



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
J. KOKOTT
van 6 februari 2014¹

Zaak C-105/13

**P. J. Vonk Noordegraaf
tegen
Staatssecretaris van Economische Zaken**

[verzoek van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (Nederland) om een prejudiciële beslissing]

„Gemeenschappelijk landbouwbeleid — Rechtstreekse betalingen — Herberekening van toeslagrechten”

I – Inleiding

1. Kan worden aanvaard dat fouten bij de vaststelling van toeslagrechten in de landbouwsteunregeling slechts worden rechtgezet wanneer de correctie in het nadeel van de landbouwer werkt, terwijl een overeenkomstige rechtzetting ten gunste van de landbouwer wordt geweigerd? Daarover gaat het in het onderhavige geval.
2. Op het eerste gezicht ligt het voor de hand, consistent te handelen bij het corrigeren van fouten, en fouten dus zowel ten laste als ten gunste van de landbouwer te corrigeren. Bij nadere beschouwing echter zou het rechtszekerheidsbeginsel zoals dit wordt toegepast in het recht inzake landbouwsteun daaraan in de weg kunnen staan.
3. Hieronder moet derhalve zowel de rechtsgrondslag voor de correctie van een fout als de regeling ter verzekering van de rechtszekerheid nader worden onderzocht.

II – Toepasselijke bepalingen

A – Verordening nr. 1782/2003

4. In het verleden voorzag het Unierecht in diverse systemen voor steunverlening aan landbouwbedrijven. Ten dele werd steun verleend voor de productie van bepaalde goederen; voor bepaalde teelten werd ook betaald op basis van de bebouwde oppervlakte. Met verordening nr. 1782/2003² werden deze verschillende steunmaatregelen omgevormd tot één enkele bedrijfssteunregeling.

¹ — Oorspronkelijke taal: Duits.

² — Verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad van 29 september 2003 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers [...] (PB L 270, blz. 1, met rectificatie in PB 2006, L 279, blz. 30). Hoewel deze verordening nadien vaak werd gewijzigd, is hier in wezen de oorspronkelijke versie van belang.

5. Volgens artikel 37, lid 1, van verordening nr. 1782/2003 moest daartoe eerst een zogenoemd referentiebedrag worden vastgesteld. Dit bedrag was het gemiddelde van de toeslagen die aan een landbouwer op grond van bepaalde steunregelingen in een bepaalde periode vóór de overschakeling waren verleend.

6. Op basis daarvan konden overeenkomstig artikel 43 van verordening nr. 1782/2003 de zogenoemde toeslagrechten worden berekend:

„1. Onverminderd artikel 48 ontvangt een landbouwer een toeslagrecht per hectare dat is berekend door het referentiebedrag te delen door het gemiddelde aantal, berekend over drie jaar, van alle hectaren die in de referentieperiode recht hebben gegeven op de in bijlage VI genoemde rechtstreekse betalingen.

Het totale aantal toeslagrechten moet gelijk zijn aan het bovenvermelde gemiddelde aantal hectaren.

[...]

3. Voor de toepassing [...] wordt onder ‚voederareaal’ verstaan de oppervlakte van het bedrijf die gedurende het hele kalenderjaar [...] voor de veehouderij beschikbaar was, met inbegrip van het gezamenlijk gebruikte voederareaal en de percelen die voor gemengde teelten werden gebruikt. Het voederareaal omvat niet:

— gebouwen, bossen, vijvers en wegen,

[...]

4. De toeslagrechten per hectare worden niet gewijzigd tenzij anders is bepaald.”

7. Voorts is in casu het begrip „subsidiabele hectare” van belang, dat in artikel 44, lid 2, van verordening nr. 1782/2003 werd omschreven:

„Onder ‚subsidiabele hectare’ wordt verstaan welke landbouwgrond ook van het bedrijf in de vorm van bouwland en blijvend grasland met uitzondering van de grond die voor blijvende teelten, als bosgrond of voor niet-landbouwactiviteiten in gebruik is.”

