



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

6 november 2014*

„Prejudiciële verwijzing — Gemeenschappelijk landbouwbeleid — Bedrijfstoeslagregeling — Verordening (EG) nr. 795/2004 van de Commissie — Artikel 18, lid 2 — Nationale reserve — Uitzonderlijke omstandigheden — Beginsel van gelijke behandeling”

In zaak C-335/13,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Scottish Land Court (Verenigd Koninkrijk) bij beslissing van 14 juni 2013, ingekomen bij het Hof op 18 juni 2013, in de procedure

Robin John Feakins

tegen

The Scottish Ministers,

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: A. Tizzano, kamerpresident, A. Borg Barthet, M. Berger, S. Rodin (rapporteur) en F. Biltgen, rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,

griffier: L. Hewlett, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 30 april 2014,

gelet op de opmerkingen van:

- R. J. Feakins, vertegenwoordigd door A. S. Devanny, solicitor, C. Agnew of Lochnaw, QC, en N. MacDougall, advocate,
- The Scottish Ministers, vertegenwoordigd door N. Wisdahl als gemachtigde, bijgestaan door J. Wolffe, QC, en D. Cameron, advocate,
- de Griekse regering, vertegenwoordigd door I. Chalkias en E. Chroni als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door K. Skelly en G. von Rintelen als gemachtigden,

* Procestaal: Engels.

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 19 juni 2014,
het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging en de geldigheid van artikel 18, lid 2, van verordening (EG) nr. 795/2004 van de Commissie van 21 april 2004 houdende bepalingen voor de uitvoering van de bedrijfstoelagregeling waarin is voorzien bij verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers (PB L 141, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1974/2004 van de Commissie van 29 oktober 2004 (PB L 345, blz. 85; hierna: „uitvoeringsverordening”).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een beroep ingesteld door R. J. Feakins tegen een besluit van The Scottish Ministers over de vaststelling van het referentiebedrag voor de berekening van diens rechten op een bedrijfstoelag op grond van 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 en houdende wijziging van de verordeningen (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 en (EG) nr. 2529/2001 (PB L 270, blz. 1; hierna: „basisverordening”).

Toepasselijke bepalingen

Basisverordening

- 3 De ten tijde van de feiten van het hoofdgeding geldende basisverordening voorzag met name in een regeling van inkomenssteun voor landbouwers, die was losgekoppeld van de productie. In deze regeling, die in artikel 1, tweede streepje, van die verordening de „bedrijfstoelagregeling” wordt genoemd, zijn een aantal rechtstreekse betalingen samengebracht die de landbouwers ontvingen op grond van verschillende steunregelingen die tot dan toe bestonden.
- 4 Punt 24 van de considerans van basisverordening luidde als volgt:

„Het concurrerende maken van de communautaire landbouw en het bevorderen van de toepassing van voedselkwaliteit- en milieunormen gaan noodzakelijkerwijs gepaard met een verlaging van de institutionele prijzen voor landbouwproducten en een stijging van de productiekosten voor de communautaire landbouwbedrijven. Voor het bereiken van deze doelstellingen en het bevorderen van een marktgerichte en duurzame landbouw moet de verschuiving van productiesteun naar steun aan de producent worden voltooid door de invoering van een systeem met ontkoppelde inkomenssteun voor elk bedrijf. Terwijl de ont koppeling de feitelijk aan de landbouwers betaalde bedragen ongewijzigd zal laten, zal dankzij de ont koppeling sprake zijn van een veel doeltreffender inkomenssteun. Het is daarom dienstig de ene bedrijfstoelag afhankelijk te stellen van de naleving van randvoorwaarden op het gebied van milieu, voedselveiligheid, diergezondheid en dierenwelzijn, alsmede de handhaving van het landbouwbedrijf in goede landbouw- en milieuconditie.”

5 In punt 29 van de considerans van die verordening stond te lezen:

„Voor de bepaling van het bedrag waarop de landbouwer in het kader van de nieuwe regeling recht dient te hebben, is het dienstig te refereren aan de bedragen die hem in een referentieperiode zijn verleend. Om rekening te kunnen houden met specifieke situaties dient een nationale reserve te worden gevormd. Deze reserve kan ook worden gebruikt om de deelneming aan de regeling door nieuwe landbouwers te vergemakkelijken. De bedrijfstoelage moet worden vastgesteld op het niveau van het landbouwbedrijf.”

6 Voor de tenuitvoerlegging van de bedrijfstoelageregeling konden de lidstaten kiezen voor het „historische” of voor het „regionale” model.

