# CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
# J. KOKOTT
# van 7 juli 2011 [1]

## I — Inleiding

1. Het gemeenschappelijk landbouwbeleid van de Europese Unie (GLB) heeft onder meer ten doel de landbouwbevolking een redelijke levensstandaard te verzekeren. [2] Voor dit doel stelt de Unie financiële middelen uit haar begroting ter beschikking die ertoe dienen om de landbouwers rechtstreekse inkomenssteun te verlenen. De van oorsprong productgerelateerde inkomenssteun is sinds de hervorming van 2003 stapsgewijs „ontkoppeld" en omgevormd tot een „bedrijfstoeslag". Daarmee werd beoogd te bereiken dat de landbouwers de keuze van de te verbouwen producten niet zouden laten afhangen van de inkomenssteun, maar van de ontwikkelingen op de markt. De hoogte van de bedrijfstoeslag waar een landbouwer recht op heeft, richt zich [3] onder meer naar de hoogte van de inkomenssteun die hij in de periode voorafgaand aan de hervorming heeft ontvangen; in zoverre zijn derhalve de jaren 2000 tot en met 2002 van belang.

2. Om ook nieuwe landbouwers te laten profiteren van de bedrijfstoeslagregeling, kunnen de lidstaten referentiebedragen uit een zogenoemde „nationale reserve" aan hen toekennen, die vooral ontstaat door verlaging van de referentiebedragen die aan de eerdere steunontvangers werden toegekend. In dit verband verzoekt het Spaanse Tribunal Supremo het Hof om beantwoording van de vraag of de lidstaten het recht hebben om als „nieuwe"

1 — Oorspronkelijke taal: Duits.

2 — Artikel 39, lid 1, sub b, VWEU (voorheen artikel 33, lid 1, sub b, EG).

3 — Conform de in de onderhavige casus ratione temporis toepasselijke 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: „verordening nr. 1782/2003" of „verordening nr. 1782/2003 inzake de bedrijfstoeslag"). Deze verordening 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).

landbouwers [4] slechts „jonge" landbouwers (in de leeftijd van onder de 40 jaar) aan te merken die bij hun eerste vestiging reeds van een andere steunmaatregel van de Unie hebben kunnen profiteren, namelijk de zogenoemde vestigingssteun [5] die de plattelandsontwikkeling moet bevorderen.

## II — Rechtskader

A — *Unierecht*

1. Verordening nr. 1782/2003 inzake de bedrijfstoeslag

3. Bij verordening nr. 1782/2003 [6] zijn de verschillende regelingen voor productgerelateerde rechtstreekse inkomenssteun voor landbouwers die het gemeenschappelijk landbouwbeleid tot dat moment kende, grotendeels samengevat in een bedrijfstoeslagregeling.

4. Volgens punt 29 van de considerans van deze verordening is het „[v]oor de bepaling van het bedrag waarop de landbouwer in het kader van de nieuwe regeling recht dient te hebben, [...] 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 bedrijfstoeslag moet worden vastgesteld op het niveau van het landbouwbedrijf."

5. Het eerste lid van artikel 33, „Subsidiabiliteit", van verordening nr. 1782/2003 luidt:

„De landbouwers kunnen gebruik maken van de bedrijfstoeslagregeling indien:

[...]

c) zij een toeslagrecht uit de nationale reserve of via overdracht hebben verkregen."

6. Artikel 42, „Nationale reserve", van deze verordening bepaalt:

„1. De lidstaten passen [...] een lineaire procentuele verlaging toe op de referentiebedragen om een nationale reserve te vormen. Deze verlaging bedraagt niet meer dan 3 %.

[...]

4 — De Duitse versie van verordening nr. 1782/2003 gebruikt het meer abstracte begrip „Betriebsinhaber", terwijl andere taalversies concretere begrippen hanteren zoals bijvoorbeeld „farmer", „agriculteur", „agricoltore", „agricultor" of „landbouwer". Voor alle talen geldt volgens de definitie in artikel 2, sub a, van deze verordening, dat daaronder niet alleen natuurlijke, maar ook rechtspersonen dan wel een groep natuurlijke of rechtspersonen worden verstaan. [Vervolg van de voetnoot niet relevant voor de Nederlandse taalversie.]

5 — Conform verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad van 20 september 2005 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) (PB L 277, blz. 1; hierna: „verordening nr. 1698/2005" of „verordening nr. 1698/2005 inzake plattelandsontwikkeling").

6 — Aangehaald in voetnoot 3.

3. De lidstaten mogen de nationale reserve gebruiken om, op basis van objectieve criteria en op zodanige wijze dat een gelijke behandeling van de landbouwers wordt gewaarborgd en markt- en concurrentieverstoringen worden vermeden, bij voorrang referentiebedragen te verlenen aan landbouwers die na 31 december 2002 met hun landbouwactiviteit beginnen, dan wel in 2002 zonder dat jaar rechtstreekse betalingen te ontvangen.

4. 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 concurrentieverstoringen worden vermeden, referentiebedragen vast te stellen voor landbouwers die zich in een bijzondere, door de Commissie volgens de in artikel 144, lid 2, bedoelde procedure te omschrijven situatie bevinden.

5. De lidstaten mogen de nationale reserve gebruiken om op basis van objectieve criteria en op zodanige wijze dat een gelijke behandeling van de landbouwers wordt gewaarborgd en markt- en concurrentieverstoringen worden vermeden, referentiebedragen vast te stellen voor landbouwers in gebieden waar aan een of andere vorm van overheidssteun gekoppelde herstructurerings- en/of ontwikkelingsprogramma's gaande zijn om te voorkomen dat het land verlaten wordt en/of om specifieke nadelen voor landbouwers in die gebieden te compenseren.