B – Verordening nr. 73/2009

8. Verordening nr. 1782/2003 is vervangen door verordening nr. 73/2009³, die in het verzoek om een prejudiciële beslissing aan de orde is.

9. Volgens artikel 33, lid 1, sub a, van verordening nr. 73/2009 wordt in het kader van de bedrijfstoeslagregeling steun beschikbaar gesteld voor landbouwers die beschikken over toeslagrechten die zij overeenkomstig verordening nr. 1782/2003 hebben verkregen.

3 — Verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad van 19 januari 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening aan landbouwers in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers, tot wijziging van verordeningen (EG) nr. 1290/2005, (EG) nr. 247/2006, (EG) nr. 378/2007 en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1782/2003 (PB L 30, blz. 16), zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 360/2010 van de Commissie van 27 april 2010 tot wijziging van de bijlagen IV en VIII bij verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening aan landbouwers in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB L 106, blz. 1).

10. Artikel 34 van verordening nr. 73/2009 regelt dat toeslagrechten slechts geldend kunnen worden gemaakt voor de op het betrokken tijdstip voor de landbouw gebruikte subsidiabele hectaren:

„1. De steun in het kader van de bedrijfstoeslagregeling wordt aan landbouwers toegekend na activering van een toeslagrecht per subsidiabele hectare. Elk geactiveerd toeslagrecht geeft recht op betaling van het in het kader van dat toeslagrecht vastgestelde bedrag.

2. [...]

Behalve in geval van overmacht of in uitzonderlijke omstandigheden moeten de betrokken hectaren op om het even welk moment in een kalenderjaar aan de subsidiabiliteitsvoorwaarde voldoen.”

11. Artikel 36 van verordening nr. 73/2009 betreft de wijziging van de toeslagrechten:

„De toeslagrechten per hectare worden niet gewijzigd, tenzij in de onderhavige verordening anders is bepaald.

De Commissie stelt volgens de in artikel 141, lid 2, bedoelde procedure uitvoeringsbepalingen vast inzake de wijziging, met ingang van 2010, van toeslagrechten en met name delen van toeslagrechten.”

12. Het definitieve karakter van bepaalde toeslagrechten wordt in artikel 137 van verordening nr. 73/2009 specifiek geregeld:

„1. Toeslagrechten die vóór 1 januari 2009 aan landbouwers worden toegewezen, worden met ingang van 1 januari 2010 als wettelijk en conform beschouwd.

2. Lid 1 is niet van toepassing op toeslagrechten die op basis van feitelijk onjuiste aanvragen aan landbouwers zijn toegewezen, tenzij de landbouwer de fout niet redelijkerwijs had kunnen ontdekken.

3. [...]”

13. In dat verband valt in punt 49 van de considerans van verordening nr. 73/2009 het volgende te lezen:

„Bij de initiële toewijzing van toeslagrechten door de lidstaten is een aantal vergissingen begaan die aan de basis lagen van bijzonder hoge betalingen aan landbouwers. Deze niet-naleving van de voorschriften leidt normaliter tot een financiële correctie totdat corrigerende maatregelen zijn getroffen. Gezien de tijd die verlopen is sedert voor het eerst toeslagrechten zijn toegewezen, zou de vereiste correctie echter voor lidstaten onevenredige juridische en administratieve problemen met zich meebrengen. Omwille van de rechtszekerheid dient de toewijzing van dergelijke betalingen daarom te worden geregulariseerd.”

C – Uitvoeringsbepalingen

14. De relevante uitvoeringsbepalingen van verordeningen nr. 1782/2003 en nr. 73/2009 waren eerst in verordening nr. 796/2004⁴ en vervolgens in verordening nr. 1122/2009⁵ neergelegd.

15. Artikel 73 bis van verordening nr. 796/2004 (thans, met geringe wijzigingen, artikel 81 van verordening nr. 1122/2009) regelt de aanpassing van toeslagrechten:

„Intrekking van ten onrechte toegewezen toeslagrechten

1. Indien na de toewijzing van de toeslagrechten aan de landbouwers [...] blijkt dat een aantal toeslagrechten ten onrechte aan een landbouwer is toegewezen, moet de betrokken landbouwer die ten onrechte toegewezen toeslagrechten afstaan aan de [...] nationale reserve.