7 In het kader van het „historische” model konden de landbouwers die, in de loop van een referentieperiode die in de regel de kalenderjaren 2000 tot en met 2002 omvatte, een betaling hadden ontvangen op grond van ten minste één van de steunregelingen bedoeld in bijlage VI bij de basisverordening, aanspraak maken op „toeslagrechten” die werden berekend op basis van een referentiebedrag dat voor iedere landbouwer was vastgesteld aan de hand van het jaarlijkse gemiddelde over deze periode van het totaalbedrag aan betalingen dat deze uit hoofde van die regelingen had ontvangen. Het aantal toeslagrechten kwam overeen met het jaarlijkse gemiddelde van de hectaren die de betrokken landbouwer tijdens de referentieperiode recht op dergelijke toeslagen hadden gegeven.

8 In artikel 37, lid 1, van die verordening was de algemene regel voor de berekening van het referentiebedrag als volgt geformuleerd:

„Het referentiebedrag is het gemiddelde over drie jaar van het totaalbedrag aan toeslagen dat aan een landbouwer voor elk kalenderjaar van de in artikel 38 vastgestelde referentieperiode is verleend op grond van de in bijlage VI genoemde steunregelingen, berekend en aangepast overeenkomstig bijlage VII.”

9 De basisverordening voorzag echter in een aantal bijzondere maatregelen voor de landbouwers voor wie een overeenkomstig dat artikel 37, lid 1, berekend referentiebedrag niet representatief zou zijn geweest voor de hoogte van de steun die zij zonder de inwerkingtreding van de bedrijfstoelageregeling zouden hebben ontvangen.

10 In het bijzonder werd enerzijds in artikel 40, lid 1, van die verordening bepaald:

„In afwijking van artikel 37 heeft een landbouwer wiens productie gedurende de referentieperiode nadelig werd beïnvloed door een geval van overmacht of uitzonderlijke omstandigheden dat/die zich vóór of gedurende die referentieperiode heeft/hebben voorgedaan, het recht te verzoeken dat het referentiebedrag wordt berekend op basis van het kalenderjaar of de kalenderjaren in de referentieperiode dat/die niet is/zijn beïnvloed door het geval van overmacht of de uitzonderlijke omstandigheden.”

11 Anderzijds bepaalde artikel 42, lid 1, van de basisverordening dat elke lidstaat een nationale reserve vormt door toepassing van een lineaire procentuele verlaging op de referentiebedragen.

12 Krachtens artikel 42, leden 3 en 5, van deze verordening mochten de lidstaten de nationale reserve gebruiken om referentiebedragen te verlenen aan de landbouwers die met een landbouwactiviteit begonnen of aan herstructurerings- en ontwikkelingsprogramma's waren onderworpen.

13 Artikel 42, lid 4, van die verordening bepaalde:

„De lidstaten gebruiken de nationale reserve om op basis van objectieve criteria en op zodanige wijze dat een gelijke behandeling van de landbouwers wordt gewaarborgd en markt- en concurrentieverstorings worden vermeden, referentiebedragen vast te stellen voor landbouwers die zich in een bijzondere, door de Commissie [...] te omschrijven situatie bevinden.”

14 Artikel 41 van de basisverordening bepaalde:

„1. Voor elke lidstaat kan de som van de referentiebedragen niet hoger zijn dan het in bijlage VIII vastgestelde nationale maximum.

2. Zo nodig past de lidstaat een lineaire procentuele verlaging toe op de referentiebedragen om de naleving van zijn maximum te garanderen.”

15 Artikel 42, lid 7, van deze verordening bepaalde:

„De lidstaten passen lineaire verlagingen toe op de toeslagrechten indien hun nationale reserve niet voldoende is om alle in de leden 3 en 4 bedoelde gevallen te dekken.”

16 De basisverordening is ingetrokken en vervangen door 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). Deze op 2 februari 2009 in werking getreden verordening is later is ingetrokken en vervangen door verordening (EU) nr. 1307/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van voorschriften voor rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van verordening (EG) nr. 637/2008 van de Raad en verordening nr. 73/2009 (PP L 347, blz. 608). Deze verordening is in werking getreden op 20 december 2013.

Uitvoeringsverordening

17 De ten tijde van de feiten van het hoofdgeding geldende uitvoeringsverordening bevatte bepalingen ter uitvoering van de bedrijfstoelageregeling waarin de basisverordening voorzag.

18 In punt 13 van de considerans van de uitvoeringsverordening werd verklaard:

„Krachtens artikel 42, lid 4, van verordening (EG) nr. 1782/2003 mag de Commissie de bijzondere situaties omschrijven die recht geven op de vaststelling van referentiebedragen voor bepaalde landbouwers die door een dergelijke situatie in de referentieperiode geen rechtstreekse betalingen of slechts een deel daarvan konden ontvangen. Het is derhalve dienstig die bijzondere situaties op te sommen en tevens regels vast te stellen om te voorkomen dat een landbouwer op grond van verschillende situaties toegewezen toeslagrechten cumuleert, waarbij de Commissie zich het recht voorbehoudt om zo nodig verdere gevallen aan de lijst toe te voegen. [...]”

