling av jordbrukare garanteras och snedvridning av marknaden och konkurrensen undviks, fastställa ett referensbelopp i enlighet med de närmare bestämmelser som kommissionen skall fastställa ..."

3 — Rådets förordning (EEG) nr 2078/92 av den 30 juni 1992 om produktionsmetoder inom jordbruket som är förenliga med miljöskydds- och naturvårdskraven (EGT L 215, s. 85; svensk specialutgåva, område 15, volym 11, s. 161).

4 — Rådets förordning (EG) nr 1257/1999 av den 17 maj 1999 om stöd från Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) till utveckling av landsbygden och om ändring och upphävande av vissa förordningar (EGT L 160, s. 80).

9. Nämnade tillämpningsföreskrifter i förordning (EG) nr 795/2004<sup>5</sup> saknar betydelse i förevarande mål.

10. Med verkan från och med den 1 januari 2009 upphävdes förordning nr 1782/2003 enligt artiklarna 146 och 149 i förordning (EG) nr 73/2009<sup>6</sup> och ersattes genom sistnämnda förordning. Enligt artikel 33.1 a i förordning nr 73/2009 ska gårdsstödet fastställas mot bakgrund av stödrättigheterna enligt förordning nr 1782/2003.

#### B – *Fransk lagstiftning*

11. I artikel 1 nionde stycket i dekret nr 2006–710 av den 19 juni 2006 om verkställighet av inkomststöd enligt förordning nr 1782/2003 genomförs undantagsbestämmelsen på så sätt, att den enbart ska tillämpas på åtgärder för ett miljövänligt jordbruk om de har medfört en minskning av direktstödet motsvarande minst 20 procent jämfört med perioder när jordbruksföretaget inte deltog i åtgärder för ett miljövänligt jordbruk.

”Vid tillämpningen av artikel 40.5 i [förordning nr 1782/2003] ... får endast de åtaganden att bedriva miljövänligt jordbruk beaktas för vilka förteckningen har upprättats genom en förordning antagen av jordbruksministern, och som, allt efter tillämplighet, har medfört en minskning motsvarande minst 20 procent

— eller av det stöd som uppburits för de år som påverkats, beräknat i enlighet med samma förordning, i förhållande till det belopp som utbetalats under de år i referensperioden som inte påverkats

...”

12. I artikel 7 i förordning om tillämpning av dekret nr 2006–710 av den 19 juni 2006 i dess lydelse enligt förordning av den 23 februari 2010 kompletteras denna bestämmelse med villkor för beräkningen och där klargörs att referensperioden ska utgöra det sista året under vilket några åtgärder för ett miljövänligt jordbruk inte var tillämpliga. Detta år får emellertid inte ligga längre tillbaka än år 1992.

”Artikel 7. – (1) När en jordbrukare har omfattats av ett av de åtagandena att bedriva ett miljövänligt jordbruk som anges i artikel 3 i denna förordning under alla tre åren av referensperioden, ska den nedsättningsats som beräknats för tillämpningen av artikel 1 nionde stycket i ovannämnda dekret av den 19 juni 2006 svara mot förhållandet mellan

— skillnaden mellan det belopp i direktstöd som uppbars under det sista året som inte påverkades av ett åtagande att bedriva miljövänligt jordbruk och genomsnittsbeloppet i stöd som uppbars under referensperioden, och

— summan av denna skillnad och referensbeloppet, som beräknats i enlighet med bestämmelserna i artikel 37 i ovannämnda förordning (EG) nr 1782/2003 av den 29 september 2003.

...

5 — Kommissionens förordning (EG) nr 795/2004 av den 21 april 2004 om tillämpningsföreskrifter för det system med samlat gårdsstöd som föreskrivs i rådets förordning (EG) nr 1782/2003 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare (EUT L 141, s. 1), senast ändrat genom kommissionens förordning (EG) nr 370/2009 av den 6 maj 2009 (EUT L 114, s. 9) och upphävd genom kommissionens förordning (EG) nr 1120/2009 av den 29 oktober 2009 om tillämpningsföreskrifter för det system med samlat gårdsstöd som föreskrivs i avdelning III i rådets förordning (EG) nr 73/2009 (EUT L 316, s. 1).

6 — Ovan fotnot 2.

2. När den nedsättningssats som beräknats i enlighet med punkt 1 uppnår tröskeln på 20 procent, som nämns i artikel 1 nionde stycket i det ovannämnda dekretet av den 19 juni 2006, ska ett belopp läggas till referensbeloppet, som beräknats i enlighet med artikel 37 i ovannämnda förordning nr 1782/2003 ...