[...]

2. Indien na de toewijzing van de toeslagrechten aan de landbouwers [...] blijkt dat de waarde van bepaalde toeslagrechten te hoog is, wordt die waarde dienovereenkomstig aangepast. [...] De waarde van de verlaging wordt toegewezen aan de [...] nationale reserve.

[...]

2 bis. Wanneer met het oog op de toepassing van de leden 1 en 2 vast komt te staan dat het aantal van de [...] aan een landbouwer toegewezen toeslagrechten onjuist is, en wanneer de onterechte toewijzing geen invloed heeft op de totale waarde van de toeslagrechten die de landbouwer heeft ontvangen, voert de lidstaat een herberekening van de toeslagrechten uit en corrigeert hij zo nodig het type van de aan de landbouwer toegewezen toeslagrechten. Dit geldt echter niet als de landbouwers de fouten redelijkerwijs hadden kunnen ontdekken.”

III – Feiten en verzoek om een prejudiciële beslissing

16. Partijen in het hoofdgeding zijn het oneens over de in 2009 aan het landbouwbedrijf van P. J. Vonk Noordegraaf verleende steun. De uitkomst van het geding is evenwel ook van belang voor de daaropvolgende jaren.

17. Het geding vindt zijn oorzaak in de omschakeling in de landbouwsteun van de subsidiëring van bepaalde vormen van landbouwproductie naar de bedrijfstoeslagregeling. Voor de berekening van de bedrijfstoeslag wordt de eerder ontvangen productiesteun evenredig verdeeld over de landbouwgrond van het bedrijf. Tijdens de latere steunperiodes kan het aldus berekende toeslagrecht per subsidiabele hectare geldend worden gemaakt, voor zover het bedrijf over de nodige grond beschikt.

4 — Verordening (EG) nr. 796/2004 van de Commissie van 21 april 2004 houdende uitvoeringsbepalingen inzake de randvoorwaarden, de modulatie en het geïntegreerd beheers- en controlesysteem waarin is voorzien bij [verordening] (EG) nr. 1782/2003 [...] (PB L 141, blz. 18), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 380/2009 van de Commissie van 8 mei 2009 (PB L 116, blz. 9).

5 — Verordening (EG) nr. 1122/2009 van de Commissie van 30 november 2009 tot vaststelling van bepalingen ter uitvoering van verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad wat betreft de randvoorwaarden, de modulatie en het geïntegreerd beheers- en controlesysteem in het kader van de bij die verordening ingestelde regelingen inzake rechtstreekse steunverlening aan landbouwers en ter uitvoering van verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad wat betreft de randvoorwaarden in het kader van de steunregeling voor de wijnsector (PB L 316, blz. 65), zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 146/2010 van de Commissie van 23 februari 2010 (PB L 47, blz. 1).

18. Vonk Noordegraaf ontving in het verleden zoogkoeien- en stierenpremies die niet waren gekoppeld aan de voor de landbouw gebruikte oppervlakte maar aan het aantal dieren. Bij besluit van 18 juli 2006 werd zijn gemiddelde vroegere premie, de referentiewaarde als bedoeld in artikel 37, lid 1, van verordening nr. 1782/2003, verdeeld over de hem toentertijd ter beschikking staande landbouwgrond. De oppervlakte van die grond is toen vastgesteld op 10,76 hectare. Hij ontving bijgevolg 10,76 toeslagrechten.⁶ De bij de vaststelling van de oppervlakte toegepaste meetmethode registreerde de brutoperceelsoppervlakte inclusief sloten, bermen en wegen.