[...]

7. 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.

[...]"

2. Uitvoeringsverordening nr. 795/2004

7. Volgens artikel 2, sub k, 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 [7], wordt „[v]oor de toepassing van artikel 37, lid 2, en artikel 42, lid 3, van verordening (EG) nr. 1782/2003 [...] verstaan onder „een landbouwer die met een landbouwactiviteit begint" een natuurlijke of rechtspersoon die in de vijf jaar voorafgaand aan het opstarten van de nieuwe landbouwactiviteit geen landbouwactiviteit heeft verricht in eigen naam en voor eigen risico en evenmin de controle heeft gehad over een rechtspersoon die een landbouwactiviteit ontplooide.

In het geval van een rechtspersoon mag (mogen) de natuurlijke persoon (personen) die de controle over de rechtspersoon heeft (hebben), in de vijf jaar voorafgaand aan het opstarten van de landbouwactiviteit door de rechtspersoon geen landbouwactiviteit

7 — PB L 141, blz.1; hierna: „uitvoeringsverordening nr. 795/2004".

hebben verricht in eigen naam en voor eigen risico en ook niet de controle hebben gehad over een rechtspersoon die een landbouwactiviteit uitoefende in die periode."

8. Artikel 6, lid 1, van deze uitvoeringsverordening luidt:

„Indien een lidstaat gebruik maakt van de in artikel 42, leden 3 en 5, van verordening (EG) nr. 1782/2003 geboden mogelijkheid, kunnen landbouwers toeslagrechten uit de nationale reserve ontvangen overeenkomstig de in deze afdeling vastgestelde voorwaarden en overeenkomstig de door de betrokken lidstaat vastgestelde objectieve criteria."

3. Verordening nr. 1698/2005 inzake plattelandsontwikkeling

9. In artikel 20 van verordening nr. 1698/2005 [8], welk artikel valt onder titel IV, „Steun voor plattelandsontwikkeling", is bepaald:

„De steun ter verbetering van het concurrentievermogen van de land- en de bosbouwsector betreft:

a) maatregelen om kennis te bevorderen en het menselijke potentieel te verbeteren door:

[...]

de vestiging van jonge landbouwers,

[...]"

10. Het eerste lid van artikel 22, „Vestiging van jonge landbouwers", van deze verordening luidt:

„De in artikel 20, onder ii), bedoelde steun wordt toegekend aan landbouwers die:

a) jonger zijn dan 40 jaar en zich voor het eerst als bedrijfshoofd op een landbouwbedrijf vestigen;

b) over voldoende vakbekwaamheid en deskundigheid beschikken;

c) een bedrijfsplan voor de ontwikkeling van hun landbouwactiviteiten indienen."

B — *Spaans recht*

11. Het door de Spaanse Ministerraad op voorstel van de minister van Landbouw, Visserij en Voeding vastgestelde koninklijk besluit nr. 1470/2007 van 2 november 2007

8 — Aangehaald in voetnoot 5.

betreffende de rechtstreekse betalingen aan landbouwers en veehouders [9] heeft volgens artikel 1, lid 1, ten doel basisregels vast te stellen voor onder meer de in verordening nr. 1782/2003 voorziene bedrijfstoeslag.

12. Artikel 9, lid 2, van dit koninklijk besluit luidt als volgt:

„Voor de toewijzing van bedrijfstoeslagrechten uit de nationale reserve, komen in aanmerking, voor zover is voldaan aan de gestelde voorwaarden:

[...]

b) jonge landbouwers die zich voor het eerst hebben gevestigd in het kader van een programma voor plattelandsontwikkeling dat is vastgesteld op grond van verordening nr. 1698/2005 [inzake steun voor plattelandsontwikkeling], in een van de sectoren genoemd in bijlage VI bij verordening nr. 1782/2003 [...], met uitzondering van de productie van zaaizaad, en die nog geen bedrijfstoeslagrechten uit de nationale reserve hebben ontvangen."

13. Het koninklijk besluit nr. 1470/2007 is ingetrokken bij koninklijk besluit nr. 1612/2008 van 3 oktober 2008, dat op zijn beurt is ingetrokken bij koninklijk besluit nr. 1680/2009 van 13 november 2009; de inhoud ervan is echter in de twee latere besluiten overgenomen.

**III — Feiten en prejudiciële vraag**

14. Volgens de verwijzende rechter is de Unió de Pagesos de Catalunya de meest representatieve agrarische beroepsorganisatie van Catalonië.

15. Deze heeft [10] op 27 oktober 2008 bij het Tribunal Supremo beroep ingesteld tot nietigverklaring van onder meer artikel 9, lid 2, sub b, van het koninklijk besluit nr. 1470/2007, omdat deze bepaling voor jonge landbouwers die van de bedrijfstoeslag willen profiteren, een nieuwe voorwaarde invoert waarin het rechtstreeks toepasselijke artikel 42, lid 3, van verordening nr. 1782/2003 niet voorziet. In deze bepaling wordt de mogelijkheid voor jonge landbouwers om een bedrijfstoeslag te ontvangen, namelijk niet gekoppeld aan de toekenning van steun bij de eerste vestiging.

16. Het Tribunal Supremo deelt de opvatting van de Unió de Pagesos de Catalunya dat artikel 9, lid 2, sub b, van het koninklijk besluit nr. 1470/2007 een situatie van ongelijkheid

9 — Gepubliceerd in het *Boletín Oficial del Estado* van 3 november 2007.

10 — Volgens de bij het hoofdgeding en de procedure voor het Hof betrokken Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos — Iniciativa Rural del Estado Español (overkoepelende organisatie van de Spaanse landbouwers- en veehoudersverenigingen — initiatief van de Spaanse staat op het gebied van de plattelandsontwikkeling).

schept, die discriminatie tussen jonge landbouwers tot gevolg heeft en in strijd is met het beginsel van voorrang van het Unierecht op het nationale recht.