Det belopp som ska läggas till motsvarar skillnaden mellan det stödbelopp som uppbars under det sista år som inte påverkades av något åtagande att bedriva miljövänligt jordbruk, beräknat i enlighet med sista stycket i punkt 1, och det genomsnittliga stödbelopp som uppbars under referensperioden.

3. Vid tillämpningen av denna artikel, får det sista år som inte påverkas av något åtagande att bedriva miljövänligt jordbruk inte vara tidigare än år 1992.”

### III – Det nationella förfarandet och begäran om förhandsavgörande

13. Confédération paysanne är en intresseförening för franska jordbrukare. Nämnda förening har i ett normkontrollförfarande vid Conseil d'État ifrågasatt de ovannämnda franska bestämmelserna som syftar till att genomföra undantagsbestämmelsen i artikel 40 i förordning nr 1782/2003. Den har härvid bestritt beräkningen av gårdsstödet på grundval av direktstöd under tidigare perioder och kritiserat att andra ännu tidigare perioder även beaktas utöver de referensperioder som föreskrivs i förordningen.

14. I detta förfarande har den franska Conseil d'État hänskjutit följande frågor till domstolen:

- ”1. Är det enligt artikel 40.1 och 40.5 i förordning nr 1782/2003 möjligt för medlemsstaterna – med beaktande av artikelns lydelse och syfte – att grunda den rätt till omvärdering av referensbeloppet som tillkommer jordbrukare vars produktion påverkades negativt på grund av de åtaganden att bedriva ett miljövänligt jordbruk som de omfattades av under hela eller delar av referensperioden, på jämförelsen mellan beloppen i direktstöd som uppbars under de år som påverkades av sådana åtaganden och de belopp som uppbars under de år som inte påverkades?”
2. Är det enligt artikel 40.2 och 40.5 i förordning nr 1782/2003 möjligt för medlemsstaterna att grunda den rätt till omvärdering av referensbeloppet som tillkommer jordbrukare vars produktion påverkades negativt på grund av de åtaganden att bedriva ett miljövänligt jordbruk som de omfattades av under hela referensperioden, på jämförelsen mellan beloppet i direktstöd som uppbars under det sista året som inte påverkades av ett åtagande att bedriva ett miljövänligt jordbruk, inbegripet det fall då detta år föregick referensperioden med åtta år, och det årliga genomsnittsbeloppet i direktstöd som uppburits under referensperioden?”

15. Confédération paysanne, Republiken Frankrike och Europeiska kommissionen har lämnat skriftliga yttranden samt yttrat sig muntligen vid förhandlingen den 18 april 2013.

### IV – Rättslig bedömning

16. För att kunna besvara begäran om förhandsavgörande ska jag först redogöra för systemet för undantag enligt artikel 40 i förordning nr 1782/2003 (se nedan punkt A). För att kunna ge ett ändamålsenligt svar på begäran om förhandsavgörande,<sup>7</sup> krävs det därefter en behandling av rekvisitet negativ påverkan på produktionen (se nedan punkt B). Slutligen ska det diskuteras i vilken omfattning direktstödet och inte den negativa påverkan på produktionen kan anses avgörande (se nedan punkt C) samt vilka referensperioder som kan beaktas (nedan under D).

7 — Se dom av den 12 juli 1979 i mål 244/78, Union Laitière Normande (REG 1979, s. 2663), punkt 5, av den 12 december 1990 i mål C-241/89, SARPP (REG 1990, s. I-4695), punkt 8, och av den 29 januari 2008 i mål C-275/06, Promusicae (REG 2008, s. I-271), punkt 42.

A – *Systemet enligt artikel 40 i förordning nr 1782/2003*

17. Direktstödet enligt förordning nr 1782/2003, det så kallade gårdsstödet, beräknas enligt artiklarna 37 och 38 på grundval av referensbelopp. Dessa baseras på det direktstöd som betalades ut till de respektive jordbrukarna under kalenderåren 2000, 2001 och 2002 enligt tidigare gällande regler.

18. Det nya gårdsstödet är inte avhängigt av produktionens *aktuella* omfattning. Emellertid påverkar den *tidigare* uppnådda produktionen indirekt gårdsstödet omfattning, eftersom det tidigare direktstödet, som används vid beräkningen baserades på den dåvarande produktionen.

