



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
föredraget den 25 november 2020¹

Mål C-361/19

**De Ruiter vof
mot**

Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

(begäran om förhandsavgörande från College van Beroep voor het bedrijfsleven (appellationsdomstol för förvaltningsrättsliga mål av ekonomisk art, Nederländerna))

”Begäran om förhandsavgörande – Gemensam jordbrukspolitik – Direktstöd – Förordning (EU) nr 1306/2013 – Artikel 97.1 – Artikel 99.1 – Genomförandeförordning (EU) nr 809/2014 – Artikel 73.4 a – Minskningar och uteslutningar till följd av överträdelse av reglerna om tvärvillkor – Fastställande av det år som ska beaktas vid beräkning av procentuell minskning – Beräkning av minskning – Avräkning av minskning – Året då överträdelsen inträffar – Året då överträdelsen konstateras – Domen Teglgård och Fløjstrupgård (C-239/17, EU:C:2018:597)”

I. Inledning

1. Förevarande mål utgör en uppföljning av domen Teglgård och Fløjstrupgård.²
2. I den domen hade EU-domstolen att avgöra huruvida minskningar av direktstöd till jordbrukare till följd av överträdelse av reglerna om tvärvillkor,³ enligt den då aktuella lagstiftningen, skulle beräknas på grundval av det stöd som hade beviljats för det kalenderår då överträdelsen *inträffade*, eller för det år då nämnda överträdelse *konstaterades*.⁴ EU-domstolen slog fast att året då händelserna *inträffade* ska ligga till grund för beräkningen.⁵

1 Originalspråk: franska.

2 Dom av den 25 juli 2018 (C-239/17, EU:C:2018:597) (nedan kallad domen Teglgård).

3 Vad gäller systemet med tvärvillkor, se punkterna 39–41 i detta förslag till avgörande.

4 Domen Teglgård, punkt 34.

5 Domen Teglgård, punkt 59.

3. När domen Teglgård meddelades, hade de bestämmelser som var i fråga i det målet redan upphävts och ersatts av nya bestämmelser som ändrade de berörda bestämmelsernas ordalydelse. Denna nya lagstiftning är den som bör tolkas i förevarande mål, där den fråga som uppkommer är densamma som den som besvarades i domen Teglgård, men avser den nya lagstiftningen. Beräknas minskningen av direktstöd enligt den nya lagstiftningen på grundval av året då överträdelsen *inträffade* eller året då överträdelsen *konstaterades*? De bestämmelser som ska tolkas är artiklarna 97.1 och 99.1 i förordning (EU) nr 1306/2013,⁶ samt artikel 73.4 a i genomförandeförordning (EU) nr 809/2014.⁷

4. I förevarande mål ska EU-domstolen således i huvudsak avgöra huruvida unionslagstiftaren, när den införde de nya bestämmelserna, hade för avsikt att ändra det år som ska ligga till grund för beräkningen av minskat stöd, såsom det föreskrivs i de tidigare bestämmelserna.

5. I slutet av min redogörelse kommer jag att föreslå att EU-domstolen besvarar denna fråga nekande, på så sätt att det år då överträdelsen *inträffade* alltid ska ligga till grund för beräkningen.

6. Begäran om förhandsavgörande har framställts av College van Beroep voor het bedrijfsleven (appellationsdomstol för förvaltningsrättsliga mål av ekonomisk art, Nederländerna) i samband med en tvist mellan en jordbrukare och minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (minister med ansvar för jordbruk, miljö och livsmedelskvalitet, nedan kallad ministern) angående ministerns beslut att minska direktstöd, som jordbrukaren var berättigad till, till följd av två överträdelser av reglerna om tvärvillkor.

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Tillämplig unionsrätt i målet Teglgård (tidigare tillämpliga bestämmelser)

7. Systemet med tvärvillkor infördes genom förordning (EG) nr 1782/2003,⁸ i dess lydelse enligt tillämpningsförordning (EG) nr 796/2004⁹ (avsnitt 1). Dessa förordningar har därefter upphävts och ersatts av förordning (EG) nr 73/2009¹⁰ respektive tillämpningsförordning (EG) nr 1122/2009¹¹ (avsnitt 2). Det var dessa förordningar som var aktuella i domen Teglgård.

6 Europaparlamentets och rådets förordning av den 17 december 2013 om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitiken och om upphävande av rådets förordningar (EEG) nr 352/78, (EG) nr 165/94, (EG) nr 2799/98, (EG) nr 814/2000, (EG) nr 1200/2005 och nr 485/2008 (EUT L 347, 2013, s. 549).

7 Kommissionens genomförandeförordning av den 17 juli 2014 om regler för tillämpningen av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1306/2013 vad gäller det integrerade administrations- och kontrollsystemet, landsbygdsutvecklingsåtgärder och tvärvillkor (EUT L 227, 2014, s. 69).

8 Rådets förordning av den 29 september 2003 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken 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 (EUT L 270, 2003, s. 1).

9 Kommissionens förordning av den 21 april 2004 om närmare föreskrifter för tillämpningen av de tvärvillkor, den modulering och det integrerade administrations- och kontrollsystem 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, 2004, s. 18).

10 Rådets förordning av den 19 januari 2009 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd för jordbrukare inom den gemensamma jordbrukspolitiken 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, 2009, s. 16).

11 Kommissionens förordning av den 30 november 2009 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 73/2009 vad gäller tvärvillkor, modulering och det integrerade administrations- och kontrollsystem inom de system för direktstöd till jordbrukare som införs genom den förordningen och om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1234/2007 när det gäller tvärvillkoren för stöd inom vinsektorn (EUT L 316, 2009, s. 65).

1. Förordning nr 1782/2003 och tillämpningsförordning nr 796/2004

8. I den franska språkversionen av artikel 6.1 i förordning nr 1782/2003 föreskrevs i huvudsak att vid överträdelse av reglerna om tvärvillkor skulle det sammanlagda beloppet av direktstöd som skulle beviljas för ”det år då överträdelsen konstateras” minskas.¹² I nästan samtliga språkversioner av denna bestämmelse nämndes däremot ”det år då överträdelsen inträffar”.¹³

9. Från och med år 2008 ändrades artikel 6.1 i förordning nr 1782/2003 genom förordning (EG) nr 146/2008¹⁴ på följande sätt:

”I de fall då det förekommer överträdelser av de föreskrivna verksamhetskraven eller villkoren för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden vid någon tidpunkt under ett visst kalenderår (nedan kallat det aktuella kalenderåret) och överträdelsen i fråga beror på en åtgärd eller försummelse som direkt kan tillskrivas den jordbrukare som lämnade in stödansökan det aktuella kalenderåret, ska det sammanlagda direktstödet som ... ska betalas ut till jordbrukaren minskas eller dras in ...”

10. I artikel 66.1 första stycket i förordning nr 796/2004 föreskrevs följande:

”1. Om en överträdelse beror på jordbrukarens försummelse skall det ... göras en minskning av det totala belopp i direktstöd ... som har beviljats eller som skall beviljas jordbrukaren i fråga efter stödansökningar som han har lämnat in eller kommer att lämna in under det kalenderår då konstaterandet gjordes. ...”