## IV — Juridische beoordeling

### A — *Ontvankelijkheid van de prejudiciële vraag*

17. Aangezien de verwijzende rechter van mening is dat de uitlegging van artikel 42, lid 3, van verordening nr. 1782/2003 door het Hof noodzakelijk is voor de beslechting van het geschil, heeft hij de procedure geschorst en aan het Hof de volgende prejudiciële vraag voorgelegd:

„Is artikel 9, lid 2, sub b, van koninklijk besluit nr. 1470/2007 van 2 november 2007, dat de toewijzing van bedrijfstoeslagrechten uit de nationale reserve afhankelijk stelt van de voorwaarde dat het gaat om jonge landbouwers die zich voor het eerst hebben gevestigd in het kader van een programma voor plattelandsontwikkeling dat is vastgesteld op grond van verordening nr. 1698/2005, verenigbaar met artikel 42, lid 3, van verordening nr. 1782/2003?"

18. Aan de procedure voor het Hof is deelgenomen door Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos — Iniciativa Rural del Estado Español (hierna: Coordinadora), de Spaanse, de Duitse, de Griekse en de Oostenrijkse regering alsook de Commissie, waarbij de Oostenrijkse regering enkel schriftelijke opmerkingen heeft ingediend, terwijl de andere betrokkenen zowel schriftelijke opmerkingen hebben ingediend als mondelinge opmerkingen hebben gemaakt.

19. Het Tribunal Supremo geeft in zijn verzoek om een prejudiciële beslissing enerzijds aan dat het allerminst twijfelt aan het belang van de uitlegging van verordening nr. 1782/2003 voor de beslechting van het geschil in het hoofdgeding. Anderzijds wijst het erop dat het bestreden koninklijk besluit nr. 1470/2007 intussen is ingetrokken, zij het dat de inhoud ervan is overgenomen in latere koninklijke besluiten, zodat de bestreden bepaling relevant blijft voor toekomstige procedures met betrekking tot hetzelfde onderwerp.

20. Dit leidt reeds tot twijfel over de vraag of beantwoording van de prejudiciële vraag door het Hof daadwerkelijk noodzakelijk is voor de beslechting van het geschil in het hoofdgeding, of dat het antwoord slechts van belang kan zijn voor toekomstige procedures.

21. Deze twijfel wordt verder gevoed door de opmerkingen van de Spaanse regering. Deze heeft aangevoerd dat, aangezien het koninklijk besluit nr. 1470/2007 inmiddels is ingetrokken, de prejudiciële vraag niet meer van belang is voor de beslissing op het door de Unió de Pagesos de Catalunya ingestelde beroep tot nietigverklaring van het besluit en dat deze vraag derhalve niet-ontvankelijk is.

22. Volgens vaste rechtspraak van het Tribunal Supremo dient het rechtstreekse beroep tegen algemene bepalingen namelijk ertoe om door de regelgever vastgestelde, onrechtmatige normen uit de rechtsorde te schrappen, en niet om te beslissen over individuele rechten. Een rechtstreeks beroep verliest derhalve volgens deze rechtspraak zijn doel, indien de bestreden bepaling op het moment van de beslissing reeds op andere wijze uit de rechtsorde is verwijderd.

23. Geheel in overeenstemming met deze rechtspraak heeft het Tribunal Supremo met betrekking tot een eerder door de Unió de Pagesos de Catalunya ingesteld beroep tot nietigverklaring van het koninklijk besluit dat voorafging aan het in casu bestreden koninklijk besluit nr. 1470/2007 en daarbij is ingetrokken, verklaard dat daarop niet meer hoefde te worden beslist en heeft het de procedure beëindigd. Bovendien heeft het Tribunal Supremo de procedure inzake het door een andere vereniging van landbouwers ingestelde beroep tot nietigverklaring van koninklijk besluit nr. 1470/2007 beëindigd op de grond dat dit besluit was ingetrokken bij koninklijk besluit nr. 1612/2008. Volgens de opvatting van de Spaanse regering is het hoofdgeding derhalve zonder voorwerp geraakt en dient het te worden beëindigd.

24. Naar aanleiding daarvan heeft het Hof het Tribunal Supremo om nadere verduidelijking gevraagd, [11] in hoeverre beantwoording van de prejudiciële vraag noodzakelijk is voor de beslechting van het geschil in het hoofdgeding.

11 — Conform artikel 104, lid 5, van het Reglement voor de procesvoering.

25. In zijn antwoord verklaart het Tribunal Supremo dat de intrekking van het koninklijk besluit nr. 1470/2007 geen gevolgen heeft voor de ontvankelijkheid van de prejudiciële vraag. Aan de ene kant herhaalt het Tribunal in zoverre dat de latere besluiten dezelfde regeling bevatten. Aan de andere kant voert het Tribunal aan dat zijn rechtspraak waar de Spaanse regering aan refereert, in casu niet relevant is, nu de intrekking niet tijdens de procedure heeft plaatsgevonden. Het beroep van de Unió de Pagesos de Catalunya blijft naar de opvatting van het Tribunal derhalve actueel.