19 Artikel 18, leden 1 en 2, van deze verordening bepaalde:

„1. Voor de toepassing van artikel 42, lid 4, van verordening (EG) nr. 1782/2003 worden onder ‚landbouwers die zich in een bijzondere situatie bevinden’ de in de artikelen 19 tot en met 23 bis van de onderhavige verordening vermelde landbouwers verstaan.

2. Een landbouwer in een bijzondere situatie die voldoet aan de voorwaarden voor de toepassing van twee of meer van de bepalingen van de artikelen 19 tot en met 23 bis van de onderhavige verordening of van artikel 37, lid 2, artikel 40, artikel 42, lid 3, en artikel 42, lid 5, van verordening (EG) nr. 1782/2003, krijgt een aantal toeslagrechten dat niet groter is dan het aantal hectaren dat hij in het eerste jaar van toepassing van de bedrijfstoelageregeling aangeeft en waarvan de waarde overeenstemt met de hoogste waarde die hij kan krijgen indien elk van de bepalingen waarvoor hij aan de voorwaarden voldoet, afzonderlijk wordt toegepast.”

20 In de artikelen 19 tot en met 23 bis van die verordening werden een aantal bijzondere situaties beschreven waarin de betrokken landbouwer toeslagrechten uit de nationale reserve kreeg.

21 In het bijzonder artikel 22 van de uitvoeringsverordening bepaalde:

„1. Landbouwers die na afloop van de referentieperiode en uiterlijk op 15 mei 2004 voor een periode van ten minste zes jaar een bedrijf of een deel van een bedrijf hebben gehuurd waarvoor de verhuurvoorwaarden niet kunnen worden aangepast, ontvangen toeslagrechten die zijn berekend door een referentiebedrag dat door de lidstaat is vastgesteld op basis van objectieve criteria en op zodanige wijze dat een gelijke behandeling van de landbouwers wordt gewaarborgd en markt- en concurrentievervalsingen worden voorkomen, te delen door een aantal hectaren dat niet groter is dan het aantal hectaren dat zij hebben gehuurd.

2. Lid 1 is van toepassing op landbouwers die in de referentieperiode of voordien, of uiterlijk op 15 mei 2004, een bedrijf of een deel van een bedrijf hebben gekocht waarvan de grond tijdens de referentieperiode was verhuurd, met de bedoeling om binnen één jaar na het verstrijken van het verhuurcontract met hun landbouwactiviteit van start te gaan of deze uit te breiden.”

22 Artikel 12, leden 1, 4 en 8, van deze verordening bepaalde:

„1. Vanaf het kalenderjaar dat voorafgaat aan het eerste jaar van toepassing van de bedrijfstoelageregeling, mogen de lidstaten overgaan tot de identificatie van de overeenkomstig artikel 33 van verordening (EG) nr. 1782/2003 subsidiabele landbouwers, tot de voorlopige vaststelling van de in artikel 34, lid 1, respectievelijk sub a en b, van die verordening bedoelde bedragen en hectaren, en tot een voorlopige toetsing aan de in lid 5 van het onderhavige artikel vermelde voorwaarden.

[...]

4. De in het eerste jaar van toepassing van de bedrijfstoelageregeling toe te wijzen toeslagrechten worden slechts definitief vastgesteld, indien een aanvraag in het kader van de bedrijfstoelageregeling is ingediend overeenkomstig artikel 34, lid 3, van verordening (EG) nr. 1782/2003.

De toeslagrechten mogen pas definitief worden overgedragen nadat ze definitief zijn vastgesteld.

[...]

Onder voorbehoud van de definitieve vaststelling mogen landbouwers aanvragen in het kader van de bedrijfstoelageregeling indienen op basis van voorlopige toeslagrechten die zijn vastgesteld door de lidstaat of zijn verkregen op grond van de in artikel 17 of 27 bedoelde contractclausule.

[...]

8. Behalve voor de vaststelling van toeslagrechten uit de nationale reserve als bedoeld in de artikelen 6, 7 en 18 tot en met 23 bis, en onverminderd de leden 5 en 6 van het onderhavige artikel, hoeven voor de vaststelling van de toeslagrechten geen percelen te worden aangegeven. De in artikel 44, lid 3, van verordening (EG) nr. 1782/2003 bedoelde aangifte van de percelen moet worden gedaan ten behoeve van de aanvraag tot betaling van de toeslagrechten in het kader van de bedrijfstoeslagregeling.”

23 De uitvoeringsverordening is ingetrokken en vervangen door verordening (EG) nr. 1120/2009 van de Commissie van 29 oktober 2009 houdende bepalingen voor de uitvoering van de bedrijfstoeslagregeling waarin is voorzien bij titel III van verordening nr. 73/2009 (PB L 316, blz. 1). Deze verordening is in werking getreden op 9 december 2009.

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

24 Vóór de inwerkingtreding van de bedrijfstoeslagregeling exploiteerde Feakins een landbouwbedrijf te Sparum in Engeland, waarvoor hij verschillende toeslagen op grond de van in bijlage VI bij de basisverordening bedoelde productiesteunregelingen had gekregen.