19. Na kritiek van de Commissie werd in Nederland echter in 2009 een nieuwe methode voor de registratie van gronden ingevoerd. Daarin wordt enkel de nettoperceelsoppervlakte opgenomen. Sloten, bermen en wegen worden uitgesloten. Met toepassing van deze methode werden de reeds in 2006 geconstateerde subsidiabele hectaren van het bedrijf van Vonk Noordegraaf voor het jaar 2009 opnieuw berekend en vastgesteld op nog slechts 8,34 hectare. Deze vermindering van de oppervlakte vloeit niet voort uit het feit dat Vonk Noordegraaf bepaalde gronden niet meer voor landbouwdoeleinden gebruikt, maar louter uit het nieuwe registratiesysteem. Die vermindering heeft tot gevolg dat hij nog slechts met betrekking tot die kleinere oppervlakte toeslagrechten geldend kan maken.

20. Partijen zijn het thans oneens of ook de bedrijfstoeslag van Vonk Noordegraaf dienovereenkomstig moet worden verlaagd. Hij vordert immers dat zijn toeslagrechten opnieuw worden berekend, waarbij de waarde ervan op basis van de kleinere oppervlakte van het bedrijf hoger wordt vastgesteld. Hij meent dat het onjuist was, het referentiebedrag te verdelen over 10,76 hectare. Het had moeten worden verdeeld over 8,34 hectare. Aldus zou worden voorkomen dat het totaalbedrag van de hem toekomende landbouwsteun daalt.

21. Volgens de verwijzende rechter zou een dergelijke aanpassing van de toeslagrechten naar Nederlands recht in beginsel mogelijk zijn. Daar het betwijfelt of het Unierecht in de weg staat aan een aanpassing, verzoekt het College van Beroep voor het bedrijfsleven het Hof om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Is sprake van een juiste toepassing van verordening (EG) nr. 73/2009, in het bijzonder de artikelen 34, 36 en 137, als een landbouwer met op basis van niet grondgebonden productie verkregen toeslagrechten, die aan de in zijn bezit zijnde oppervlakte zijn toegerekend, een belangrijk deel van die toeslagrechten niet krijgt uitbetaald ondanks dat hij de subsidiabele oppervlakte van de ongewijzigd in zijn bezit zijnde hectaren te goeder trouw conform de bij de activering van toeslagrechten ex artikel 34 van die verordening door de lidstaat gehanteerde, maar nadien door de Commissie afgekeurde meetmethode heeft opgegeven, om de enkele reden dat de voor de uitbetaling vastgestelde subsidiabele oppervlakte kleiner uitvalt als gevolg van een gewijzigde meetmethode?”

22. In de procedure hebben alleen het Koninkrijk der Nederlanden en de Europese Commissie schriftelijke opmerkingen ingediend. Er heeft geen mondelinge behandeling plaatsgevonden.

6 — De verhouding tussen de oppervlakte van de grond en de toeslagrechten wordt hieronder in punt 25 nogmaals verduidelijkt.

IV – Juridische beoordeling

A – *Wijze van functioneren van de bedrijfstoeslagregeling*

23. Om het verzoek om een prejudiciële beslissing te begrijpen is het zinvol eerst de bedrijfstoeslagregeling te verduidelijken aan de hand van een vereenvoudigd voorbeeld. De bedrijfstoeslag van een landbouwer resulteert in beginsel – met voorbehoud van andere, in casu niet-relevante regelingen – uit de evenredige verdeling van de onder de vroegere regeling verleende steun over de door hem voor de landbouw gebruikte grond.

24. Daartoe wordt eerst een referentiebedrag berekenend, dat gelijk is aan het gemiddelde steunbedrag dat de landbouwer in het kader van de vroegere steunregeling tijdens de laatste drie jaar vóór de overschakeling heeft ontvangen (artikel 37 van verordening nr. 1782/2003). Het referentiebedrag wordt vervolgens verdeeld over de gemiddelde oppervlakte die tijdens dat tijdvak voor de landbouw werd gebruikt. De landbouwer ontvangt op die grondslag een met het aantal hectare grond overeenkomend aantal toeslagrechten met een bepaalde waarde (artikel 43 van verordening nr. 1782/2003).