2. Förordning nr 73/2009 och tillämpningsförordning nr 1122/2009

11. Från och med den 19 januari 2009 ersattes artikel 6.1 i förordning nr 1782/2003, i dess lydelse enligt förordning nr 146/2008, av artikel 23.1 i förordning nr 73/2009, och från och med den 30 november 2009 ersattes artikel 66.1 i tillämpningsförordning nr 796/2004 av artikel 70.8 a i tillämpningsförordning nr 1122/2009.

12. Artikel 23.1 första stycket i förordning nr 73/2009 hade följande lydelse:

”1. Om föreskrivna verksamhetskrav eller god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden inte iakttas vid någon tidpunkt under ett givet kalenderår (nedan kallat kalenderåret i fråga), och det beror på en åtgärd eller en försummelse som direkt kan anses bero på den jordbrukare som lämnade in stödansökan avseende kalenderåret i fråga, ska det sammanlagda beloppet av direktstöd som har beviljats eller kommer att beviljas den jordbrukaren ... minskas ...”

13. I artikel 70.8 a i tillämpningsförordning nr 1122/2009 föreskrevs följande:

”8. Vid tillämpning av minskningar ska procentsatsen för minskningen tillämpas på det totala belopp som utgörs av

- a) det totala beloppet för samtliga direktstöd som har beviljats eller som ska beviljas den berörda jordbrukaren till följd av de stödansökningar som denne redan har lämnat in eller kommer att lämna in under det kalenderår då iakttagelsen görs ... ”

¹² I den franska språkversionen av denna bestämmelse anges följande: "[l]orsque les exigences réglementaires en matière de gestion ou les bonnes conditions agricoles et environnementales ne sont pas respectées en raison d'un acte ou d'une omission directement imputable à l'agriculteur concerné, 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."

¹³ Se domen Teglgård, punkt 36.

¹⁴ Rådets förordning av den 14 februari 2008 om ändring av förordning (EG) nr 1782/2003 (EUT L 46, 2008, s. 1) [artikel 1.1 a].

B. Tillämpliga unionsbestämmelser i det nationella målet

14. Från och med den 17 december 2013 har bestämmelserna om tvärvillkor i förordning nr 73/2009 och i tillämpningsförordning nr 1122/2009 ersatts av bestämmelserna i förordning nr 1306/2013¹⁵ (avsnitt 1) och från och med den 17 juli 2014 har bestämmelserna i tillämpningsförordning nr 1122/2009 ersatts av bestämmelserna i genomförandeförordning nr 809/2014 (avsnitt 2). Det är dessa förordningar, vilka ingår i reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken, som ska tolkas i förevarande mål.

1. Förordning nr 1306/2013

15. Skäl 53 i förordning nr 1306/2013 har följande lydelse:

”Förordning [nr 1782/2003], som ersattes av förordning [nr 73/2009], fastställde principen om att full utbetalning till stödmottagare av vissa stöd inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken bör kopplas till förenlighet med regler som gäller jordbruksmark, jordbruksproduktion och jordbruksverksamhet. ...”

16. I skäl 57 i förordningen stadgas följande:

”Systemet med tvärvillkor innebär vissa administrativa begränsningar för både stödmottagare och nationella förvaltningar på grund av de register som måste föras, de kontroller som ska utföras och de sanktioner som ska tillämpas när så behövs. Sanktionerna bör vara effektiva, proportionella och avskräckande. De bör påföras utan att hänsyn tas till andra sanktioner som fastställs i annan unionsrätt eller nationell rätt. För att nå överensstämmelse är det lämpligt att sammanföra de relevanta unionsbestämmelserna i ett enda rättsinstrument. ...”

17. I artikel 91.1 i förordningen föreskrivs följande:

”1. När en stödmottagare enligt artikel 92 inte följer reglerna för tvärvillkor som fastställs i artikel 93 ska stödmottagaren åläggas en administrativ sanktion.”

18. Artikel 97 i samma förordning har rubriken ”Tillämpning av den administrativa sanktionen”. I artikel 97.1 föreskrivs följande:

”1. Den administrativa sanktion som föreskrivs i artikel 91 ska tillämpas, när reglerna för tvärvillkor inte följs vid någon tidpunkt under ett givet kalenderår (kalenderåret i fråga) och överträdelsen direkt kan anses bero på den stödmottagare som lämnade in stödansökan eller stödanspråket för kalenderåret i fråga.”

19. Artikel 99 i förordning nr 1306/2013 har rubriken ”Beräkning av den administrativa sanktionen”. I artikel 99.1 föreskrivs följande:

”1. Den administrativa sanktion som föreskrivs i artikel 91 ska tillämpas genom en minskning eller uteslutning av totalbeloppen för de stöd som anges i artikel 92 som har beviljats eller skulle beviljats den berörde stödmottagaren avseende stödansökningar som denne har lämnat in eller kommer att lämna in under det kalenderår som överträdelsen konstateras.

¹⁵ Trots att bestämmelserna om tvärvillkor i förordning nr 73/2009 har ersatts av bestämmelserna i förordning nr 1306/2013, har bestämmelserna i förordning nr 73/2009 formellt sett upphävts genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013 av den 17 december 2013 om regler för direktstöd för jordbrukare inom de stödordningar som ingår i den gemensamma jordbrukspolitiken och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 637/2008 och rådets förordning (EG) 73/2009 (EUT L 347, 2013, s. 608).

För beräkningen av dessa minskningar och uteslutningar ska hänsyn tas till den upptäckta överträdelsens allvar, omfattning, varaktighet och upprepning samt de kriterier som anges i punkterna 2, 3 och 4.”

2. Genomförandeförordning nr 809/2014

20. Kapitel III, avdelning V i genomförandeförordning nr 809/2014 har rubriken ”Beräkning och tillämpning av administrativa sanktioner”. Artikel 73 i detta kapitel har rubriken ”Allmänna principer”. I 73.4 a föreskrivs följande:

”4. Den administrativa sanktionen ska tillämpas på hela stödbeloppet ... som har betalats ut eller ska betalas ut till stödmottagaren,

a) på grundval av stödansökningar eller stödanspråk som stödmottagaren har lämnat in eller ska lämna in under kontrollresultatsåret ...”

III. Målet vid den nationella domstolen, tolkningsfrågan och förfarandet vid EU-domstolen

21. Klaganden i det nationella målet är jordbrukare. Med anledning av en kontroll som utfördes av Nederländse Voedsel- en Warenautoriteit (den nederländska livsmedels- och produktsäkerhetsmyndigheten, NVWA) år 2016, konstaterades två överträdelser av reglerna om tvärvillkor: Ett på hälsoområdet, som inträffade år 2015, och ett på djurskyddsområdet, som inträffade år 2016.

22. Efter skriftväxling med klaganden, beslutade NVWA den 16 februari 2017 om att ålägga klaganden en minskning med 5 procent av det direktstöd som han skulle beviljas för år 2016 till följd av överträdelserna av reglerna om tvärvillkor.

23. Klaganden överklagade detta beslut. Genom beslut av den 30 juni 2017 fann ministern vid omprövning inte skäl att ändra det tidigare beslutet. Klaganden överklagade därefter beslutet till den hänskjutande domstolen.