26. Volgens vaste rechtspraak is de prejudiciële procedure van artikel 267 VWEU een instrument van samenwerking tussen het Hof en de nationale rechterlijke instanties, waarmee het Hof de nationale rechterlijke instanties de uitleggingsgegevens met betrekking tot het Unierecht verschaft die zij voor de beslissing van de hun voorgelegde geschillen nodig hebben. [12]

27. Indien het Hof wordt gevraagd om een prejudiciële beslissing, rust er in beginsel een vermoeden van relevantie op de gestelde vragen. [13]

12 — Arresten van 4 juli 2006, Adeneler e.a. (C-212/04, Jurispr. blz. I-6057, punt 40), en 24 maart 2009, Danske Slagterier (C-445/06, Jurispr. blz. I-2119, punt 65); beschikking van 14 oktober 2010, Reinke (C-336/08, punt 13), en arrest van 9 november 2010, VB Pénzügyi Lízing (C-137/08, Jurispr. blz. I-10847, punt 37).

13 — Arresten van 16 december 2008, Cartesio (C-210/06, Jurispr. blz. I-9641, punt 67); 22 juni 2010, Melki (C-188/10 en C-189/10, Jurispr. blz. I-5667, punt 27), en 12 oktober 2010, Rosenbladt (C-45/09, Jurispr. blz. I-9391, punt 33).

28. Het Hof kan slechts weigeren uitspraak te doen op een verzoek van een nationale rechter wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging van het Unierecht geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het geschil in het hoofdgeding, wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is of wanneer het Hof niet beschikt over de feitelijke en juridische gegevens die noodzakelijk zijn om een zinvol antwoord te geven op de gestelde vragen. [14]

29. De taak van het Hof in het kader van prejudiciële verwijzingen is namelijk om bij te dragen tot de rechtsbedeling in de lidstaten, en niet om adviezen over algemene of hypothetische vragen te geven. [15]

30. Voor zover het Tribunal Supremo in zijn antwoord op het verzoek van het Hof om nadere verduidelijking de relevantie van zijn prejudiciële vraag voor de beslechting van het hoofdgeding heeft gemotiveerd met het argument dat de materiële regeling van het bestreden en intussen ingetrokken artikel 9, lid 2, sub b, van het koninklijk besluit nr. 1470/2007 in de latere besluiten is overgenomen, versterkt dit eerder de eerste indruk dat de beantwoording van deze vraag niet noodzakelijk is voor een beslechting van het geschil in het hoofdgeding, maar slechts noodzakelijk zou kunnen worden voor beslissingen op eventuele in de toekomst tegen de latere besluiten ingestelde beroepen. Op basis daarvan zou de prejudiciële vraag hypothetisch en dientengevolge niet-ontvankelijk zijn.

31. Het Tribunal Supremo heeft evenwel ook aangegeven dat zijn rechtspraak volgens welke beroepen tot nietigverklaring van besluiten zonder voorwerp zijn indien deze besluiten tussentijds op andere wijze zijn opgeheven, hier niet van toepassing is, aangezien het bestreden besluit nr. 1470/2007 niet is opgeheven tijdens de procedure; dientengevolge blijft de vordering in het hoofdgeding actueel. Een nadere uiteenzetting met betrekking tot het feit dat volgens Spaans recht wel besluiten nietig kunnen worden verklaard die reeds vóór de instelling van het beroep zijn opgeheven, maar dat dit niet mogelijk is indien deze pas tijdens de procedure worden opgeheven, was weliswaar wenselijk geweest, maar gezien de duidelijke mededeling van het Tribunal Supremo dat het beroep van de Unió de Pagesos de Catalunya nog steeds actueel is, moet de prejudiciële vraag worden aangemerkt als relevant voor de beslechting van het geschil en derhalve als ontvankelijk.

B — *Beantwoording van de prejudiciële vraag*

32. Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of het verenigbaar is met artikel 42, lid 3, van verordening nr. 1782/2003, dat een lidstaat de daarin voorziene mogelijkheid om aan nieuwe landbouwers bedrijfstoeslagrechten uit de nationale reserve toe te kennen, beperkt tot jonge

14 — Zie de in punt 13 aangehaalde arresten.

15 — Arresten van 12 juni 2003, Schmidberger (C-112/00, Jurispr. blz. I-5659, punt 32); 8 september 2009, Budejovicky Budvar (C-478/07, Jurispr. blz. I-7721, punt 64) en 11 maart 2010, Attanasio Group (C-384/08, Jurispr. blz. I-2055, punt 28).

landbouwers die zich voor het eerst hebben gevestigd in het kader van een programma voor plattelandsontwikkeling dat is vastgesteld op grond van verordening nr. 1698/2005.

1. Argumenten van partijen

33. De Coordinadora alsmede de Spaanse, de Duitse en de Oostenrijkse regering stellen voor, deze vraag bevestigend te beantwoorden.

34. Naar hun opvatting laat artikel 42, lid 3, van verordening nr. 1782/2003 het aan de lidstaten over of zij nieuwe landbouwers bedrijfssteun uit de nationale reserve verlenen. Indien een lidstaat gebruik maakt van deze mogelijkheid, is zijn discretionaire bevoegdheid slechts in zoverre beperkt, dat hij objectieve criteria moet toepassen, de gelijke behandeling van landbouwers moet waarborgen en markt- en concurrentieverstoringen moet vermijden, aldus bovengenoemde partijen. Doordat Spanje in zoverre de criteria toepast waarin artikel 22, lid 1, van verordening nr. 1698/2005 voor de verlening van vestigingssteun aan jonge landbouwers voorziet, is volgens hen aan deze voorwaarden voldaan. Naar hun opvatting heeft het Hof reeds in het arrest Elbertsen [16] erkend dat de lidstaten bij het gebruik van de nationale reserve over een discretionaire bevoegdheid beschikken.