25 In 2001 werd zijn volledige veestapel geruimd wegens mond- en klauwzeer en zijn bedrijf werd daarna gebruikt als opslagplaats voor karkassen. Wegens het mond- en klauwzeer kon hij in 2001 en 2002 zijn veestapel niet wederopbouwen. Na de inwerkingtreding van de bedrijfstoeslagregeling kreeg Feakins echter op grond van artikel 40 van de basisverordening een referentiebedrag dat uitsluitend was berekend op basis van de cijfers voor het jaar van de referentieperiode dat niet door het mond- en klauwzeer was beïnvloed, namelijk het jaar 2000. Hij kreeg op grond daarvan een referentiebedrag van 232 744 EUR.

26 In november 2002 heeft Feakins twee landbouwbedrijven in Schotland gekocht, één te Langburnshields en één te Tythehouse. De pacht van die twee bedrijven liep in 2006 af.

27 Op 14 maart 2005 heeft Feakins bij The Scottish Ministers een verzoek om voorlopige vaststelling van toeslagrechten uit de nationale reserve voor zijn twee Schotse landbouwbedrijven ingediend. Feakins voerde aan dat hij zich in de in artikel 22, lid 2, van de uitvoeringsverordening bedoelde bijzondere situatie bevond omdat hij tijdens de referentieperiode aan een derde verpachte gronden had gekocht om daarop na afloop van de pacht een landbouwactiviteit uit te oefenen.

28 Ten gevolge op dat verzoek hebben The Scottish Ministers het referentiebedrag voor zijn toeslagrechten uit de nationale reserve voorlopig vastgesteld op 95 146 EUR. Overeenkomstig artikel 12, lid 4, van de uitvoeringsverordening konden deze toeslagen echter pas definitief worden en worden uitbetaald nadat de betrokken bedrijven in bezit waren genomen en de desbetreffende hectaren waren aangegeven in een steunverzoek als bedoeld in het geïntegreerd beheers- en controlesysteem (hierna: „GBCS-formulier”).

29 Feakins heeft het bedrijf te Langburnshields aangegeven in zijn GBCS-formulier van mei 2005 en zijn bedrijf te Tythehouse in dat van mei 2007, nadat hij deze bedrijven respectievelijk op 10 maart 2005 – krachtens een vóór het aflopen van de pacht met de exploitant gesloten overeenkomst – en op 28 november 2006 in bezit had genomen. Hij heeft zijn toeslagrechten voor zijn Engels bedrijf te Sparum, dat hij aan een derde heeft verpacht, behouden.

30 In die omstandigheden is het aan Feakins voor zijn Engels bedrijf verleende referentiebedrag van Engeland naar Schotland overgedragen. Daarop hebben The Scottish Ministers hem de toekenning van een extra bedrag uit de nationale reserve geweigerd op grond van de in artikel 18, lid 2, van de uitvoeringsverordening geformuleerde regel van de „hoogste waarde”. Op grond van artikel 40 van de

basisverordening ontving hij voor zijn Engels bedrijf immers een hoger referentiebedrag dan dat waarop hij krachtens artikel 22, lid 2, van de uitvoeringsverordening recht had voor zijn Schotse bedrijven.

31 Feakins heeft zich tot de Scottish Land Court gewend en aangevoerd dat The Scottish Ministers dat artikel 18, lid 2, onjuist hadden uitgelegd. Hij heeft ook betoogd dat, ingeval de door deze laatsten gegeven uitlegging juist is, deze bepaling ongeldig is.

32 De verwijzende rechterlijke instantie is van mening dat er twijfel bestaat omtrent de uitlegging en de geldigheid van artikel 18, lid 2, van de uitvoeringsverordening.

33 In die omstandigheden heeft de Scottish Land Court de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Moet artikel 18, lid 2, van [de uitvoeringsverordening] aldus worden uitgelegd dat het van toepassing is:

a) wanneer een landbouwer voldoet aan de voorwaarden voor de toepassing van twee of meer van de volgende artikelen: de artikelen 19 [tot en met] 23 bis van [de uitvoeringsverordening], en de artikelen 37, lid 2, 40 en 42, leden 3 en 5, van [de basisverordening], of slechts dan,

b) wanneer een landbouwer voldoet aan de voorwaarden voor de toepassing van twee of meer van de artikelen 19 [tot en met] 23 bis van [de uitvoeringsverordening], dan wel afzonderlijk aan twee of meer van de artikelen 37, lid 2, [...] 40, en 42, leden 3 en 5, van [de basisverordening]?