24. Den hänskjutande domstolen anser att ministern haft skäl för att minska klagandens direktstöd.

25. Den hänskjutande domstolen har i detta avseende inledningsvis påpekat att den första överträdelsen inträffade år 2015 och den andra år 2016. Överträdelserna konstaterades år 2016. Vad gäller den första överträdelsen motsvarar *året då överträdelsen inträffade* således inte *året då överträdelsen konstaterades*.

26. Den hänskjutande domstolen har vidare påpekat att NVWA fastställde en minskning på 3 procent av stödbeloppet i enlighet med artikel 39.1 i delegerad förordning (EU) nr 640/2014.¹⁶ Med hänsyn till att båda överträdelserna konstaterades samma år, nämligen år 2016, och att de omfattas av olika tvärvillkorsområden, lade NVWA till minskningarna och fastställde dem samtidigt till det tak på 5 procent som följer av artikel 74 i genomförandeförordning nr 809/2014. NVWA lade således det år då överträdelserna *konstaterades* (år 2016), och inte de år då överträdelserna *inträffade* (år 2015 respektive 2016), som grund för beräkningen av minskat direktstöd.

¹⁶ Kommissionens delegerade förordning av den 11 mars 2014 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1306/2013 vad gäller det integrerade administrations- och kontrollsystemet och villkor för avslag på eller indragning av betalningar samt administrativa sanktioner som gäller för direktstöd, landsbygdsutvecklingsstöd och tvärvillkor (EUT L 181, 2014, s. 48).

27. Den hänskjutande domstolen anser att metoden för att beräkna minskningen är förenlig med artikel 99.1 i förordning nr 1306/2013 och artikel 73.4 a i genomförandeförordning nr 809/2014. Den hänskjutande domstolen anser nämligen att det av dessa bestämmelser tydligt framgår att minskningen av direktstöd till följd av överträdelse av reglerna om tvärvillkor ska beräknas på grundval av det direktstöd som beviljats för *det år då överträdelsen konstaterades*.

28. Den hänskjutande domstolen hyser emellertid tvivel om huruvida dessa bestämmelser är förenliga med vissa allmänna unionsrättsliga principer, såtillvida att året då överträdelsen av reglerna om tvärvillkor konstaterades och året då överträdelsen inträffade inte överensstämmer, vilket innebär att minskningen beräknas på grundval av *det år då överträdelserna konstaterades*. Den hänskjutande domstolen vill särskilt få klarhet i huruvida nämnda unionsbestämmelserna, mot bakgrund av domskälen i domen Teglgaard, anses strida mot principerna om likabehandling, proportionalitet och rättssäkerhet.

29. Mot denna bakgrund beslutade den hänskjutande domstolen, genom beslut av den 23 april 2019 som inkom till EU-domstolen den 3 maj 2019, att vilandeförklara målet och ställa följande giltighetsfråga till EU-domstolen:

”Är artikel 99.1 i förordning [nr 1306/2013] och artikel 73.4 a i [genomförandeförordning nr 809/2014] giltiga, med hänsyn till att det i dessa anges att det år som ska ligga till grund för beräkningen av minskat stöd till följd av överträdelse av reglerna om tvärvillkor är det år då överträdelsen konstateras, för det fall överträdelsen inte inträffar samma år som den konstateras?”

30. Den nederländska, den danska och den tyska regeringen, Europaparlamentet, Europeiska rådet samt Europeiska kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden. Dessutom har dess berörda parter, liksom den svenska regeringen, svarat på EU-domstolens skriftliga frågor av den 27 april 2020.

IV. Bedömning

A. Inledande anmärkningar avseende giltighetsfrågan

31. Den hänskjutande domstolen har ställt frågan, såsom den har formulerats, för att få klarhet i huruvida artikel 99.1 i förordning nr 1306/2013 och artikel 73.4 a i genomförandeförordning nr 809/2014 är *giltiga*, och inte för att begära att dessa bestämmelser *tolkas*. Den hänskjutande domstolen anser nämligen att det av dessa bestämmelser framgår att minskningen av stödet ska beräknas på grundval av det stöd som beviljades under *det år då överträdelsen* av reglerna om tvärvillkor *konstaterades*.¹⁷

32. Jag delar emellertid inte det antagande som avser tolkningen av artikel 99.1 i förordning nr 1306/2013 och artikel 73.4 a i genomförandeförordning nr 809/2014, på vilket giltighetsfrågan grundar sig.

33. Enligt min mening gör dessa bestämmelser det inte möjligt att vid en första anblick tydligt fastställa om det är *det år då överträdelsen inträffar* eller *det år då överträdelsen konstateras* som enligt denna lagstiftning ska ligga till grund för beräkningen av minskningar. Denna fråga ska således besvaras, före allt annat, inom ramen för förevarande mål.

¹⁷ Se punkt 27 i detta förslag till avgörande.

34. För detta ändamål är det nödvändigt att tolka inte bara de bestämmelser som avses i giltighetsfrågan, utan framför allt artikel 97.1 i förordning nr 1306/2013. Det finns nämligen anledning att fråga sig huruvida beräkningen av minskningen regleras i artikel 97.1 i förordning nr 1306/2013 snarare än i artikel 99.1 i denna förordning och i artikel 74.4 a i genomförandeförordning nr 809/2014.

35. Efter detta klargörande anser jag nämligen, såsom jag kommer att förklara längre fram, att de berörda bestämmelserna avser *det år då överträdelsen inträffar* som grund för beräkningen av minskningar, vilket innebär att frågan om giltigheten av de bestämmelser som den hänskjutande domstolen har tagit upp inte uppkommer.

36. Den enda fråga som bör besvaras i förevarande mål är således den som avser tolkningen av de berörda bestämmelserna för att fastställa vilket år som ska ligga till grund för beräkningen av minskat direktstöd.

37. Av det ovan anförda och för att den hänskjutande domstolen ska kunna få ett ändamålsenligt svar följer att frågan bör omformuleras på följande sätt¹⁸: Ska artiklarna 97.1 och 99.1 i förordning nr 1306/2013 samt artikel 73.4 a i genomförandeförordning nr 809/2014 tolkas så, att minskningar av direktstöd till följd av en överträdelse av reglerna om tvärvillkor ska beräknas på grundval av det stöd som beviljats för det kalenderår då överträdelsen *inträffar* eller på grundval av det stöd som beviljats för det år då överträdelsen *konstateras*?

38. För att besvara denna fråga anser jag det är lämpligt att först erinra om systemet för minskning till följd av överträdelse av reglerna om tvärvillkor (del B). Därefter kommer jag att erinra om slutsatserna från domen Teglgård (del C) innan jag tolkar de bestämmelser som är tillämpliga i det nationella målet (del D).

B. Systemet för minskning till följd av överträdelse av reglerna om tvärvillkor

39. Inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken ska jordbrukarna, för att ha rätt till direktstöd, uppfylla villkoren för stödberättigande. Så länge de erhåller detta stöd omfattas de även av reglerna om tvärvillkor,¹⁹ vars överträdelse medför en procentuell minskning av det totala stödbeloppet.

40. Minskningen av direktstöd till följd av överträdelse av reglerna om tvärvillkor ska göras i två steg. Först ska minskningen *beräknas* och sedan *avräknas*.