35. Die Spaanse regering voert bovendien aan dat bij de uitlegging van verordening nr. 1782/2003 rekening dient te worden gehouden met de bij de hervorming van 2003 doorgevoerde heroriëntatie van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Sinds de hervorming zijn de twee voormalige pijlers van het GLB, enerzijds ondersteuning van de marktprijzen en van de inkomens, en anderzijds de plattelandsontwikkeling, niet meer duidelijk gescheiden, maar vullen zij elkaar veeleer aan en overlappen elkaar, waarbij een duidelijke verschuiving van het accent naar de plattelandsontwikkeling kan worden geconstateerd, aldus de Spaanse regering. [17] Juist de koppeling die in de litigieuze regeling tot stand wordt gebracht, weerspiegelt volgens haar deze realiteit.

36. Wat het gebod van gelijke behandeling betreft, stelt de Oostenrijkse regering dat jonge landbouwers in de zin van artikel 22, lid 1, van verordening nr. 1698/2005 in het bijzonder voor steun in aanmerking komen en zich derhalve niet in dezelfde situatie bevinden als andere nieuwe landbouwers. In ieder geval zou een ongelijke behandeling zelfs

16 — Arrest van 22 oktober 2009, Elbertsen (C-449/08, Jurispr. blz. I-10241).

17 — De Spaanse regering verwijst in zoverre in het bijzonder naar punt 1 van de considerans van verordening nr. 1698/2005, volgens hetwelk „[e]r [...] een beleid inzake plattelandsontwikkeling nodig [is] om de beleidsmaatregelen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid ter ondersteuning van de markten en de inkomens te begeleiden en aan te vullen en aldus bij te dragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van dat beleid zoals omschreven in het Verdrag", alsmede naar punt 5 van de considerans van verordening nr. 1782/2003, volgens hetwelk deze verordening voorziet in een geleidelijke verlaging van de rechtstreekse betalingen en de daardoor gerealiseerde besparingen moeten worden gebruikt voor de financiering van maatregelen in het kader van de plattelandsontwikkeling.

bij vergelijkbaarheid van de situaties objectief gerechtvaardigd zijn, met name gegeven het doel de plattelandsontwikkeling te bevorderen. De Duitse regering kan eveneens geen discriminatie ontdekken, maar is van mening dat dit uiteindelijk door de verwijzende rechter dient te worden onderzocht.

37. Verder wijst de Duitse regering erop dat artikel 2, sub k, van de uitvoeringsverordening nr. 795/2004 slechts een minimumdefinitie van de nieuwkomers bevat, waaruit de lidstaten volgens objectieve criteria een keuze mogen maken. De discretionaire bevoegdheid van de lidstaten bij de vaststelling van deze criteria wordt naar de opvatting van de Duitse regering ook onderstreept door artikel 6, lid 1, van de uitvoeringsverordening nr. 795/2004.

38. De Griekse regering deelt in beginsel de opvatting van de Coordinadora en van de andere regeringen, maar acht de Spaanse regeling desondanks niet verenigbaar met artikel 42, lid 3, van verordening nr. 1782/2003, omdat ze slechts rekening houdt met die jonge landbouwers wier eerste vestiging werd ondersteund in het kader van verordening nr. 1698/2005, zonder dat er objectieve redenen zijn aan te wijzen waarom niet ook jonge landbouwers worden ondersteund die steun bij hun eerste vestiging hebben ontvangen in het kader van de eerdere verordening nr. 1257/1999.

39. De Commissie is van mening dat artikel 9, lid 2, sub b, van het koninklijk besluit nr. 1470/2007 niet verenigbaar is met artikel 42, lid 3, van verordening nr. 1782/2003 wegens strijdig met het beginsel van gelijke behandeling. Enerzijds wordt naar haar mening namelijk slechts rekening gehouden met die nieuwe landbouwers die tegelijkertijd jonge landbouwers zijn. Anderzijds wordt ook tussen de jonge landbouwers gediscrimineerd, doordat wordt geëist dat zij zich voor het eerst hebben gevestigd in het kader van een programma voor plattelandsontwikkeling en dat zij werkzaam zijn binnen bepaalde sectoren.

2. Bespreking

a) Opmerkingen vooraf

40. Artikel 9, lid 2, sub b, van koninklijk besluit nr. 1470/2007 stelt de toekenning van bedrijfstoeslagrechten uit de nationale reserve afhankelijk van vier voorwaarden.

41. Ten eerste moet het gaan om jonge landbouwers, en ten tweede moeten deze zich voor

het eerst hebben gevestigd in het kader van een programma voor plattelandsontwikkeling op grond van verordening nr. 1698/2005. Zoals blijkt uit de verwijzingsbeslissing, wordt met deze twee voorwaarden gerefereerd aan artikel 22 van verordening nr. 1698/2005, volgens hetwelk de in artikel 20, sub a-ii, van dezelfde verordening bedoelde vestigingssteun voor jonge landbouwers [18] wordt toegekend aan personen die a) jonger zijn dan 40 jaar en zich voor het eerst als bedrijfshoofd op een landbouwbedrijf vestigen, b) over voldoende vakbekwaamheid en deskundigheid beschikken, c) een bedrijfsplan voor de ontwikkeling van hun landbouwactiviteiten indienen.

42. Ten derde verlangt artikel 9, lid 2, sub b, van koninklijk besluit nr. 1470/2007 dat de jonge landbouwer in een bepaalde sector werkzaam is, namelijk in één van de in bijlage VI bij verordening nr. 1782/2003 genoemde sectoren, met uitzondering van de productie van zaaizaad. Ten vierde mag de jonge landbouwer niet reeds bedrijfstoeslagrechten uit de nationale reserve hebben ontvangen.