19. Direktstödet var emellertid eventuellt minskat om jordbrukaren under denna referensperiod deltog i åtgärder för ett miljövänligt jordbruk. Sådana åtgärder medför nämligen ofta en minskning av produktionen. Sålunda jämföras den tid under vilken jordbrukaren deltar i åtgärder för ett miljövänligt jordbruk enligt artikel 40.5 första stycket i förordning nr 1782/2003 med sådana perioder under vilka jordbrukarens produktion påverkas av force majeure eller exceptionella omständigheter.

20. Om force majeure eller exceptionella omständigheter har påverkat produktionen negativt, kan jordbrukaren enligt artikel 40.1 i förordning nr 1782/2003 begära att tidsperioder som har påverkats negativt inte ska beaktas vid beräkningen av referensbeloppet. Vid en negativ påverkan genom åtgärder för ett miljövänligt jordbruk i den mening som avses i artikel 40.5 första stycket ska följaktligen perioder under vilka jordbrukaren deltog i dessa åtgärder inte beaktas.<sup>8</sup> Begreppet negativ påverkan ska behandlas närmare nedan.<sup>9</sup>

21. För det fall att jordbruksföretagets produktion under kalenderåren 2000, 2001 och 2002 fortlöpande påverkades negativt av åtgärder för ett miljövänligt jordbruk, ska ledning hämtas från en annan referensperiod. Denna period utgörs enligt artikel 40.2 i förordning nr 1782/2003 av åren 1997–1999.

22. Om deltagandet i åtgärder för ett miljövänligt jordbruk emellertid även omfattar denna alternativa period måste referensbeloppet beräknas på annat sätt. I dessa fall ska medlemsstaterna enligt artikel 40.5 andra stycket i förordning nr 1782/2003 fastställa ett referensbelopp enligt objektiva kriterier och på ett sådant sätt att likabehandling av jordbrukare garanteras och snedvridning av marknaden och konkurrensen undviks.

B – *Frågan vilken påverkan av produktionen som krävs*

23. Conseil d'État har ställt sina frågor för att få klarhet i huruvida vissa metoder för att höja referensbeloppet enligt artikel 40.1, 40.2 och 40.5 i förordning nr 1782/2003 är tillåtna. Nämnda domstol utgår i detta avseende, mot bakgrund av den franska språkversionen av förordningen, från att det för att det ska anses föreligga särskilda svårigheter i den mening som avses i denna bestämmelse krävs en *allvarlig* påverkan. Särskilt kommissionen har mot denna bakgrund dragit slutsatsen att medlemsstaterna har ett stort utrymme för skönsässig bedömning.

24. Bland de ursprungliga elva språkversionerna, i vilka förordning nr 1782/2003 antogs, kvalificeras påverkan *uteslutande* i den franska språkversionen med begreppet allvarlig. Den spanska, den italienska, den portugisiska och den finska språkversionen motsvarar däremot den tyska språkversionen, enligt vilken det enbart krävs en påverkan. I de övriga språkversionerna, det vill säga den danska, den grekiska, den engelska, den nederländska och den svenska språkversionen, krävs det en "negativ påverkan" och följaktligen inte heller att påverkan är allvarlig.

8 — Dom av den 11 november 2010 i mål C-152/09, Grootes (REU 2010, s. I-11285), punkt 60.

9 — Se punkt 23 och följande punkter nedan.

25. De olika språkversionerna av en unionsbestämmelse ska tolkas enhetligt. För det fall de skiljer sig åt är det därför nödvändigt att bestämmelsen i fråga tolkas i enlighet med den allmänna systematiken i och syftet med den lagstiftning som bestämmelsen är en del av.<sup>10</sup> En bestämmelse som skiljer sig åt i de olika språkversionerna ska dessutom även tolkas i enlighet med upphovsmannens verkliga avsikt.<sup>11</sup>

26. Frågan vilken betydelse påverkan ska ha nämnas inte i den föreliggande informationen beträffande lagstiftningsförfarandet. Dessa skillnader mellan de olika språkversionerna förelåg redan i artikel 43.1 i kommissionens förslag i vilken den allmänna undantagsbestämmelsen i artikel 40.1–40.4 i förordning nr 1782/2003 i huvudsak redan föreskrevs.<sup>12</sup> Dokumentationen från rådsöverläggningarna innehåller emellertid en hänvisning till syftet bakom inkluderandet av begränsningar med anledning av åtgärder för ett miljövänligt jordbruk i undantagsbestämmelsen.<sup>13</sup> Det ansågs nämligen föreligga en liknande situation som den i vilken jordbrukare var berättigade till ytterligare mjölkkvoter, eftersom de under vissa särskilda referensperioder hade ställt in sin produktion mot betalning av en premie.<sup>14</sup>