41. Vid beräkningen av minskningen kan valet mellan *det år då överträdelsen inträffar* och *det år då överträdelsen konstateras* som beräkningsgrund ha en betydande inverkan på minskningens omfattning. De faktiska omständigheterna, såsom antalet brukade hektar, som ligger till grund för beviljandet av direktstödet, kan variera avsevärt från ett år till ett annat. Om överträdelsen av reglerna

¹⁸ Det ska erinras om att det, enligt det förfarande för samarbete mellan nationella domstolar och EU-domstolen som införts genom artikel 267 FEUF, ankommer det på EU-domstolen att ge den nationella domstolen ett ändamålsenligt svar, som gör det möjligt för den domstolen att avgöra det mål som den ska pröva. I detta syfte ankommer det på EU-domstolen att omformulera de frågor som ställts till den eller att pröva huruvida en fråga om en unionsbestämmelses giltighet grundar sig på en korrekt tolkning av den aktuella bestämmelsen. Se dom av den 17 juli 1997, Krüger (C-334/95, EU:C:1997:378, punkterna 22 och 23).

¹⁹ Reglerna om tvärvillkor kopplar den fulla betalningen av direktstöd till uppfyllelse av bestämmelserna om mark, produktion och jordbruksverksamhet, vilka syftar till att införa grundläggande normer för miljö, livsmedelssäkerhet, djurhälsa och djurskydd, samt god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden i den gemensamma organisationen av marknaderna. Om dessa normer inte uppfylls, ska medlemsstaterna helt eller delvis dra in stödet. Reglerna om tvärvillkor innebär således en skyldighet för jordbrukarna att under varje verksamhetsår iaktta de föreskrivna verksamhetskraven och god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden, vilka utgör bestämmelserna om tvärvillkor (se domen Teglgård, punkterna 40–42).

om tvärvillkor inte konstateras samma år som den inträffade, genom att använda *det år då överträdelsen konstateras* som grund för beräkningen, kan det minskade stödbeloppet således vara högre än beloppet för det år då överträdelsen inträffade för det fall att antalet hektar ökar, eller tvärtom mindre om antalet hektar minskar.²⁰

42. Det är denna situation, i vilken beloppet för direktstöd varierar mellan det år då överträdelsen inträffar och det år då överträdelsen konstateras, som var i fråga i domen Teglgaard.²¹

C. Slutsatserna från domen Teglgaard

43. I förevarande mål är domen Teglgaard särskilt relevant i två avseenden.

44. *Inledningsvis* hade EU-domstolen att ta ställning till en tolkningsfråga som liknade den i förevarande mål, nämligen huruvida *det år då överträdelsen inträffar* eller *det år då överträdelsen konstateras* ska ligga till grund för beräkningen av minskat direktstöd.

45. Det rörde sig närmare bestämt om tolkningen av artikel 6.1 i förordning nr 1782/2003. Ordalydelsen i denna bestämmelse var inte tydlig på grund av skillnader mellan de olika språkversionerna. I den franska versionen av denna bestämmelse föreskrevs i huvudsak att det år som var relevant för minskningen av stödet var *det år då överträdelsen konstaterades*. I nästan samtliga språkversioner av denna bestämmelse föreskrevs däremot att det år som var relevant för minskningen var *det år då överträdelsen inträffade*.²²

46. Mot bakgrund av dessa båda tolkningsmöjligheter valde EU-domstolen det år då överträdelsen inträffar. EU-domstolen grundade sig därvid bland annat dels på syftet med bestämmelserna om tvärvillkor, dels på proportionalitetsprincipen, likabehandlingsprincipen och rättssäkerhetsprincipen.

47. EU-domstolen fann först och främst att endast användningen av året då överträdelsen inträffade som beräkningsgrund var ägnad att säkerställa att syftet med reglerna om tvärvillkor alltid uppnåddes.

48. I detta avseende angav EU-domstolen att syftet med förordning nr 1782/2003 med avseende på efterlevnad av reglerna om tvärvillkor var att *koppla* betalning av direktstöd till uppfyllelse av bestämmelser som gäller god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden, vilka utgör bestämmelserna om tvärvillkor. I de fall där dessa regler inte iakttoogs, var medlemsstaterna tvungna att besluta att direktstöd skulle minskas. Enligt EU-domstolen är det endast meningsfyllt att iakta dessa regler om den påföljd som följer vid ett åsidosättande av dem motsvaras av en minskning av direktstöd som har beviljats det år då åsidosättandet inträffade. Endast en sådan överensstämmelse kunde upprätthålla *kopplingen* mellan det agerande från jordbrukarens sida som ligger till grund för påföljden och påföljden i sig, eftersom de faktiska omständigheter som ligger till grund för det beviljade stödet kan variera avsevärt från ett år till ett annat.²³

49. EU-domstolen slog därefter fast att endast användningen av året då överträdelsen inträffade som beräkningsgrund var ägnad att alltid säkerställa iakttagandet av proportionalitetsprincipen. Det är inte möjligt att upprätthålla kopplingen mellan det agerande från jordbrukarens sida som ligger till grund för en minskning och minskningen i sig, om det är året då överträdelsen av reglerna om tvärvillkor

20 Se även, för ett liknande resonemang, domen Teglgaard, punkterna 48 och 53. Se, exempelvis, punkterna 72–76 detta förslag till avgörande. Om däremot året då överträdelsen begicks är detsamma som året då överträdelsen konstaterades, uppkommer inte problemet med att välja mellan året då överträdelsen uppkom och året då överträdelsen konstaterades.

21 I förevarande mål framgår det inte av beslutet om hänskjutande huruvida de faktiska omständigheter som kännetecknar den berörda jordbrukarens situation har förändrats mellan det år då överträdelsen inträffade (2015) och det år då överträdelsen konstaterades (2016) med avseende på överträdelsen av tvärvillkoren på hälsområdet.

22 Domen Teglgaard, punkt 36.

23 Domen Teglgaard, punkterna 40–43.

konstaterades som ska beaktas vid beräkningen av minskningen. Däremot säkerställdes iakttagandet av proportionalitetsprincipen när minskningen av direktstödet beräknades på beloppet av det direktstöd som ska beviljats eller som skulle beviljas för det kalenderår då överträdelsen av reglerna om tvärvillkor inträffade, eftersom nyssnämnda koppling kan upprätthållas i sådant fall.²⁴

50. Slutligen var användningen av året då överträdelsen inträffade ägnad att säkerställa likabehandlingsprincipen och rättssäkerhetsprincipen. Det faktum att detta år valdes som beräkningsgrund gjorde det nämligen möjligt att undvika risken för att det stödbelopp som minskades var högre eller lägre än beloppet för det år då överträdelsen av reglerna om tvärvillkor konstaterades, vilket kunde dels säkerställa likabehandling av jordbrukare, dels göra de ekonomiska följderna av en överträdelse av reglerna om tvärvillkor förutsägbara för den berörda jordbrukaren.²⁵

51. *Vidare* tolkade EU-domstolen i domen Teglgaard samtliga bestämmelser om beräkning av minskningar som föregick den lagstiftning som är i fråga i förevarande mål. Även om ordalydelsen i de tidigare bestämmelserna har ändrats över tid,²⁶ har EU-domstolen tolkat dem på samma sätt. EU-domstolen har i detta avseende gjort en tydlig åtskillnad mellan *beräkning* och *avräkning* av minskningar. Enligt EU-domstolen ska samtliga tidigare bestämmelser tolkas så, att minskningarna ska beräknas på grundval av det stöd som har beviljats eller som ska beviljas för det år då överträdelsen *inträffar*, medan de minskningar av direktstöd som beräknats på så sätt ska *avräknas* från det stöd som har beviljats eller som ska beviljas för det kalenderår då överträdelsen av reglerna om tvärvillkor konstateras.²⁷

52. Såsom jag angav i inledningen till detta förslag till avgörande är frågan som ställts i förevarande mål huruvida denna tolkning även gäller för de nya bestämmelserna, eller om lagstiftaren avsåg att ändra det år som ska ligga till grund för beräkningen av minskningar.