43. Geen van deze vier voorwaarden wordt genoemd in artikel 42, lid 3, van verordening nr. 1782/2003, dat bepaalt dat de lidstaten de nationale reserve mogen gebruiken om, op basis van objectieve criteria en op zodanige wijze dat een gelijke behandeling van de landbouwers wordt gewaarborgd en markt- en concurrentieverstoringen worden vermeden, bij voorrang referentiebedragen te verlenen aan landbouwers die na 31 december 2002 met hun landbouwactiviteit beginnen, dan wel in 2002 zonder dat jaar rechtstreekse betalingen te ontvangen.

44. Hoewel de verwijzende rechter alle vier in de Spaanse regeling opgenomen voorwaarden in zijn verwijzingsbeslissing kort noemt, heeft hij slechts de eerste twee voorwaarden in zijn prejudiciële vraag opgenomen. Om die reden zal ik mij in hoofdzaak concentreren op de eerste twee voorwaarden, namelijk dat het moet gaan om een jonge landbouwer wiens eerste vestiging reeds is ondersteund in het kader van verordening nr. 1698/2005 inzake de plattelandsontwikkeling. De beantwoording van deze vraag kan een aanvullende uiteenzetting met betrekking tot de twee andere voorwaarden al dan niet noodzakelijk maken.

b) Discretionaire bevoegdheid ten aanzien van het „of”

45. Allereerst kan worden vastgesteld dat het de lidstaten op grond van artikel 42, lid 3, van verordening nr. 1782/2003 vrij staat of zij gebruik willen maken van de daarin opgenomen mogelijkheid. In deze bepaling

18 — De Duitse versie van verordening nr. 1698/2005 gebruikt in dit verband het begrip „Junglandwirte”; in navolging van de andere taalversies en om een duidelijker onderscheid te maken met de „nieuwe” landbouwers zal ik deze hierna echter „jonge landbouwers” noemen.

staat namelijk uitdrukkelijk dat de lidstaten de nationale reserve „mogen" gebruiken om bij voorrang referentiebedragen te verlenen aan landbouwers.[19] Dit wordt tevens bevestigd door artikel 6, lid 1, van de uitvoeringsverordening nr. 795/2004, dat luidt als volgt: „Indien een lidstaat gebruik maakt van de in artikel 42, leden 3 en 5, van verordening (EG) nr. 1782/2003 geboden mogelijkheid [...]"

46. Daarmee is echter nog niet duidelijk of en, zo ja, in welke mate, de lidstaten ook bij de nadere vormgeving van deze toekenning van referentiebedragen beschikken over een discretionaire bevoegdheid, inzonderheid wat de kring van ontvangers betreft.

c) Werkingssfeer van artikel 42, lid 3, van verordening nr. 1782/2003

47. Voordat de vraag van de discretionaire bevoegdheid met betrekking tot de „wijze waarop" kan worden beantwoord, dient eerst de werkingssfeer van artikel 42, lid 3, van verordening nr. 1782/2003 nader te worden vastgesteld. Zoals namelijk blijkt uit de verwijzingsbeslissing, heeft het Ministerio Fiscal[20] in het hoofdgeding gesteld dat de in artikel 42, lid 3, van verordening nr. 1782/2003 aan de lidstaten geboden mogelijkheid om rechten uit de nationale reserve toe te kennen, niet beperkt is tot de daarin genoemde doelgroep van nieuwe landbouwers, maar dat met deze groep slechts bij voorrang rekening dient te worden gehouden.

48. Dit blijkt evenwel noch uit het doel van de nationale reserve noch uit de systematiek van artikel 42 van verordening nr. 1782/2003.

49. Zoals uit punt 29 van de considerans van deze verordening blijkt, is de nationale reserve bedoeld om rekening te kunnen houden met bijzondere situaties, waarbij de reserve ook kan worden gebruikt om nieuwe landbouwers deel te laten nemen aan de bedrijfstoeslagregeling. Indien artikel 42, lid 3, van verordening nr. 1782/2003 niet uitsluitend nieuwe landbouwers, maar alle landbouwers zou betreffen, en nieuwe landbouwers slechts voorrang zouden moeten krijgen, zou voorbij worden gegaan aan het bijzondere doel van de nationale reserve. Want anders dan in de leden 4 en 5 van deze bepaling zou dan in lid 3 elke afbakening van de doelgroep ontbreken. Zoals de Griekse regering opmerkt, zou de

19 — Zo heeft het Hof reeds in het arrest Elbertsen (aangehaald in voetnoot 16, punt 28) vastgesteld dat artikel 42, lid 3, van verordening nr. 1782/2003 de lidstaten uitdrukkelijk de mogelijkheid biedt om in de in die bepaling bedoelde situaties al dan niet gebruik te maken van de nationale reserve.

20 — Spaans Openbaar Ministerie.

nationale reserve echter haar doel voorbijschieten, indien deze eerst wordt gevormd door een lineaire verlaging van de referentiebedragen van alle landbouwers om later weer aan alle landbouwers te worden uitbetaald.

50. De formulering „bij voorrang" heeft veeleer, zoals de Duitse regering terecht opmerkt, betrekking op de onderlinge verhouding tussen de regelingen van de leden 3 tot en met 5 van artikel 42 van verordening nr. 1782/2003. Terwijl namelijk lid 4 van deze bepaling de lidstaten dwingend voorschrijft om de nationale reserve voor landbouwers te gebruiken die zich in een bijzondere situatie bevinden, bevatten de leden 3 en 5 elk een optionele regeling. Daarbij heeft de mogelijkheid van lid 3 voorrang boven die van lid 5, die betrekking heeft op landbouwers in bepaalde gebieden. Lid 7 bepaalt in zoverre dat de rechten uit de nationale reserve lineair dienen te worden verlaagd, indien die reserve niet voldoende is om alle in de leden 3 en 4 bedoelde gevallen te dekken. Dit is daarentegen niet voorzien voor de in lid 5 bedoelde gevallen; daar kan pas rekening mee worden gehouden, wanneer de nationale reserve voldoende is voor de in de leden 3 en 4 bedoelde gevallen.