27. Precis som dessa mjölkbönder får även en jordbrukare som har åtagit sig skyldigheter för ett miljövänligt jordbruk enligt förordning nr 2078/92 och nr 1257/1999 inte missgynnas i samband med ett senare unionsstöd av denna anledning. Jordbrukaren kunde nämligen inte förutse att hans beslut skulle medföra konsekvenser för framtida direktstöd med anledning av en senare antagen förordning.<sup>15</sup> Ett sådant missgynnande kan emellertid befaras om ett till produktionen knutet direktstöd som var nedsatt på grund av deltagandet i åtgärder för ett miljövänligt jordbruk, används vid beräkningen av det numera från produktionen frikopplade gårdsstödet.

28. Att åtgärder för ett miljövänligt jordbruk inkluderas i artikel 40 i förordning nr 1782/2003 syftar sålunda inte till att undvika särskilda oskäligen svårigheter. Enligt domstolen har artikel 40.1 och 40.5 i förordning nr 1782/2003 snarare till syfte att säkerställa rättssäkerhetsprincipen. Enligt denna allmänna unionsrättsliga princip krävs det att en unionsbestämmelse som berör enskilda är klar och precis så att dessa på ett otvetydigt sätt kan få kännedom om sina rättigheter och skyldigheter och kan vidta åtgärder i enlighet därmed.<sup>16</sup> Denna princip är särskilt tillämplig när det är fråga om en bestämmelse som kan medföra ekonomiska konsekvenser.<sup>17</sup>

29. Eftersom det vid deltagandet i åtgärder för ett miljövänligt jordbruk inte framgick att framtida stödrättigheter skulle påverkas negativt, måste fastställandet av gårdsstödet i artikel 40.5 i förordning nr 1782/2003 kompletteras så att jordbrukare som har gjort åtaganden för att bedriva ett miljövänligt jordbruk inte missgynnas för att de omfattades av sådana åtaganden under referensperioden.<sup>18</sup>

10 — Dom av den 5 december 1967 i mål 19/67, van der Vecht (REG 1967, s. 462, särskilt s. 473), av den 27 oktober 1977 i mål 30/77, Bouchereau (REG 1977, s. 1999; svensk specialutgåva, volym 3, s. 459), punkterna 13 och 14, av den 14 juni 2007 i mål C-56/06, Euro Tex (REG 2007, s. I-4859), punkt 27, och av den 21 februari 2008 i mål C-426/05, Tele2 Telecommunication (REG 2008, s. I-685), punkt 25.

11 — Dom av den 12 november 1969 i mål 29/69, Stauder (REG 1969, s. 419; svensk specialutgåva, volym 1, s. 421), punkt 3, av den 7 juli 1988 i mål 55/87, Moxsel Import und Export (REG 1988, s. 3845), punkt 49, av den 20 november 2001 i mål C-268/99, Jany m.fl. (REG 2001, s. I-8615), punkt 47, av den 27 januari 2005 i mål C-188/03, Junk (REG 2005, s. I-885), punkt 33, och av den 22 oktober 2009 i de förenade målen C-261/08 och C-348/08, Zurita García och Choque Cabrera (REG 2009, s. I-10143), punkt 54.

12 — KOM(2003) 23 slutlig.

13 — Se det "icke-officiella dokument", "Single payment scheme/Special cases/National Reserve", som finns bifogat i bilaga IV i rådsdokument nr 9971/03 av den 3 juni 2003, nr 1, punkt 1.

14 — Dom av den 28 april 1988 i mål 120/86, Mulder (REG 1988, s. 2321), punkt 24.

15 — Domen i målet Grootes (ovan fotnot 8), punkt 44.

16 — Dom av den 11 juni 2009 i mål C-170/08, Nijemeisland (REG 2009, s. I-5127), punkt 44, och domen i målet Grootes (ovan fotnot 8), punkt 43.

17 — Dom av den 16 mars 2006 i mål C-94/05, Emsland-Stärke (REG 2006, s. I-2619), punkt 43, av den 26 oktober 2006 i mål C-248/04, Koninklijke Coöperatie Cosun (REG 2006, s. I-10211), punkt 79, och av den 13 mars 2008 i de förenade målen C-383/06-C-385/06, Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening (REG 2008, s. I-1561), punkt 52.