53. För att besvara denna fråga anser jag att det är lämpligt att först tolka bestämmelserna i grundförordningen, det vill säga artiklarna 97.1 och 99.1 i förordning nr 1306/2013 (avsnitt D), innan jag tolkar genomförandeförordning nr 809/2014 (avsnitt E). Genomförandeförordning nr 809/2014 ska nämligen, som tillämpningsförordning som antagits med stöd av ett bemyndigande i förordning nr 1306/2013, tolkas i enlighet med förordning nr 1306/2013 och kan inte avvika från bestämmelserna i denna förordning, som den härleds från.²⁸

D. Tolkningen av förordning nr 1306/2013

54. Vid tolkningen av förordning nr 1306/2013 är artikel 23.1 i förordning nr 73/2009 av särskilt intresse, eftersom det är denna bestämmelse i grundförordningen som föregick förordning nr 1306/2013 som EU-domstolen har tolkat så, att den avser *det år då överträdelsen inträffar* som beräkningsgrund för minskningen.²⁹ Frågan är således vilken bestämmelse i förordning nr 1306/2013 som har ersatt artikel 23.1 i förordning nr 73/2009.

²⁴ Domen Teglgaard, punkterna 40–43 och 49–51.

²⁵ Domen Teglgaard, punkterna 48, 52 och 53.

²⁶ Det rör sig dels om artikel 6.1 i förordning nr 1782/2003, artikel 6.1 i denna förordning, i dess lydelse enligt förordning nr 146/2008, samt artikel 66.1 i tillämpningsförordning nr 796/2004, dels om artikel 23.1 i förordning nr 73/2009 och artikel 70.4 och 70.8 a i tillämpningsförordning nr 1122/2009. Dessa bestämmelser citeras i avsnitt II.A i detta förslag till avgörande.

²⁷ Se domen Teglgaard, punkterna 34–59.

²⁸ Se, för ett liknande resonemang, domen Teglgaard, punkt 45 och där angiven rättspraxis.

²⁹ Se domen Teglgaard, punkterna 55 och 56.

55. Härvidlag konstaterar jag inledningsvis att förordning nr 1306/2013 inte bara innehåller en bestämmelse som är identisk med artikel 23.1 i förordning nr 73/2009, utan två, nämligen artiklarna 97.1 och 99.1. Vid en första anblick har båda bestämmelserna en ordalydelse som liknar ordalydelsen i artikel 23.1 i förordning nr 73/2009.³⁰

56. Vidare noterar jag att det i båda bestämmelserna hänvisas till ett visst år men inte till samma år. I artikel 99.1 i förordning nr 1306/2013 hänvisas till *det år då överträdelsen konstateras*, medan det i artikel 97.1 i samma förordning hänvisas till det kalenderår då stödmottagaren ska iaktta reglerna för tvärvillkor, vilket motsvarar *det år då överträdelsen inträffar*.³¹ Frågan uppkommer således om *vilken* av dessa bestämmelser som avser beräkningen av minskningar och, allmänt, huruvida lagstiftaren har avsett att inte längre använda *det år då överträdelsen inträffar* som grund för beräkningen, såsom föreskrevs i tidigare lagstiftning.

57. De berörda parterna har olika uppfattningar i detta avseende.

58. Å ena sidan anser den nederländska och den tyska regeringen samt kommissionen att lagstiftaren med den nya lagstiftningen avsett att ändra det år på grundval av vilket minskningarna ska beräknas. De anser att den tidigare artikel 23.1 i förordning nr 73/2009 om beräkning har ersatts av artikel 99.1 i förordning nr 1306/2013. Eftersom den sistnämnda bestämmelsen hänvisar till *det år då överträdelsen konstateras*, bör minskningen beräknas på grundval av detta år.

59. Å andra sidan anser den danska regeringen, Europaparlamentet och rådet att de nya bestämmelserna i stort sett är identiska med tidigare bestämmelser och att lagstiftaren inte hade för avsikt att ändra det relevanta året för beräkningen av minskningar. De anser i huvudsak att artikel 99.1 i förordning nr 1306/2013 inte reglerar *beräkningen* av minskningen, utan dess *avräkning*. Det framgår således av denna bestämmelse, som hänvisar till *det år då överträdelsen konstateras*, att minskningen ska *räknas av* från det stöd som beviljats under detta år. Vad däremot gäller *beräkningen* av minskningen anser den danska regeringen att det är artikel 97.1 i förordning nr 1306/2013 som har ersatt den tidigare artikel 23.1 i förordning nr 73/2009 och att minskningen således ska beräknas på grundval av *det år då överträdelsen inträffar*, såsom föreskrivs i den förstnämnda bestämmelsen.³²

60. Jag instämmer i den sistnämnda tolkningen av bland annat följande skäl. För det första framgår av en jämförelsetabell att det är artikel 97.1 i förordning nr 1306/2013 som har ersatt artikel 23.1 i förordning nr 73/2009 (avsnitt 1). För det andra är endast användningen av *året då överträdelsen inträffar* som beräkningsgrund ägnad att säkerställa att syftet med förordning nr 1306/2013 i fråga om efterlevnaden av reglerna om tvärvillkor och proportionalitetsprincipen uppnås (avsnitt 2). För det tredje kan det, enligt min mening, utläsas av bakgrunden till förordning nr 1306/2013 att lagstiftaren *inte avsett* att ändra de tidigare bestämmelserna i detta avseende, utan det kan till vara tvärtom (avsnitt 3).

30 Medan den första delen av ordalydelsen i artikel 23.1 i förordning nr 73/2009 liknar ordalydelsen i artikel 97.1 i förordning nr 1306/2013, ligger den andra delen av den förstnämnda bestämmelsen nära ordalydelsen i artikel 99.1 i förordning nr 1306/2013.

31 Se även, för ett liknande resonemang, domen Teglgaard, punkt 55 avseende uttrycket kalenderåret. Såvitt jag vet är bestämmelserna för den delen identiska i de olika språkversionerna och är således tydliga i detta avseende.

32 Parlamentet och rådet anser även att beräkningen av minskningen ska grunda sig på de utbetalningar som beviljats för det år då överträdelsen inträffar. De har emellertid inte exakt angett vilken/vilka bestämmelse(r) de stöder sig på i detta avseende.