2) Indien artikel 18, lid 2, [van de uitvoeringsverordening] in de [in de eerste vraag, sub a,] gestelde zin moet worden uitgelegd, is die bepaling dan geheel of gedeeltelijk ongeldig op een of beide van de door verzoeker aangevoerde gronden:

a) dat de Commissie bij de vaststelling van [de uitvoeringsverordening] niet bevoegd was om artikel 18, lid 2, [van die verordening] in die zin vast te stellen, of

b) dat de Commissie bij de vaststelling van [de uitvoeringsverordening] het bepaalde in artikel 18, lid 2, [van die verordening] niet heeft gemotiveerd?

3) Indien artikel 18, lid 2, [van de uitvoeringsverordening] in de [in de eerste vraag, sub a,] gestelde zin moet worden uitgelegd en [de tweede] vraag ontkennend moet worden beantwoord, is [...] artikel 18, lid 2, [van de uitvoeringsverordening] dan van toepassing ingeval aan een landbouwer in 2005 een voorlopige goedkeuring van toeslagrechten uit de nationale reserve in de zin van artikel 22 van [de uitvoeringsverordening] is verleend voor een landbouwbedrijf, maar de landbouwer die toeslagrechten pas op het [GBCS]-formulier heeft aangegeven in 2007, nadat hij het landbouwbedrijf in bezit had genomen?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

34 Met haar eerste vraag wenst de verwijzende rechterlijke instantie in wezen te vernemen of artikel 18, lid 2, van de uitvoeringsverordening aldus moet worden uitgelegd dat het in de weg staat aan cumulatie van de voordelen van twee of meer bepalingen van deze verordening en van de

basisverordening waarnaar dat artikel verwijst, daaronder begrepen cumulatie van de voordelen van één van de bepalingen van elk van die verordeningen, of alleen aan cumulatie van de voordelen van twee of meer relevante bepalingen van een en dezelfde van die verordeningen.

- 35 Om de betrokken bepaling uit te leggen dient niet alleen rekening te worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar ook met de context ervan en met de doelstellingen die worden nagestreefd met de regeling waarvan zij deel uitmaakt (zie met name arresten Duitsland/Commissie, C-156/98, EU:C:2000:467, punt 50, en Chatzi, C-149/10, EU:C:2010:534, punt 42).
- 36 Wat de bewoordingen van artikel 18, lid 2, van de uitvoeringsverordening betreft, dient te worden opgemerkt dat zowel het eerste deel van die bepaling als het opschrift van dat artikel aangeven dat de regel van de „hoogste waarde” slechts van toepassing is op de „landbouwers die zich in een bijzondere situatie bevinden”, welke situaties in lid 1 van dat artikel zijn omschreven als de situaties bedoeld in de artikelen 19 tot en met 23 bis van deze verordening.
- 37 Aangezien de werkingssfeer van artikel 18, lid 2, van de uitvoeringsverordening aldus is afgebakend door het voldoen aan de voorwaarden voor de toepassing van ten minste één van de artikelen 19 tot en met 23 bis van deze verordening, wijst het gebruik van de uitdrukking „twee of meer” voorafgaand aan de verwijzing naar die artikelen op het feit dat door het voldoen aan de voorwaarden voor de toepassing van ten minste één ander van die artikelen de regel van de „hoogste waarde” van toepassing wordt.
- 38 In die omstandigheden kan de uitdrukking „twee of meer” logischerwijze alleen zien op de artikelen 19 tot en met 23 bis van de uitvoeringsverordening, waarbij de regel van de „hoogste waarde” bovendien ook van toepassing is wanneer een landbouwer die zich in een of meer van de in die artikelen beschreven „bijzondere situaties” bevindt, ook voldoet aan de voorwaarden voor de toepassing van een of meer relevante bepalingen van de basisverordening.
- 39 Bijgevolg dient artikel 18, lid 2, van de uitvoeringsverordening aldus te worden gelezen dat het van toepassing is wanneer een landbouwer die zich in een bijzondere situatie bevindt, en die dus al voldoet aan de voorwaarden voor de toepassing van ten minste één van de artikelen 19 tot en met 23 bis van die verordening, ook voldoet aan de voorwaarden voor de toepassing van:
- ten minste één ander van die artikelen 19 tot en met 23 bis, of
 - ten minste één van de artikelen 37, lid 2, 40, 42, lid 3, of 42, lid 5, van de basisverordening.
- 40 De uitlegging vindt steun in de opzet en het doel van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde bepaling en in de regeling waarvan deze bepaling deel uitmaakt.
- 41 In dit verband dient het betoog van Feakins, dat de relevante bepalingen van de basisverordening en die van de uitvoeringsverordening uiteenlopende doelen nastreven, zodat artikel 18, lid 2, niet in de weg staat aan cumulatie van het voordeel van een van de bepalingen van de ene verordening met het voordeel van een van de bepalingen van de andere verordening, van de hand te worden gewezen.
- 42 Zoals de advocaat-generaal in punt 42 van haar conclusie heeft opgemerkt, hebben de bepalingen van de basisverordening waarnaar artikel 18, lid 2, van de uitvoeringsverordening verwijst, en die van laatstgenoemde verordening, zonder onderscheid tot doel, de nadelen te compenseren die een landbouwer ondervindt wanneer bij de berekening van het referentiebedrag uitsluitend wordt uitgegaan van de betalingen die hij gedurende de referentieperiode van de jaren 2000 tot en met 2002 heeft ontvangen.