25. Wanneer het referentiebedrag van de landbouwer aldus 8 000 EUR bedraagt, omdat hij tijdens de referentieperiode gemiddeld dat steunbedrag ontving, en hij gemiddeld tien hectare bewerkte, heeft hij dus recht op tien toeslagrechten met elk een waarde van 800 EUR. Zolang hij dezelfde oppervlakte blijft bewerken, kan hij deze rechten, dus een totaalbedrag van 8 000 EUR, elk jaar opnieuw geldend maken (artikel 34 van verordening nr. 73/2009).

26. Mocht echter later blijken dat van de oppervlakte waarvan in dit voorbeeld is uitgegaan, slechts acht hectare daadwerkelijk voor de landbouw wordt gebruikt en de rest uit wegen en sloten bestaat, dan zou de landbouwer inderdaad slechts acht toeslagrechten geldend kunnen maken.

27. Of dit ook meebrengt dat de totale waarde van de hem toekomende toeslagrechten daalt tot acht maal 800 EUR, dus 6 400 EUR in totaal, is aan de orde in het onderhavige geding. Tot een dergelijke verlaging zou het niet komen indien niet alleen de opnieuw vastgestelde oppervlakte in aanmerking zou worden genomen bij de uitbetaling van de rechten, maar tegelijkertijd ook de berekening van de toeslagrechten zou worden gecorrigeerd. Dan zou de landbouwer acht toeslagrechten met een waarde van elk 1 000 EUR toegewezen krijgen en zou hij op basis van de opnieuw vastgestelde oppervlakte nog steeds aanspraak kunnen maken op het volledige bedrag van 8 000 EUR.

28. Om het verzoek om een prejudiciële beslissing te beantwoorden moet dus worden vastgesteld of een dergelijke aanpassing rechtmatig is, en met name of er een rechtsgrondslag voor een dergelijke aanpassing bestaat (zie onder B), en vervolgens of de regeling van artikel 137 van verordening nr. 73/2009 betreffende het definitieve karakter van toegewezen toeslagrechten in de weg staat aan een aanpassing (zie onder C).

B – *Voorwaarden voor aanpassing*

29. Artikel 73 bis van verordening nr. 796/2004 zou de rechtsgrondslag voor een aanpassing kunnen bieden.

30. Het is juist dat volgens artikel 36, lid 1, van verordening nr. 73/2009 de toeslagrechten per hectare niet worden gewijzigd, tenzij in de verordening anders is bepaald. Volgens artikel 36, lid 2, kan de Commissie evenwel uitvoeringsbepalingen vaststellen voor de wijziging van toeslagrechten.

31. Aangezien het onderhavige geval de betalingen voor 2009 betreft, zijn ingevolge artikel 86 van verordening nr. 1122/2009 nog de uitvoeringsbepalingen van de tevoren geldende verordening nr. 796/2004 relevant. Die verordening was nog gebaseerd op verordening nr. 1782/2003, waarvan artikel 43, lid 4, net zoals artikel 36 van verordening nr. 73/2009, bepaalde dat de toeslagrechten niet worden gewijzigd tenzij anders is bepaald.

32. Zoals de Commissie betoogt, zou artikel 73 bis, leden 1 en 2 bis, van verordening nr. 796/2004 bijgevolg de rechtsgrondslag voor een herberekening kunnen bieden. Volgens lid 1 moet een landbouwer toeslagrechten teruggeven aan de nationale reserve wanneer wordt vastgesteld dat bepaalde toeslagrechten ten onrechte werden toegewezen. Voor het geval dat sprake is van een dergelijke vaststelling bepaalt lid 2 bis dat de lidstaat de toeslagrechten opnieuw berekent wanneer de onterechte toewijzing geen invloed heeft op de totale waarde van de toeslagrechten die de landbouwer heeft ontvangen. Lid 2 bis geldt echter niet als de landbouwers de fouten redelijkerwijs hadden kunnen ontdekken.