18 — Domen i målet Grootes (ovan fotnot 8), punkt 36.

30. Denna fråga rör emellertid rätteligen utöver rättssäkerhetsprincipen framför allt även principen om skydd för berättigade förväntningar, eftersom jordbrukaren måste kunna lita på att denne genom deltagandet i tillfälliga åtgärder för ett miljövänligt jordbruk inte missgynnas med avseende på framtida unionsstöd.<sup>19</sup> Det skulle för övrigt kunna strida mot likhetsprincipen om jordbruksföretag som deltagit i åtgärder för ett miljövänligt jordbruk behandlades som normalt producerande jordbruksföretag. Det skulle slutligen avskräcka jordbrukare från att delta i framtida åtgärder för ett miljövänligt jordbruk om stödet minskades efter det att åtgärden löpt ut. Detta strider mot unionens mål att enligt artikel 191 FEUF och artikel 37 i stadgan om de grundläggande rättigheterna säkerställa en hög skyddsnivå inom miljöpolitiken. Detta syfte måste enligt artikel 11 FEUF<sup>20</sup> beaktas i samband med all unionens politik, även inom den gemensamma jordbrukspolitik.

31. Mot denna bakgrund föreligger det inte någon anledning att begränsa undantagsbestämmelsen vid påverkan genom åtgärder för ett miljövänligt jordbruk till *allvarlig* påverkan av produktionen. Tvärtom ska även mindre omfattande negativ påverkan kompenseras. Målsättningen måste vara att jordbruksföretag som deltar i åtgärder för ett miljövänligt jordbruk ska kompenseras som om de hade producerat normalt, vid beräkningen av referensbeloppet enligt artikel 40 i förordning nr 1782/2003.

32. I motsats till kommissionens uppfattning kan medlemsstaterna mot denna bakgrund inte heller medges något stort utrymme för skönsmässig bedömning vid den närmare konkretiseringen av begreppet påverkan. I synnerhet är det osäkert huruvida det i Frankrike gällande tröskelvärdet, enligt vilket minskningen av direktstödet måste uppgå till 20 procent, kan anses tillåtet. Medlemsstaterna kan på sin höjd genom *minimikrav* utesluta undantagsbestämmelsens tillämplighet vad gäller helt obetydlig påverkan om de administrativa utgifterna är oproportionerliga i förhållande till fördelarna för de berörda jordbruksföretagen.<sup>21</sup>

33. Huruvida detta resonemang även är tillämpligt på *force majeure* eller exceptionella omständigheter enligt artikel 40.1 i förordning nr 1782/2003 kan lämnas därhän i förevarande mål. Till skillnad från vad Frankrike anser utgör det emellertid inte ett åsidosättande av likbehandlingsprincipen om berörda jordbruksföretag behandlas på annat sätt än jordbruksföretag som har deltagit i åtgärder för ett miljövänligt jordbruk. Enbart sistnämnda företag kan nämligen åberopa principerna om rättssäkerhet och skydd för berättigade förväntningar samt miljöskydd, vilket kan motivera skillnader vid övergången till gårdsstödet.

34. Det ska sammantaget konstateras att det för krav enligt artikel 40.1 och 40.5 i förordning nr 1782/2003 krävs att en jordbrukares produktion påverkas negativt genom åtaganden att bedriva ett miljövänligt jordbruk under referensperioden. Det krävs inte att denna påverkan är allvarlig.

### C – Den första frågan

35. Conseil d'État har ställt sin första fråga för att få klarhet i huruvida det enligt artikel 40.1 och 40.5 i förordning nr 1782/2003 är möjligt för medlemsstaterna att grunda den rätt till omvärdering av referensbeloppet som tillkommer jordbrukare vars produktion påverkades negativt på grund av de åtaganden att bedriva ett miljövänligt jordbruk som de omfattades av under hela eller delar av referensperioden, på en jämförelse mellan det direktstöd som lämnades under de år som påverkades och det direktstöd som lämnades under de år som inte påverkades.

19 — Vad gäller förevarande bestämmelse, se generaladvokaten Mazáks förslag till avgörande av den 8 juli 2010 i mål C-152/09, Grootes (REU 2010, s. I-11285), punkt 30, samt i principiellt hänseende domen i målet Mulder (ovan fotnot 14), punkterna 24, 26 och 27.

20 — Se även skäl 9 i ingressen till EU-fördraget.