- 43 Het maken van onderscheid tussen de relevante bepalingen van de basisverordening en die van de uitvoeringsverordening ligt des te moeilijker daar artikel 42, leden 3 en 5, van de basisverordening, net als de bepalingen van de uitvoeringsverordening, ziet op situaties die aanspraak op de nationale reserve doen ontstaan, en artikel 19 van de uitvoeringsverordening betrekking heeft op de bijzondere situatie van bepaalde melkveehouders die binnen de werkingssfeer van artikel 40 van de basisverordening vallen.
- 44 De twee lijsten verschillen aldus alleen ter zake van de verordening waaruit zij afkomstig zijn, waarbij de artikelen 19 tot en met 23 bis van de uitvoeringsverordening overigens slechts de uitvoering van artikel 42, lid 4, van de basisverordening vormen.
- 45 Bijgevolg dient op de eerste vraag te worden geantwoord dat artikel 18, lid 2, van de uitvoeringsverordening aldus moet worden uitgelegd dat het enerzijds van toepassing is wanneer een landbouwer voldoet aan de voorwaarden voor de toepassing van twee of meer van de artikelen 19 tot en met 23 bis van de uitvoeringsverordening, en anderzijds wanneer een landbouwer die voldoet aan de voorwaarden voor de toepassing van ten minste één van de artikelen 19 tot en met 23 bis van deze verordening, ook voldoet aan de voorwaarden voor de toepassing van ten minste één van de artikelen 37, lid 2, 40, 42, lid 3, en 42, lid 5, van de basisverordening.

Tweede vraag

- 46 Met haar tweede vraag wenst de verwijzende rechterlijke instantie in wezen te vernemen of artikel 18, lid 2, van de uitvoeringsverordening, zoals dat in het antwoord op de eerste vraag is uitgelegd, de toets aan het beginsel van bevoegdheidstoedeling, aan het beginsel van gelijke behandeling en aan de krachtens artikel 296 VWEU op de Commissie rustende motiveringsplicht doorstaat.
- 47 Wat de toets van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde bepaling aan het beginsel van gelijke behandeling betreft, dient eraan te worden herinnerd dat dit beginsel eist dat vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk worden behandeld, tenzij dit onderscheid objectief gerechtvaardigd is (zie met name de arresten Elbertsen, C-449/08, EU:C:2009:652, punt 41, en Franz Egenberger, C-313/04, EU:C:2006:454, punt 33).
- 48 Artikel 18, lid 2, van de uitvoeringsverordening voorziet echter in een verschil in behandeling tussen, enerzijds, een landbouwer die op grond van artikel 40 van de basisverordening wegens uitzonderlijke omstandigheden aanspraak kan maken op een aanpassing van zijn referentiebedrag en, anderzijds, een landbouwer die niet met dergelijke omstandigheden te kampen heeft gehad en aan wie een referentiebedrag is toegekend dat volgens de algemene regel van artikel 37, lid 1, van die verordening is berekend. Zoals Feakins heeft opgemerkt, behandelt de in het hoofdgeding aan de orde zijnde bepaling de eerste landbouwer namelijk minder gunstig dan de tweede door hem het voordeel van een referentiebedrag uit de nationale reserve bovenop zijn op basis van dat artikel 40 aangepast referentiebedrag te ontzeggen.
- 49 Van een schending van het beginsel van gelijke behandeling door een verschil in behandeling kan echter slechts sprake zijn indien de betrokken situaties, gelet op alle kenmerken ervan, vergelijkbaar zijn (zie in die zin arrest IBV & Cie, C-195/12, EU:C:2013:598, punt 51).
- 50 The Scottish Ministers, de Griekse regering en de Commissie hebben aangevoerd dat in het onderhavige geval niet aan deze voorwaarde was voldaan.
- 51 In dit verband dient eraan te worden herinnerd dat de kenmerken van verschillende situaties en de vergelijkbaarheid ervan met name moeten worden bepaald en beoordeeld tegen de achtergrond van het voorwerp en het doel van de gemeenschapshandeling die het betrokken onderscheid invoert (zie

in die zin arrest Szatmári Malom, C-135/13, EU:C:2014:327, punt 67). Bovendien moet rekening worden gehouden met de beginselen en de doelstellingen van het gebied waaronder de betrokken handeling valt (arrest Arcelor Atlantique et Lorraine e.a., C-127/07, EU:C:2008:728, punt 26).