33. Daaruit zou niet alleen kunnen voortvloeien dat de toeslagrechten voor het bedrijf van Vonk Noordegraaf opnieuw kunnen worden berekend, maar zelfs dat zij opnieuw moeten worden berekend. In het onderhavige geval zou de herberekening immers geen invloed hebben op de totale waarde van de toeslagrechten die hij ontvangt. Deze waarde komt namelijk overeen met het ongewijzigde referentiebedrag, met andere woorden met de steun die hij gemiddeld ontving vóór de overschakeling naar de bedrijfstoelage. Voorts moet ervan worden uitgegaan dat Vonk Noordegraaf fouten bij de vaststelling van de oppervlakte niet redelijkerwijs had kunnen ontdekken, aangezien deze het gevolg waren van de door de Nederlandse instanties toegepaste methode.

34. Nederland betwist evenwel dat de aanvankelijke toewijzing van de toeslagrechten in 2006 niet correct zou zijn geweest.

35. Bijgevolg moet worden onderzocht of het aantal toegewezen toeslagrechten niet juist was omdat bij de vaststelling van de relevante oppervlakten rekening werd gehouden met zones, zoals wegen en sloten, die bij de vaststelling van de oppervlakten vanaf 2009 niet meer werden meegeteld. Dan zou aan het bedrijf een te groot aantal toeslagrechten zijn toegewezen, met elk een te geringe waarde.

36. In de oorspronkelijke versie van artikel 44, lid 2, van verordening nr. 1782/2003 waren eerst slechts bouwland en blijvend grasland subsidiabel⁷; later kwamen daar nog gronden bij die voor andere teelten werden gebruikt⁸. Andere zones, in het bijzonder wegen en sloten, kwamen toen reeds niet in aanmerking voor steun.

37. Het is juist dat artikel 43 van verordening nr. 1782/2003 niet met zoveel woorden bepaalt dat bij de *berekening* van de toeslagrechten enkel rekening wordt gehouden met subsidiabele hectaren. Volgens punt 30 van de considerans van de verordening moeten de toeslagrechten echter worden gekoppeld aan de subsidiabele hectaren van het bedrijf. Dienovereenkomstig worden voor de in artikel 59 vastgestelde alternatieve wijze van toekenning van toeslagrechten uitdrukkelijk de subsidiabele hectaren genoemd. Derhalve moet worden aangenomen dat bij de berekening van de toeslagrechten in het algemeen dezelfde oppervlakten in aanmerking worden genomen als bij de latere uitbetaling van de steun.

38. Overigens preciseert artikel 43, lid 3, van verordening nr. 1782/2003 dat in aanmerking komend voederareaal met name geen vijvers en wegen omvat. Derhalve kan niet worden aangenomen dat dergelijke zones in aanmerking kunnen worden genomen voor andere landbouwgronden.

7 — Zie het arrest van 14 oktober 2010, Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, Jurispr. blz. I-9763, in het bijzonder de punten 37 en 43).

8 — Zie meest recent de formulering die voortvloeit uit verordening (EG) nr. 1182/2007 van de Raad van 26 september 2007 (PB L 273, blz. 1).

39. Met zones die niet als bouwland, blijvend grasland of voor andere erkende teelten werden gebruikt, mocht dus reeds in 2006 geen rekening worden gehouden bij de berekening van de toeslagrechten. Is dat toch gebeurd, zoals het verzoek om een prejudiciële beslissing aangeeft, dan is van meet af aan een onjuist aantal toeslagrechten vastgesteld in de zin van artikel 73 bis, lid 2 bis, van verordening nr. 796/2004.

40. Derhalve moet worden geconcludeerd dat de bevoegde lidstaat overeenkomstig artikel 73 bis, lid 2 bis, van verordening nr. 796/2004 een herberekening van de toeslagrechten van een landbouwer uitvoert wanneer bij de aanvankelijke berekening van de toeslagrechten eerdere steun in de vorm van zoogkoeien- en stierenpremies op basis van de in die lidstaat toegepaste methode voor de vaststelling van subsidiabele hectaren werd verdeeld over een te groot aantal hectaren.