21 — Se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 oktober 2009 i mål C-449/08, Elbertsen (REG 2009, s. I-10241), punkt 43.

36. Denna fråga synes visserligen sikta på att söka klarhet beträffande omfattningen av kompensationen enligt artikel 40.1 i förordning nr 1782/2003, det vill säga vilken rättsverkan denna bestämmelse medför. Frågan rör emellertid även ett av de villkor som uppställs där, nämligen påverkan på produktionen, eftersom justeringen av referensbeloppet just ska kompensera följderna av denna påverkan.

37. Som Confédération paysanne har framhållit, ställs i artikel 40.1 i förordning nr 1782/2003 krav på en påverkan av produktionen och inte på en minskning av direktstödet.

38. Såsom kommissionen emellertid har framhållit regleras inte i denna bestämmelse hur denna påverkan ska fastställas. Frankrike och kommissionen har för övrigt oemotsagda förklarat att före år 2003 baserades direktstödet på jordbruksföretagens produktion. Detta direktstöd utgör sålunda en lämplig bedömningsgrund för produktionens omfattning.

39. Såsom Frankrike dessutom har betonat har unionslagstiftaren även utnyttjat omfattningen av tidigare utbetalningar som bedömningsgrund för det framtida gårdsstödet. Enligt den första meningen i skäl 29 i förordning nr 1782/2003 är det för att fastställa det belopp som jordbrukaren bör vara berättigad till i det nya systemet lämpligt att hänvisa till de belopp som jordbrukaren har beviljats under en referensperiod. Detta syfte genomförs i artikel 37, i vilken det fastställs att det avgörande referensbeloppet normalt sett motsvarar det genomsnittliga belopp som en jordbrukare har erhållit under referensperioden enligt artikel 38. För det fall att hela referensperioden har påverkats negativt i den mening som avses i artikel 40.1 ska enligt artikel 40.2 i stället utbetalningarna under åren 1997–1999 beaktas.

40. Beräkningen av gårdsstödet på grundval av direktstödet under åren 2000–2003 eller i andra hand under åren 1997–1999 överensstämmer sålunda med systemet i förordning nr 1782/2003. Huruvida även tidigare år kan beaktas ska klargöras i samband med svaret på den andra frågan.

41. Confédération paysanne har visserligen invänt att stödet för genomförandet av åtgärder för ett miljövänligt jordbruk enligt förordning nr 1257/1999 och tillämpningsförordningen (EG) nr 445/2002<sup>22</sup> beräknades mot bakgrund av begränsningar av produktionen. I detta avseende är det emellertid fråga om ett annat regleringssystem som unionslagstiftaren inte förde över till undantagsbestämmelsen i förordning nr 1782/2003.

42. Den första frågan ska sålunda besvaras så, att artikel 40.1, 40.2 och 40.5 första stycket samt artiklarna 37 och 38 i förordning nr 1782/2003 medför en skyldighet för medlemsstaterna att grunda den rätt till omvärdering av referensbeloppet som tillkommer jordbrukare vars produktion påverkades negativt på grund av de åtaganden att bedriva ett miljövänligt jordbruk som de omfattades av under hela eller delar av referensperioden, på en jämförelse mellan det direktstöd som lämnades under de år som påverkades och det direktstöd som lämnades under de år som inte påverkades.

#### D – Den andra frågan

43. Genom den andra frågan ska det klargöras huruvida det enligt artikel 40.2 och 40.5 i förordning nr 1782/2003 är möjligt för medlemsstaterna att grunda den rätt till omvärdering av referensbeloppet som tillkommer jordbrukare vars produktion påverkades negativt på grund av de åtaganden att bedriva ett miljövänligt jordbruk som de omfattades av under åren 1997–2002, på en jämförelse

22 — Kommissionens förordning (EG) nr 445/2002 av den 26 februari 2002 om tillämpningsföreskrifter för förordning (EG) nr 1257/1999 (EGT L 74, s. 1).



mellan det direktstöd som uppbars under det sista år som inte påverkades av ett åtagande att bedriva ett miljövänligt jordbruk och det årliga genomsnittsbeloppet för direktstöd som uppburits under referensperioden. Enligt artikel 7 tredje stycket i förordning av den 20 november 2006 i dess lydelse enligt förordning av den 23 februari 2010 kommer åren 1992–1996 i fråga om år som inte påverkades.