- 52 In het onderhavige geval blijkt uit punt 24 van de basisverordening dat de wijze van berekening van de referentiebedragen die op grond van de bedrijfstoelageregeling aan de landbouwers worden toegekend, ervoor beoogde te zorgen dat bij de overgang naar die regeling de bedragen die daadwerkelijk aan de landbouwers worden betaald niet verschillen van die welke de landbouwers ontvingen op grond van de verschillende steunregelingen die tot dan toe bestonden.
- 53 Met het oog daarop voorzagt artikel 40 van de basisverordening in de mogelijkheid voor een landbouwer die tijdens de in artikel 38 van die verordening bepaalde referentieperiode met uitzonderlijke omstandigheden te kampen heeft gehad, om een aanpassing van zijn referentiebedrag te krijgen teneinde te waarborgen dat de steun die hij krijgt, overeenkomt met de bedragen die hij op grond van de eerdere regelingen ontving, en hem aldus op één lijn te stellen met de landbouwers die niet met dergelijke omstandigheden te kampen hebben gehad.
- 54 Bijgevolg bevinden een landbouwer aan wie een met toepassing van artikel 37, lid 1, van de basisverordening berekend referentiebedrag is toegekend, en een landbouwer die op grond van artikel 40 van die verordening een aanpassing van de methode voor de berekening van zijn referentiebedrag heeft gekregen, en die allebei om aanvullende toeslagrechten uit de nationale reserve verzoeken, zich in vergelijkbare situaties ten aanzien van de doelstellingen van de bedrijfstoelageregeling.
- 55 In die omstandigheden dient te worden onderzocht of het uit de in het hoofdgeding aan de orde zijnde bepaling voortvloeiende verschil in behandeling objectief kan worden gerechtvaardigd.
- 56 Om te beginnen dient eraan te worden herinnerd dat, ofschoon de gemeenschapswetgever ter zake van het gemeenschappelijk landbouwbeleid over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt, hij zijn keuzes moet baseren op objectieve criteria die in een passende verhouding staan tot het door de betrokken wettelijke regeling nagestreefde doel (zie in die zin arresten Arcelor Atlantique et Lorraine e.a., EU:C:2008:728, punt 58, Panellinos Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou, C-373/11, EU:C:2013:567, punt 34).
- 57 De Commissie heeft, net als The Scottish Ministers, aangevoerd dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde bepaling objectief kon worden gerechtvaardigd door de in punt 13 van de considerans van de uitvoeringsverordening genoemde noodzaak om te vermijden dat eenzelfde landbouwer cumulatief gebruikmaakt van verschillende mogelijkheden om toeslagrechten te krijgen. Het verbod van een dergelijke cumulatie dient om de financiële belangen te beschermen van de landbouwers wier referentiebedragen zijn berekend volgens de algemene regel van artikel 37, lid 1, van de basisverordening. In geval van overschrijding van de nationale maxima ten gevolge van een groter beroep op de nationale reserve zullen de aan laatstgenoemde landbouwers toegekende referentiebedragen immers lineair worden verlaagd krachtens de artikelen 41, lid 2, en 42, lid 7, van die verordening.
- 58 In dit verband dient erop te worden gewezen dat de regeling waarin laatstgenoemde bepalingen voorzien, een middel is om het financiële evenwicht van de bedrijfstoelageregeling veilig te stellen met eerbiediging van het beginsel van gelijke behandeling (zie naar analogie de arresten Spagl, C-189/89, EU:C:1990:450, punt 28, en Pastätter, C-217/89, EU:C:1990:451, punt 19). Het oogmerk, toepassing van die regeling te vermijden, kan dus geen inbreuk op dat beginsel rechtvaardigen.
- 59 Voor zover een dergelijk oogmerk impliceert dat de belangen van de landbouwers wier referentiebedragen volgens de algemene regel zijn berekend, worden behartigd ten detrimente van de belangen van de landbouwers wier referentiebedragen zijn aangepast op grond van artikel 40 van de

basisverordening, is het bovendien in strijd met het doel van die bepaling. Zoals in punt 53 hierboven is vastgesteld, beoogt dat artikel 40 immers het nadeel te compenseren dat de landbouwers die met uitzonderlijke omstandigheden te kampen hebben gehad, zonder die bepaling zouden lijden ten opzichte van degenen die niet met dergelijke omstandigheden te kampen hebben gehad.

- 60 Bijgevolg staat vast dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde bepaling in strijd met het beginsel van gelijke behandeling is vastgesteld.
- 61 Zonder dat de andere in de loop van de procedure tegen de geldigheid van artikel 18, lid 2, van de uitvoeringsverordening aangevoerde argumenten behoeven te worden onderzocht, dient dit artikel dus ongeldig te worden verklaard voor zover het eraan in de weg staat dat een landbouwer die met uitzonderlijke omstandigheden in de zin van artikel 40 van de basisverordening te kampen heeft gehad, zowel een aanpassing van zijn referentiebedrag op grond van die bepaling als een aanvullend referentiebedrag uit de nationale reserve op grond van een van de artikelen 19 tot en met 23 bis van de uitvoeringsverordening kan krijgen, terwijl een landbouwer die niet met dergelijke omstandigheden te kampen heeft gehad en aan wie een met toepassing van artikel 37, lid 1, van de basisverordening berekend referentiebedrag is toegekend, dat bedrag kan cumuleren met een referentiebedrag uit de nationale reserve op grond van een van de artikelen 19 tot en met 23 bis van de uitvoeringsverordening.