51. Artikel 42, lid 3, van verordening nr. 1782/2003 heeft derhalve uitsluitend betrekking op nieuwe landbouwers in de daar nader omschreven situatie. Het is deze kring van personen die artikel 9, lid 2, sub b, van koninklijk besluit nr. 1470/2007 verder beperkt door slechts rekening te houden met jonge landbouwers die reeds steun voor hun eerste vestiging hebben ontvangen in het kader van verordening nr. 1698/2005 inzake de plattelandsontwikkeling.

d) Discretionaire bevoegdheid ten aanzien van de „wijze waarop"

52. Wat de toelaatbaarheid van een dergelijke beperking van de kring van gerechtigden op nationaal niveau betreft, moet allereerst worden vastgesteld dat artikel 42, lid 3, van verordening nr. 1782/2003 aan de lidstaten ook een zekere discretionaire bevoegdheid toestaat wat de concrete uitwerking van de toekenning van referentiebedragen uit de nationale reserve betreft. Dit blijkt uit het feit dat artikel 42, lid 3, van verordening nr. 1782/2003 kennelijk nadere invulling behoeft en deze taak in ieder geval voor een gedeelte toekomt aan de lidstaten.

53. Artikel 42, lid 3, van verordening nr. 1782/2003 draagt de lidstaten die gebruik maken van de daarin voorziene mogelijkheid, namelijk op om bij de toekenning van de referentiebedragen objectieve criteria toe te passen, de gelijke behandeling van de landbouwers te waarborgen en markt- en concurrentieverstoringen te vermijden. Artikel 6 van uitvoeringsverordening nr. 795/2004 bevat

weliswaar bepaalde regels voor de berekening van het aantal en de waarde van de uit dien hoofde toe te wijzen toeslagrechten, maar ook deze bepaling verwijst naar door de lidstaten vast te stellen objectieve criteria.

54. Indien de lidstaten dus de taak hebben om criteria voor de toekenning van referentiebedragen uit de nationale reserve aan nieuwe landbouwers vast te stellen, moeten zij logischerwijs daarbij over een zekere discretionaire bevoegdheid beschikken. Dit komt ook tot uitdrukking in punt 5 van de considerans van uitvoeringsverordening nr. 795/2004.

55. Verder kan worden vastgesteld dat uit artikel 42, lid 3, van verordening nr. 1782/2003 niet kan worden afgeleid dat het de lidstaten op voorhand verboden zou zijn om binnen de groep van nieuwe landbouwers een nadere keuze te maken. Ook het feit dat in artikel 2, sub k, onder de kop „Definities", van uitvoeringsverordening nr. 795/2004 wordt gedefinieerd wie als nieuwe landbouwer of preciezer als „landbouwer die met een landbouwactiviteit begint" dient te worden beschouwd, sluit niet uit dat de discretionaire bevoegdheid van de lidstaten tevens de mogelijkheid omvat om niet alle nieuwe landbouwers te laten deelnemen aan de nationale reserve.

56. Bij de uitoefening van hun discretionaire bevoegdheid moeten de lidstaten echter enerzijds voldoen aan de boven beschreven voorwaarden en regels van de verordeningen nrs. 1782/2003 en 795/2004 en anderzijds rekening houden met de relevante rechtspraak. Op grond daarvan moeten de lidstaten bij de vaststelling van maatregelen ter uitvoering van een Unieregeling hun discretionaire bevoegdheid uitoefenen met inachtneming van met name de algemene beginselen van het Unierecht, waaronder de beginselen van evenredigheid en non-discriminatie. [21] Daarnaast moeten die uitvoeringsmaatregelen de grondrechten eerbiedigen. [22] Verder mag een nationale regeling die is vastgesteld in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, niet op zodanige wijze worden ingericht of toegepast dat de doelstellingen van dit beleid erdoor in gevaar worden gebracht. [23]

i) Objectieve criteria

57. De criteria van artikel 22 van verordening nr. 1698/2005, waar de in casu litigieuze Spaanse regeling aan refereert, namelijk dat het om personen moet gaan die a) jonger zijn dan 40 jaar en zich voor het eerst als

21 — Arresten van 20 juni 2002, Mulligan e.a. (C-313/99, Jurispr. blz. I-5719, punt 35); 11 januari 2007, Piek (C-384/05, Jurispr. blz. I-289, punt 34), en 5 mei 2011, Etling en Etling (C-230/09 en C-231/09, Jurispr. blz. I-3097, punt 74).

22 — Arrest Etling en Etling (aangehaald in voetnoot 21, punt 74); zie ook beschikking van 1 maart 2011, Chartry (C-457/09, Jurispr. blz. I-819, punt 22).

23 — Arrest Etling en Etling (aangehaald in voetnoot 21, punt 75).

bedrijfshoofd op een landbouwbedrijf vestigen, b) over voldoende vakbekwaamheid en deskundigheid beschikken, en c) een bedrijfsplan voor de ontwikkeling van hun landbouwactiviteiten indienen, zijn zonder enige twijfel objectieve criteria, met als gevolg dat de eerste voorwaarde van artikel 42, lid 3, van verordening nr. 1782/2003 geacht kan worden te zijn vervuld.

ii) Beginsel van gelijke behandeling

58. Moeilijker te beoordelen is de vraag of ook de tweede voorwaarde van artikel 42, lid 3, van verordening nr. 1782/2003 voldoende is geëerbiedigd, namelijk dat de gelijke behandeling van de landbouwers wordt gewaarborgd.