44. Denna franska bestämmelse grundas på artikel 40.5 andra stycket i förordning nr 1782/2003. Mot denna bakgrund ska Frankrike i detta fall fastställa ett referensbelopp i enlighet med objektiva kriterier och på ett sådant sätt att likabehandling av jordbrukare kan garanteras och snedvridning av marknaden och konkurrensen undviks.

45. Såsom Frankrike och kommissionen har gjort gällande är utnyttjandet av tidigare stödperioder i princip ett objektiva kriterium. Det är emellertid tveksamt huruvida likabehandling av jordbrukarna säkerställs. I detta avseende ska det först klarläggas vilket handlingsutrymme medlemsstaterna har vid säkerställandet av likabehandlingen.

46. Domstolen har vad gäller en bestämmelse som liknar artikel 40.5 andra stycket i förordning nr 1782/2003 fastställt att medlemsstaterna har ett relativt stort handlingsutrymme. Det var i detta avseende fråga om artikel 42.4 i förordning nr 1782/2003 enligt vilken medlemsstaterna är skyldiga att fastställa ytterligare referensbelopp för jordbrukare som befinner sig i en särskild situation. Enligt denna bestämmelse föreskrivs i likhet med artikel 40.5 andra stycket att medlemsstaterna ska tillämpa objektiva kriterier på ett sådant sätt att likabehandling av jordbrukarna garanteras och snedvridning av marknaden och konkurrensen undviks. I detta avseende får medlemsstaterna fastställa referensbelopp på noll euro och tröskelvärden på 500 euro.<sup>23</sup>

47. Trots dessa likheter i texten är artikel 40.5 andra stycket och artikel 42.4 i förordning nr 1782/2003 emellertid inte jämförbara vad gäller målsättningen. Genom den förstnämnda bestämmelsen ska principerna om skydd för berättigade förväntningar och rättssäkerhet säkerställas,<sup>24</sup> medan den sistnämnda bestämmelsen omfattar situationer för vilka det är kännetecknande att det inte föreligger något skydd för berättigade förväntningar.<sup>25</sup>

48. Sålunda kan handlingsutrymmet enligt artikel 42.4 i förordning nr 1782/2003 inte tillämpas på artikel 40.5 andra stycket i samma förordning. För denna bestämmelse gäller tvärtom de slutsatser som kan dras av begreppet påverkan.<sup>26</sup> Medlemsstaternas handlingsutrymme är sålunda begränsat.

49. Det ska följaktligen ställas stränga krav vid bedömningen av huruvida likabehandling av jordbruksföretagen säkerställs genom en nationell bestämmelse. I synnerhet ska unionslagstiftarens bedömning beaktas i detta hänseende. Denne har uttryckligen begränsat de tidigare stödperioder som kan beaktas till åren 1997–2002, trots att tidigare perioder utan svårigheter hade kunnat inkluderas. Det ska sålunda presumeras att unionslagstiftaren inte ansåg att stöd som uppbars under samtliga perioder före år 1997 var jämförbart med stödet mellan åren 2000–2002. Denna bedömning skulle undergrävas om medlemsstaterna i en egen undantagsbestämmelse enligt artikel 40.5 andra stycket i förordning nr 1782/2003 helt enkelt kunde hämta vägledning från tidigare tidsperioder.

50. Kommissionens yttrande bekräftar denna bedömning särskilt vad gäller åren 1992 och 1993. I Frankrike uppgick den sammanlagda summan av direktstöd under dessa år enligt detta yttrande ungefär till 10 procent av utbetalningarna under de senare åren. Det kan sålunda nästan anses uteslutet att en skäligen kompensation för negativ påverkan kan uppnås på grundval av utbetalningar under dessa år.

23 — Domen i målet Elbertsen (ovan fotnot 21), punkterna 34 och 46.

24 — Se ovan punkt 28 och följande punkter.

25 — Domen i målet Elbertsen (ovan fotnot 21), punkt 45.

26 — Se ovan punkt 32.

51. Enligt kommissionens uppgifter uppnåddes däremot ungefär samma sammanlagda summa av direktstöd under åren 1995 och 1996 som under de efterföljande åren och år 1994 uppgick det i alla fall redan till ungefär 75 procent.

52. Av dessa uppgifter kan man emellertid inte sluta sig till att utbetalningarna från åren 1995 och 1996, eller kanske till och med från år 1994, tvärtom lagstiftarens bedömning, skulle kunna användas som bedömningsgrund. Det är nämligen inte på något sätt säkert att det enskilda direktstödet under dessa år är jämförbart med betalningarna under åren 1997–2002.