Derde vraag

- 62 Gelet op het antwoord op de tweede vraag, hoeft de derde vraag niet te worden beantwoord.

Werking in de tijd van de prejudiciële ongeldigverklaring

- 63 Ter terechtzitting heeft de Commissie verzocht dat, ingeval het Hof vaststelt dat artikel 18, lid 2, van de uitvoeringsverordening ongeldig is, de werking van het arrest wordt beperkt tot de verzoeker en tot iedere andere verzoeker van hetzelfde type.
- 64 Ter ondersteuning van haar verzoek heeft de Commissie de aandacht van het Hof gevestigd op de ernstige financiële gevolgen van een arrest waarin een dergelijke vaststelling wordt gedaan. Enerzijds zal het opnieuw ter discussie stellen van betalingen die over een periode van nagenoeg tien jaar zijn gedaan, voor de lidstaten ernstige moeilijkheden meebrengen en in strijd zijn met het rechtszekerheidsbeginsel. Anderzijds zal de verplichting om die betalingen opnieuw te berekenen, gelet op het beginsel van begrotingsdiscipline, gevolgen hebben voor de financiering van het gehele landbouwbeleid.
- 65 Wanneer dwingende redenen van rechtszekerheid dit rechtvaardigen, is het Hof ingevolge artikel 264, tweede alinea, VWEU, dat van overeenkomstige toepassing is op krachtens artikel 267 VWEU ingediende verzoeken om een prejudiciële beslissing over de geldigheid van gemeenschapshandelingen, bevoegd om van geval tot geval die gevolgen van de betrokken handeling aan te wijzen welke als definitief moeten worden beschouwd (zie met name de arresten *Régie Networks*, C-333/07, EU:C:2008:764, punt 121, en *Volker en Markus Schecke en Eifert*, C-92/09 en C-93/09, EU:C:2010:662, punt 93).
- 66 Bij gebreke van informatie over het aantal landbouwers die na de ongeldigverklaring van artikel 18, lid 2, van de uitvoeringsverordening aanvullende toeslagen zullen kunnen vorderen, en over het bedrag van die toeslagen, doen de stukken niet blijken van dwingende redenen van rechtszekerheid die een beperking in de tijd van de werking van de ongeldigverklaring van die bepaling rechtvaardigen.

67 In die omstandigheden hoeft de werking van het onderhavige arrest niet in de tijd te worden beperkt.

Kosten

68 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Eerste kamer) verklaart voor recht:

- 1) Artikel 18, lid 2, van verordening (EG) nr. 795/2004 van de Commissie van 21 april 2004 houdende bepalingen voor de uitvoering van de bedrijfstoeslagregeling waarin is voorzien bij verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1974/2004 van de Commissie van 29 oktober 2004, moet aldus worden uitgelegd dat het enerzijds van toepassing is wanneer een landbouwer voldoet aan de voorwaarden voor de toepassing van twee of meer van de artikelen 19 tot en met 23 bis van die verordening, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1974/2004, en anderzijds wanneer een landbouwer die voldoet aan de voorwaarden voor de toepassing van ten minste één van de artikelen 19 tot en met 23 bis van dezelfde verordening, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1974/2004, ook voldoet aan de voorwaarden voor de toepassing van ten minste één van de artikelen 37, lid 2, 40, 42, lid 3, en 42, lid 5, van 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 en houdende wijziging van de verordeningen (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 en (EG) nr. 2529/2001.
- 2) Artikel 18, lid 2, van verordening nr. 795/2004, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1974/2004, is ongeldig voor zover het eraan in de weg staat dat een landbouwer die met uitzonderlijke omstandigheden in de zin van artikel 40 van verordening nr. 1782/2003 te kampen heeft gehad, zowel een aanpassing van zijn referentiebedrag op grond van die bepaling als een aanvullend referentiebedrag uit de nationale reserve op grond van een van de artikelen 19 tot en met 23 bis van verordening nr. 795/2004, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1974/2004, kan krijgen, terwijl een landbouwer die niet met dergelijke omstandigheden te kampen heeft gehad en aan wie een met toepassing van artikel 37, lid 1, van verordening nr. 1782/2003 berekend referentiebedrag is toegekend, dat bedrag kan cumuleren met een referentiebedrag uit de nationale reserve op grond van een van de artikelen 19 tot en met 23 bis van verordening nr. 795/2004, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1974/2004.

ondertekeningen