1. *Ordalydelsen i artiklarna 97.1 och 99.1 i förordning nr 1306/2013 samt det sammanhang i vilket dessa bestämmelser ingår jämfört med den tidigare förordningen*

61. Inledningsvis noterar jag att såväl artikel 97.1 som artikel 99.1 i förordning nr 1306/2013 enligt deras ordalydelse i princip kan förstås så, att de avser beräkningen av minskningar och således kan anses ersätta artikel 23.1 i förordning nr 73/2009. I ingen av dessa nämns uttryckligen vilket år som ska ligga till grund för beräkningen av minskningen. Båda två använder däremot det vidsträckta begreppet ”göras” minskningar, vilket kan betyda både *beräknas* och *avräknas*.³³

62. Jag konstaterar emellertid att det av jämförelsetabellen i bilaga XI till förordning nr 1307/2013 framgår att det är artikel 97 i förordning nr 1306/2013 som har ersatt artikel 23 i förordning nr 73/2009.³⁴

63. Jag erinrar om att de regler om tvärvillkor som avses i förordning nr 73/2009 formellt sett har upphävts genom förordning nr 1307/2013, trots att de ersatts av bestämmelser som föreskrivs i förordning nr 1306/2013.³⁵ Båda förordningarna nr 1306/2013 och 1307/2013 ingår i reformen av den gemensamma jordbrukspolitikerna och har därför nära anknytning till varandra.³⁶ Mot denna bakgrund bifogades till förordning nr 1307/2013 en jämförelsetabell av bestämmelserna i förordning nr 1306/2013 och de upphävda bestämmelserna i förordning nr 73/2009.³⁷

64. Med utgångspunkt i denna tabell utgår jag från att det är artikel 97.1 i förordning nr 1306/2013 som fastställer vilket år som ska ligga till grund för beräkningen av minskat stöd, vilket föranleder mig att ställa följande fråga: Vad avser artikel 99.1 i förordning nr 1306/2013 egentligen?

65. I likhet med den danska regeringen, rådet och parlamentet anser jag att denna bestämmelse avser *avräkning* av minskningar.

66. Vad gäller ordalydelsen konstaterar jag inledningsvis att det finns en stor likhet mellan denna bestämmelse och den tidigare bestämmelse som avsåg *avräkning* av minskningar, det vill säga artikel 70.8 a i förordning nr 1122/2009. Det förefaller således som om den sistnämnda bestämmelsen infördes av lagstiftaren i grundförordningen nr 1306/2013 i form av artikel 99.1.

67. Denna tolkning bekräftas vidare av den ovan nämnda jämförelsetabellen. Av tabellen framgår nämligen att artikel 99.1 i förordning nr 1306/2013 motsvarar artikel 24 i den tidigare förordning nr 73/2009. Jag konstaterar i detta avseende att sistnämnda bestämmelse innehåller punkter som liknar artikel 99.1 andra stycket och artiklarna 99.2–99.4 i förordning nr 1306/2013. Förordningen innehåller emellertid inte någon bestämmelse som motsvarar artikel 99.1 första stycket i förordning nr 1306/2013, vilket stärker uppfattningen att denna bestämmelse motsvarar artikel 70.8 a i tillämpningsförordning nr 1122/2009.

68. Mot bakgrund av det ovan anförda kan EU-domstolen inte godta det argument som den nederländska och den tyska regeringen samt kommissionen har framfört om rubriken till artikel 99, ”Beräkning av den administrativa sanktionen”, som inte fanns med i de tidigare förordningarna. Visserligen skulle denna rubrik kunna tyda på att artikel 99.1 första stycket i förordning nr 1306/2013

33 Se, för ett liknande resonemang, domen Teglgaard, punkterna 44 och 45, och förslag till avgörande av generaladvokaten Sharpston i målet Teglgaard och Fløjstrupgård (C-239/17, EU:C:2018:328, punkt 76). I andra språkversioner av artiklarna 97.1 och 99.1 i förordning nr 1306/2013 används ett lika brett begrepp som ”göras”: ”imposed” och ”applied” på engelska, ”opgelegd” på nederländska, samt ”pålægges” och ”anvendes” på danska.

34 Härvidlag framgår av artikel 72.2 i förordning nr 1307/2013, med rubriken ”Upphävande”, att hänvisningar till förordning nr 73/2009 ska anses som hänvisningar till förordning nr 1306/2013 och ska läsas i enlighet med jämförelsetabellen i bilaga XI till förordning nr 1307/2013.

35 Se fotnot 15 ovan.

36 I synnerhet är förordning nr 1306/2013 och de bestämmelser som antagits i enlighet med därmed tillämpliga på de åtgärder som föreskrivs i förordning nr 1307/2013 (se skäl 4 i denna förordning).

37 Se bilaga XI till förordning nr 1307/2013.

avser beräkningen av minskningar och att den således avser det år som ska ligga till grund för beräkningen av minskningar. Det bör emellertid konstateras att argumenten ovan inte ger stöd för en sådan tolkning. Vidare kan rubriken till artikel 99, såsom rådet har gjort gällande, förklaras av att nästan hela artikel 99, det vill säga punkt 1 andra stycket och punkterna 2–4, i själva verket avser beräkningen av minskningar, närmare bestämt de omständigheter som ska beaktas vid beräkningen, såsom överträdelsens allvar, omfattning, varaktighet och upprepning.

2. Syftet med systemet med tvärvillkor

69. I domen Teglgaard slog domstolen fast att syftet med förordning nr 1782/2003 med avseende på efterlevnad av reglerna om tvärvillkor var att *koppla* betalning av direktstöd till uppfyllelse av bestämmelser som gäller jordbruksmark, jordbruksproduktion och jordbruksverksamhet.³⁸

70. Det är ostridigt att detta syfte har bibehållits i förordning nr 1306/2013, såsom anges i skäl 53 i förordningen. I skälet erinras det således om att det i de tidigare grundförordningarna, förordning nr 1782/2003 och förordning nr 73/2009, har fastställts principen om att den fulla betalningen till stödmottagarna ska vara *kopplad* till uppfyllelse av bestämmelser som gäller jordbruksmark, jordbruksproduktion och jordbruksverksamhet.

71. Enligt min mening, och i likhet med vad EU-domstolen slog fast i domen Teglgaard, kan man härav dra slutsatsen att det är *året då överträdelsen inträffar* som avses i artikel 97.1 i förordning nr 1306/2013 som ska ligga till grund för beräkningen av minskningar. Endast detta år kan nämligen upprätthålla *kopplingen* mellan agerandet från jordbrukarens sida och påföljden.³⁹ Kopplingen kan däremot inte alltid upprätthållas om det är *året då överträdelsen konstateras* som ska beaktas vid beräkningen av minskningen. Detsamma gäller proportionalitetsprincipen.⁴⁰ Dessutom ligger användningen av *året då överträdelsen inträffar* mer i linje med principerna om rättssäkerhet och likabehandling.⁴¹

72. För att belysa mitt resonemang, anser jag att det exempel som generaladvokaten Sharpston ger i sitt förslag till avgörande är relevant.⁴² Låt oss anta att jordbrukarna A, B och C bedriver jordbruk på likadana markområden och att var och en av dem har rätt till 10 000 euro i direktstöd för år 1. De överträder alla tre sina tvärvillkorsförpliktelser under år 1, men överträdelserna upptäcks inte under det året.