53. Sålunda är det enligt artikel 40.5 andra stycket i förordning nr 1782/2003 inte möjligt för medlemsstaterna att fastställa ytterligare referensperioder utöver de i artikel 38 och artikel 40.2.

54. Syftet med en nationell bestämmelse enligt artikel 40.5 andra stycket i förordning nr 1782/2003 ska tvärtom vara att kompensera de berörda jordbruksföretagen som om de under åren 2000–2002 inte hade deltagit i åtgärder för ett miljövänligt jordbruk.

55. Den beräkning av referensbeloppet på grundval av den faktiska påverkan på produktionen som Confédération paysanne förespråkar kan i principiellt hänseende anses vara lämpad att uppnå detta syfte. För att fastställa den negativa påverkan skulle man till exempel kunna beakta jämförbara jordbruksföretag eller produktionen innan åtgärderna för ett miljövänligt jordbruk påbörjades. Därefter vore det möjligt att beräkna vilket direktstöd som skulle ha betalats ut under åren 2000–2002 utan åtgärderna för ett miljövänligt jordbruk. Eftersom det enligt de uppgifter som Frankrike har lämnat enbart föreligger mycket få fall som inte kan avgöras på grundval av direktstöd under åren 1997–2002, skulle denna något mer betungande prövning kunna anses skälig.

56. Samtidigt ska det inte uteslutas att det även kan föreligga andra metoder som är lämpade för att uppnå fullständig kompensation av följderna av den negativa påverkan på produktionen. Det kan sålunda inte fastställas att enbart den negativa påverkan på produktionen skulle utgöra ett tillåtet kriterium för att genomföra artikel 40.5 andra stycket i förordning nr 1782/2003.

57. Den andra frågan ska sålunda besvaras så, att det enligt artikel 40.2 och 40.5 i förordning nr 1782/2003 inte är möjligt för medlemsstaterna att grunda den rätt till omvärdering av referensbeloppet som tillkommer jordbrukare vars produktion påverkades negativt på grund av de åtaganden att bedriva ett miljövänligt jordbruk som de omfattades av under åren 1997–2002, på en jämförelse mellan det belopp i direktstöd som uppbars under det sista året som inte påverkades av ett åtagande att bedriva ett miljövänligt jordbruk och det årliga genomsnittsbeloppet i direktstöd som uppbars under referensperioden. Tvärtom måste de berörda jordbruksföretagen vid beräkningen av referensbeloppet genom tillämpningen av artikel 40.5 andra stycket i förordning nr 1782/2003 kompenseras som om de under åren 2000–2002 inte hade deltagit i åtgärder för ett miljövänligt jordbruk.

## V – Förslag till avgörande

58. Jag föreslår därför att domstolen meddelar följande dom:

1. För krav enligt artikel 40.1 och 40.5 i förordning (EG) nr 1782/2003 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödssystem för jordbrukare krävs att en jordbrukares produktion påverkas negativt genom åtaganden att bedriva ett miljövänligt jordbruk under referensperioden. Det krävs inte att denna påverkan är allvarlig.

2. Artikel 40.1, 40.2 och 40.5 första stycket samt artiklarna 37 och 38 i förordning nr 1782/2003 medför en skyldighet för medlemsstaterna att grunda den rätt till omvärdering av referensbeloppet som tillkommer jordbrukare vars produktion påverkades negativt på grund av de åtaganden att bedriva ett miljövänligt jordbruk som de omfattades av under hela eller delar av referensperioden, på en jämförelse mellan det direktstöd som lämnades under de år som påverkades och det direktstöd som lämnades under de år som inte påverkades.
3. Det är enligt artikel 40.2 och 40.5 i förordning nr 1782/2003 inte möjligt för medlemsstaterna att grunda den rätt till omvärdering av referensbeloppet som tillkommer jordbrukare vars produktion påverkades negativt på grund av de åtaganden att bedriva ett miljövänligt jordbruk som de omfattades av under åren 1997–2002, på en jämförelse mellan det belopp i direktstöd som uppbars under det sista året som inte påverkades av ett åtagande att bedriva ett miljövänligt jordbruk och det årliga genomsnittsbeloppet i direktstöd som uppbars under referensperioden. Tvärtom måste de berörda jordbruksföretagen vid beräkningen av referensbeloppet genom tillämpningen av artikel 40.5 andra stycket i förordning nr 1782/2003 kompenseras som om de under åren 2000–2002 inte hade deltagit i åtgärder för ett miljövänligt jordbruk.