C – Definitief karakter van de toeslagrechten

41. Volgens Nederland staat artikel 137, lid 1, van verordening nr. 73/2009 echter in de weg aan een herberekening van de toeslagrechten. Volgens deze bepaling worden toeslagrechten die vóór 1 januari 2009 aan landbouwers zijn toegewezen, met ingang van 1 januari 2010 als wettelijk en conform beschouwd.

42. Nederland interpreteert deze bepaling aldus dat vanaf 1 januari 2010 geen correctie meer mogelijk is van eventuele fouten bij de vaststelling van subsidiabele hectaren in het kader van de aanvankelijke toewijzing van toeslagrechten vóór 1 januari 2009.

43. Op het eerste gezicht zou dit in tegenspraak kunnen zijn met artikel 137, lid 2, eerste zinsnede, van verordening nr. 73/2009, volgens hetwelk lid 1 niet van toepassing is op toeslagrechten die op basis van feitelijk onjuiste aanvragen aan landbouwers zijn toegewezen. Ingevolge artikel 34 van verordening nr. 1782/2003 moet de aanvraag voor de berekening van de toeslagrechten immers de bij de Nederlandse instanties bekende onjuiste gegevens betreffende de oppervlakten hebben bevat, dus de brutoperceelsoppervlakte inclusief wegen en sloten.

44. Dat zou evenwel van geen belang hoeven te zijn. Volgens artikel 137, lid 2, tweede zinsnede, geldt lid 1 immers toch voor gevallen waarin de landbouwer de fout niet redelijkerwijs had kunnen ontdekken. Dat zou het geval zijn voor zover de aanvraag gebaseerd was op de officiële Nederlandse methode voor de vaststelling van de oppervlakte.

45. De Commissie is echter van mening dat artikel 137 van verordening nr. 73/2009 *ratione temporis* niet van toepassing is. Hoewel de Nederlandse instanties het litigieuze besluit pas na 1 januari 2010 hebben vastgesteld, betreft het namelijk bedrijfssteun voor 2009. Het betoog van de Commissie op dit punt begrijp ik aldus dat de bevoegde instanties de correctie als bedoeld in artikel 73 bis, lid 2 bis, van verordening nr. 796/2004 bij het onderzoek van de aanvraag hadden moeten verrichten, aangezien de fout bij de toewijzing van de toeslagrechten in het kader daarvan aan het licht kwam. Daarbij kan niet van belang zijn dat het besluit betreffende een steunmaatregel vóór dan wel na 1 januari 2010 werd genomen, wanneer het een periode betreft die voorafgaat aan die datum.

46. Die zienswijze kan dus niet worden afgewezen. Het zou moeilijk te verdedigen zijn dat de correctie van een ongerechtvaardigde benadeling van de aanvrager slechts wordt toegestaan wanneer de bevoegde instanties een aanvraag bijzonder snel behandelen, terwijl vertragingen bij de behandeling in de weg zouden staan aan een rechtzetting.

47. De oplossing kan echter niet daarin liggen, de toepasselijkheid *ratione temporis* van artikel 137, lid 1, van verordening nr. 73/2009 in strijd met de bewoordingen ervan te beperken. Het fundamentele probleem van deze bepaling zou immers blijven bestaan: zij schiet kennelijk in die zin aan haar doel voorbij dat haar bewoordingen zich verzetten tegen de correctie van fouten uit het verleden die te goeder trouw zijnde landbouwers in de toekomst benadelen wat landbouwsteun betreft.

48. Bijgevolg moet worden onderzocht of artikel 137, lid 1, van verordening nr. 73/2009 zich algemeen en ongeacht het tijdstip van inleiding van de procedure verzet tegen aanpassingen in de zin van artikel 73 bis, lid 2 bis, van verordening nr. 796/2004.

49. Artikel 137, lid 1, van verordening nr. 73/2009 werkt volgens de bewoordingen ervan het rechtszekerheidsbeginsel omvattend uit wat de toewijzing van toeslagrechten betreft. Daarmee zou het in overeenstemming zijn 1 januari 2010 te beschouwen als het laatst mogelijke tijdstip om een correctie aan te vragen.