73. Under år 2 avslutar jordbrukare A sin verksamhet och överför odlingsområdena till en annan jordbrukare. Jordbrukare B fortsätter jordbruket på samma område som tidigare och ansöker på nytt om samma belopp (10 000 euro) i direktstöd. Jordbrukare C ökar storleken på sin odlade mark och ansöker om ökat direktstöd.

74. Under år 3 upptäcks överträdelserna. De behöriga nationella myndigheterna gör i vederbörlig ordning ”konstateranden” av att förpliktelserna inte iakttagits och utfärdar beslut om minskning av direktstödet för varje jordbrukare med 3 procent, beräknat på grundval av varje jordbrukares rätt till direktstöd under år 3.

38 Se domen Teglgaard, punkterna 40–43, som anges i punkterna 47 och 48 i detta förslag till avgörande.

39 Domen Teglgaard, punkterna 40–43.

40 Domen Teglgaard, punkterna 49–51.

41 Se domen Teglgaard, punkterna 48, 52 och 53.

42 C-239/17, EU:C:2018:328, punkterna 90–94.

75. Resultatet blir att jordbrukare A (som inte har något krav på direktstöd under år 3, därför att denne har upphört med sin verksamhet) får en minskning av stödet med 3 procent av 0 (noll) = 0. Han klarar sig alltså helt undan påföljd. Jordbrukare B, som fortfarande brukar samma jord som under år 1 och är berättigad till 10 000 euro för år 3, får en minskning av direktstödet för år 3 med 3 procent av 10 000 euro, det vill säga 300 euro. Den påföljd som åläggs jordbrukaren är densamma som den skulle ha varit om året för överträdelsen hade tagits som året för beräkning av minskningen av stödet med 3 procent. Jordbrukare C har ökat sin jordbruksmark väsentligt och är berättigad till direktstöd med 100 000 euro under år 3. Följaktligen blir påföljden för hans försummelse under år 1 en minskning med 3 000 euro baserad på dennes rätt till stöd för år 3.

76. Det framgår av detta att resultatet av att tillämpa den metod som grundar sig på *det år då överträdelsen konstateras* blir att påföljderna för de tre jordbrukarna A, B och C (0 euro, 300 euro respektive 3 000 euro) blir helt olika för *exakt samma överträdelse av reglerna om tvärvillkor* under år 1. Ett sådant resultat är inte förenligt med vare sig syftet med förordning nr 1306/2013 eller med proportionalitetsprincipen.⁴³

77. Mot bakgrund av det ovan anförda kan kommissionens argument avseende syftet med förordning nr 1306/2013 inte godtas. Det är visserligen riktigt att administrativa sanktioner i form av minskning av betalningar ska vara avskräckande och effektiva, vilket framgår av skäl 57 i förordning nr 1306/2013. Detta allmänna syfte kan emellertid inte, med hänsyn till vad jag nyss förklarat, motivera användningen av det år då överträdelsen konstateras för beräkningen av minskningar. Vad för det andra gäller den nederländska, den tyska och den svenska regeringens argument att det i praktiken är svårare att använda *det år då överträdelsen inträffar* som beräkningsgrund än *det år då överträdelsen konstateras*, måste slutsatsen dras att, även om det antas att argumentet är korrekt, sådana administrativa eller praktiska svårigheter inte kan åberopas till stöd för en tolkning som strider mot de berörda bestämmelsernas syfte.⁴⁴

3. De berörda bestämmelsernas tillkomsthistoria

78. Eftersom förordning nr 1306/2013 antogs *innan* domen Teglgaard meddelades, har lagstiftaren inte haft tillfälle att uttryckligen ange om denne ville bibehålla eller ändra det år på grundval av vilket minskningar av direktstöd ska beräknas enligt de gamla bestämmelserna, såsom de tolkats i domen Teglgaard. Enligt min mening finns det emellertid ingenting i bakgrunden till artiklarna 97.1 och 99.1 i förordning nr 1306/2013 som gör det möjligt att anse att lagstiftaren hade för avsikt att ändra lagstiftningen i detta avseende.

79. Vad för det första gäller skälen i förordning nr 1306/2013 konstaterar jag att det i dessa inte hänvisas till metoden för beräkningen av minskningar. Det finns således inget i skälen i förordning nr 1306/2013 som tyder på att lagstiftaren har velat ändra de tidigare bestämmelserna i detta avseende. Tvärtom anser jag, i likhet med den danska regeringen och parlamentet, att skäl 57 i förordning nr 1306/2013 tycks tyda på att lagstiftaren *inte avsett* att ändra tidigare lagstiftning. Det framgår således av detta skäl avseende systemet med tvärvillkor att förordning nr 1306/2013 syftar till att "[f]ör att nå överensstämmelse ... *sammanföra* de relevanta unionsbestämmelserna i ett enda rättsinstrument",⁴⁵ vilket tyder på att lagstiftaren inte ville ändra systemet för minskning vid överträdelse av reglerna om tvärvillkor.

⁴³ Se domen Teglgaard, punkterna 43 och 49–51.

⁴⁴ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 februari 1991, Tyskland/kommissionen (C-28/89, EU:C:1991:67, punkt 18), och förslag till avgörande av generaladvokaten Sharpston i målet Teglgaard och Fløjstrupgård (C-239/17, EU:C:2018:328, punkterna 60, 82 och 83).

⁴⁵ Min kursivering. Innan förordning nr 1306/2013 trädde i kraft fanns bestämmelser om sanktioner vid överträdelse av reglerna om tvärvillkor i förordning nr 73/2009 om direktstöd till jordbrukare. I samband med reformen av den gemensamma jordbrukspolitikens infördes i förordning nr 1306/2013 om finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitikens vissa bestämmelser som är gemensamma för olika typer av stöd. Förordningen är således en så kallad horisontell förordning. Det är mot denna bakgrund som lagstiftaren har infört reglerna om tvärvillkor i förordning nr 1306/2013.

80. När det för det andra gäller förarbetena till förordning nr 1306/2013 vill jag först och främst påpeka att även om dessa förarbeten visade att lagstiftaren hade för avsikt att ändra metoden för beräkningen av minskningar, kan en sådan avsikt enligt min mening inte kunna vara avgörande för tolkningen av de berörda bestämmelserna, eftersom den på intet sätt uttrycks i själva lagstiftningen, det vill säga varken i bestämmelserna, eller i skälen i förordning nr 1306/2013 och inte heller i de berörda bestämmelsernas syfte.⁴⁶

81. Under alla omständigheter anser jag inte, i motsats till vad kommissionen anfört, att det av förarbetena till artikel 99 i förordning nr 1306/2013 går att utläsa att lagstiftaren avsåg att ändra metoden för beräkningen av minskningar. Jag erinrar om att kommissionen anser att det är denna bestämmelse, och inte artikel 97.1 i denna förordning, som reglerar det år som ska ligga till grund för beräkningen av minskningar av direktstöd.