50. Overeenkomstig punt 49 van de considerans van verordening nr. 73/2009 heeft artikel 137, lid 1, echter uitsluitend tot doel, ervoor te zorgen dat bepaalde toewijzingen behouden blijven. Volgens dat punt werd deze bepaling ingevoerd om de lidstaten in staat te stellen, af te zien van de terugvordering van bepaalde bijzonder hoge bedragen die per vergissing werden betaald.

51. Deze doelstelling blijkt ook uit het reeds aangehaalde artikel 137, lid 2, van verordening nr. 73/2009. Deze bepaling beperkt de reikwijdte van de door lid 1 gecreëerde rechtszekerheid doordat zij de toepassing uitsluit voor landbouwers die verantwoordelijk zijn voor fouten bij de berekening van de toeslagrechten. Het gaat er dus om, landbouwers te beschermen die buiten hun schuld te hoge betalingen hebben ontvangen, en niet omgekeerd om een benadeling waaraan de landbouwers geen schuld hebben vast te leggen voor de toekomst.

52. Alleen met deze uitlegging kan in de onderhavige procedure de verbeterde vaststelling van de subsidiabele hectaren consequent in aanmerking worden genomen. Anders zou de opnieuw en nauwkeuriger vastgestelde oppervlakte van de landbouwgrond van een bedrijf in de toekomst weliswaar in aanmerking worden genomen wanneer dit in het nadeel van de landbouwer uitvalt, maar niet wanneer dit in zijn voordeel uitvalt. Dat zou niet consequent zijn.

53. De Commissie in haar hoedanigheid van instelling die uitvoeringswetgeving vaststelt, heeft deze uitlegging van artikel 137 van verordening nr. 73/2009 bevestigd door de redactie van artikel 81 van haar verordening nr. 1122/2009, dat grotendeels overeenkomt met artikel 73 bis van de in casu relevante verordening nr. 796/2004. De aanpassingsbevoegdheden bedoeld in artikel 81, leden 1 en 2, van verordening nr. 1122/2009 zijn ten opzichte van verordening nr. 796/2004 aangevuld met de bepaling dat zij onverminderd artikel 137 van verordening nr. 73/2009 gelden. Bijgevolg moeten landbouwers die te goeder trouw te hoge betalingen hebben ontvangen, worden ontzien. In artikel 81, lid 3, van verordening nr. 1122/2009 heeft de Commissie echter geen overeenkomstige verwijzing opgenomen. Deze bepaling maakt het mogelijk fouten te corrigeren die niet tot een te hoge betaling hebben geleid, en valt, aangezien zij geen dergelijke verwijzing naar artikel 137 van verordening nr. 73/2009 bevat, buiten de werkingssfeer ervan. Hetzelfde geldt dus voor artikel 73 bis, lid 2 bis, van verordening nr. 796/2004, dat overeenkomt met artikel 81, lid 3, van verordening nr. 1122/2009.

54. Bijgevolg is artikel 137 van verordening nr. 73/2009 niet van toepassing op een correctie op grond van artikel 73 bis, lid 2 bis, van verordening nr. 796/2004.

V – Conclusie

55. Derhalve geef ik het Hof in overweging te beslissen als volgt:

„De bevoegde lidstaat voert overeenkomstig artikel 73 bis, lid 2 bis, van verordening nr. 796/2004 een herberekening uit van de toeslagrechten van een landbouwer wanneer bij de aanvankelijke berekening van de toeslagrechten eerdere steun in de vorm van zoogkoeien- en stierenpremies op basis van de in die lidstaat toegepaste methode voor de vaststelling van subsidiabele hectaren werd verdeeld over een te groot aantal hectaren. Artikel 137 van verordening nr. 73/2009 is niet van toepassing op een correctie op grond van artikel 73 bis, lid 2 bis, van verordening nr. 796/2004.”