82. Det är visserligen riktigt att artikel 99.1 i förordning nr 1306/2013 ändrades under lagstiftningsförloppet, eftersom det i den ursprungliga versionen av denna bestämmelse i kommissionens förslag hänvisades till *det år då överträdelsen inträffar*,⁴⁷ medan det i den slutliga versionen av denna bestämmelse hänvisas till *det år då överträdelsen konstateras*. I motsats till vad kommissionen har gjort gällande, finns det emellertid inget i förarbetena som gör det möjligt att därav dra slutsatsen att lagstiftaren, genom denna ändring som gjordes vid trepartsmötena på förslag av kommissionen,⁴⁸ ville ändra de gamla bestämmelserna vad gäller det relevanta året för *beräkningen* av minskningar.

83. Till stöd för sin ståndpunkt lämnade kommissionen in *interna* handlingar av vilka det gick att utläsa att kommissionen hade en sådan avsikt när den föreslog denna ändring. Kommissionen ansåg att beräkningen av minskningar omfattades av artikel 99.1 i förordning nr 1306/2013 och att året då överträdelsen *inträffade* inte längre skulle användas, utan året då överträdelsen *konstaterades*, eftersom det var alltför komplicerat att fastställa året då överträdelsen av reglerna om tvärvillkor inträffade.⁴⁹

84. Jag konstaterar emellertid, i likhet med parlamentet och rådet, att det inte finns något i förarbetena till förordning nr 1306/2013 som gör det möjligt att fastställa att de två medlagstiftarna hade informerats om denna påstådda motivering och att de accepterade motiveringen genom att godta ändringen.⁵⁰ Härav följer att den interna handlingen inte kan användas som tolkningskälla. Såsom parlamentet och rådet har påpekat, kan den ändring som kommissionen har föreslagit även förklaras av dess vilja att nå överensstämmelse med innehållet i den tidigare bestämmelsen om avräkning, det vill säga artikel 70.8 a i tillämpningsförordning nr 1122/2009.

85. Mot bakgrund av det ovan anförda drar jag slutsatsen att lagstiftaren *inte hade* för avsikt att ändra metoden för beräkningen av minskningar enligt förordning nr 1306/2013.

46 Se även, för ett liknande resonemang, förslag till avgörande av generaladvokaten Bobek i målet BV (C-129/19, EU:C:2020:375, punkterna 118–123), och i målet Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:319, punkterna 61–63).

47 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitiken (KOM(2011)628 slutlig). I artikel 99.1 i nämnda förslag hänvisades närmare bestämt till "kalenderåret i fråga eller åren i fråga". Såsom har förklarats i punkt 56 i detta förslag till avgörande, avser denna hänvisning det år då överträdelsen inträffar.

48 De tre medlagstiftarna bekräftade att ändringen hade gjorts vid trepartsmötena på förslag av kommissionen.

49 Av denna interna handling från kommissionen daterad den 15 maj 2013 angående artikel 99.1 i förslaget till förordning framgår följande: "[T]he current text as regards the calculation of reductions refers to the occurrence of the non-compliance. This could be difficult to establish. Therefore, if possible, [paragraph 1 of Article 99] should be amended by introducing a reference to the year of the finding".

50 Såvitt jag vet, och såsom rådet och parlamentet har gjort gällande, nämns ändringen endast i två offentliga handlingar från rådet. Det går emellertid inte att därav dra slutsatsen att lagstiftaren hade för avsikt att införa en ändring. I den första handlingen med referensnummer 10204/13 ADD1 och daterad den 7 juni 2013 anges följande i kommentaren till artikel 99.1: "Open – revised text in preparation. That text will provide that the reduction would be applied to claims lodged during the calendar year of the finding". Som jag har förklarat i punkt 61 i detta förslag till avgörande, kan begreppet "göras" ("applied" på engelska) betyda såväl beräkning som avräkning. I den andra handlingen med referensnummer 10204/13 REV och daterad den 14 juni 2013 har denna kommentar ersatts av ordalydelsen i artikel 99.1, såsom den har antagits, vilket inte heller gör det möjligt att fastställa lagstiftarens avsikt.

4. Slutsats om tolkningen av förordning nr 1306/2013

86. Av det ovan anförda följer att artikel 97.1 i förordning nr 1306/2013 ska tolkas så, att minskningar av direktstöd till följd av en överträdelse av reglerna om tvärvillkor ska *beräknas* på grundval av det stöd som har beviljats eller som ska beviljas för det år då överträdelsen *inträffar*, medan artikel 99.1 i förordningen ska tolkas så, att minskningar av direktstöd som beräknats på så sätt ska *avräknas* från det stöd som har beviljats eller som ska beviljas för det kalenderår då överträdelsen *konstateras*.

E. Tolkningen av genomförandeförordning nr 809/2014

87. När det gäller artikel 73.4 a i genomförandeförordning nr 809/2014 konstaterar jag att ordalydelsen i denna bestämmelse huvudsakligen är identisk med ordalydelsen i artikel 99.1 i förordning nr 1306/2013. Eftersom artikel 73.4 a i genomförandeförordning nr 809/2014 är en bestämmelse i tillämpningsförordningen ska den således tolkas i enlighet med artikel 99.1 i förordning nr 1306/2013. Härav följer att artikel 73.4 a i genomförandeförordning nr 809/2014 också ska tolkas så, att minskningar av direktstöd ska *avräknas* från det stödbelopp som har beviljats eller som ska beviljas för det kalenderår då överträdelsen av reglerna om tvärvillkor *konstateras*.⁵¹

V. Förslag till avgörande

88. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att EU-domstolen besvarar den fråga som ställts av College van Beroep voor het bedrijfsleven (appellationsdomstol för förvaltningsrättsliga mål av ekonomisk art, Nederländerna) på följande sätt:

- 1) Artikel 97.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1306/2013 av den 17 december 2013 om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitiken och om upphävande av rådets förordningar (EEG) nr 352/78, (EG) nr 165/94, (EG) nr 2799/98, (EG) nr 814/2000, (EG) nr 1200/2005 och (EG) nr 485/2008 ska tolkas så, att minskningar av direktstöd till följd av överträdelse av reglerna om tvärvillkor ska beräknas på grundval av det stödbelopp som har beviljats eller som ska beviljas för det år då överträdelsen inträffade.
- 2) Artikel 99.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1306/2013 av den 17 december 2013 om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitiken och om upphävande av rådets förordningar (EEG) nr 352/78, (EG) nr 165/94, (EG) nr 2799/98, (EG) nr 814/2000, (EG) nr 1200/2005 och nr 485/2008, och artikel 73.4 a i kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 809/2014 av den 17 juli 2014 om regler för tillämpningen av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1306/2013 vad gäller det integrerade administrations- och kontrollsystemet, landsbygdsutvecklingsåtgärder och tvärvillkor ska tolkas så, att minskningar av direktstöd som beräknats på så sätt ska avräknas från det stödbelopp som har beviljats eller som ska beviljas för det kalenderår då överträdelsen konstateras.

⁵¹ Den omständigheten att kommissionen vid antagandet av artikel 73.4 a i genomförandeförordning nr 809/2014 uppenbarligen ansåg att artikel 99.1 i förordning nr 1306/2013 inte avsåg avräkningen utan beräkningen av minskningen förklarar varför denna bestämmelse endast återger innehållet i artikel 99.1 i förordning nr 1306/2013.