59. In dit verband wil ik er met name op wijzen dat het verbod van discriminatie op grond van leeftijd het karakter van grondrecht heeft, zoals volgt uit artikel 21, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest van de grondrechten"), [24] en door de lidstaten op grond van artikel 51, lid 1, van dit Handvest bij de uitvoering van het Unierecht dient te worden geëerbiedigd. [25]

60. Volgens vaste rechtspraak [26] vereist het beginsel van gelijke behandeling respectievelijk non-discriminatie, waarvan het verbod van discriminatie op grond van leeftijd een bijzondere uitwerking is, [27] dat vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk worden behandeld, tenzij een dergelijke behandeling objectief gerechtvaardigd is. De kenmerken van verschillende situaties en daarmee hun vergelijkbaarheid moeten met name worden bepaald en beoordeeld tegen de achtergrond van het voorwerp en het doel van de handeling die het betrokken onderscheid invoert. [28] Bovendien moet rekening worden gehouden met de beginselen en doelstellingen van het gebied waaronder de betrokken handeling valt. [29]

24 — Zie conclusie van advocaat-generaal Bot van 7 juli 2009 bij arrest van 19 januari 2010, Kücükdeveci (C-555/07, Jurispr. blz. I-365, punt 77).

25 — Zie arresten van 5 oktober 2010, McB. (C-400/10 PPU, Jurispr. blz. I-8965, punt 51), en 22 december 2010, DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft (C-279/09, Jurispr. blz. I-13849, punt 30).

26 — Arresten van 6 december 2005, ABNA e.a. (C-453/03, C-11/04, C-12/04 en C-194/04, Jurispr. blz. I-10423, punt 63); 16 december 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e.a. („Arcelor", C-127/07, Jurispr. blz. I-9895, punt 23); 7 juli 2009, S.P.C.M. e.a. (C-558/07, Jurispr. blz. I-5783, punt 74), en 1 maart 2011, Belgische Verbruikersunie Test-Aankoop e.a. („Test-Aankoop", C-236/09, Jurispr. blz. I-773, punt 28).

27 — Arrest van 19 januari 2010, Kücükdeveci (aangehaald in voetnoot 24, punt 50).

28 — Arresten Arcelor (aangehaald in voetnoot 26, punt 26) en Test-Aankoop (aangehaald in voetnoot 26, punt 29), en arrest van 17 maart 2011, AJD Tuna (C-221/09, jurispr. blz. I-1655, punt 93).

29 — Arrest Arcelor (aangehaald in voetnoot 26, punt 26).

— Vergelijkbaarheid van situaties

61. De bij verordening nr. 1782/2003 ingevoerde bedrijfstoeslagregeling heeft net als de productgerelateerde steun, die daarin is opgegaan, vooral tot doel de landbouwgemeenschap een redelijke levensstandaard te verzekeren, [30] hetgeen op grond van artikel 39, lid 1, sub b, VWEU (voorheen artikel 33 EG) tot de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid behoort.

62. Uitgaande van het doel van artikel 42, lid 3, van deze verordening, nieuwe landbouwers deel te laten nemen aan de bedrijfstoeslagregeling en voor hen op deze wijze een redelijke levensstandaard te verzekeren, verschilt de situatie van jonge landbouwers die zich voor het eerst hebben gevestigd in het kader van een programma voor plattelandsontwikkeling dat is vastgesteld op grond van verordening nr. 1698/2005, niet van de situatie van andere nieuwe landbouwers.

63. Artikel 9, lid 2, sub b, van koninklijk besluit nr. 1470/2007 dient ter uitvoering van artikel 42, lid 3, van verordening nr. 1782/2003 en moet derhalve in beginsel hetzelfde doel nastreven.

64. De Spaanse regering voert in dit verband aan dat artikel 9, lid 2, sub b, van koninklijk besluit nr. 1470/2007 rekening moet houden met het feit dat de nationale reserve een schaars goed is, met het gevolg dat de deelneming daaraan noodzakelijkerwijs moet worden beperkt. Door daartoe gebruik te maken van de criteria van artikel 22 van verordening nr. 1698/2005 is het koninklijk besluit in overeenstemming met de heroriëntatie van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, volgens welke de twee eerdere pijlers van het GLB, enerzijds ondersteuning van de marktprijzen en het inkomen, anderzijds de plattelandsontwikkeling, niet meer duidelijk van elkaar gescheiden zijn, maar elkaar aanvullen en overlappen, waarbij een duidelijke verschuiving van het accent naar de plattelandsontwikkeling kan worden geconstateerd, aldus de Spaanse regering.

65. De eerbiediging van de doelen van de plattelandsontwikkeling die hierin besloten ligt, kan er echter niet toe leiden dat de situatie van jonge landbouwers die zich voor het eerst hebben gevestigd in het kader van een programma voor de plattelandsontwikkeling dat is vastgesteld op grond van verordening nr. 1698/2005, vanuit het oogpunt van de behoefte om een inkomenssteun te ontvangen, welke centraal staat in verordening nr. 1782/2003, verschilt van de situatie van andere nieuwe landbouwers. Deze doelen hoeven pas te worden behandeld in het kader van de hierna te bespreken vraag of er een objectieve reden bestaat voor de ongelijke behandeling.

30 — Zie punten 25 en 27 van de considerans van verordening nr. 73/2009 (aangehaald in voetnoot 3).

— Objectieve reden voor de ongelijke behandeling

66. De nationale reserve is, zoals de Spaanse en de Duitse regering terecht aanvoeren, een schaars goed. Uit artikel 42, leden 1 en 2, van verordening nr. 1782/2003 blijkt dat de middelen die daarvoor ter beschikking staan, niet boven een bepaald maximum mogen liggen. Zoals blijkt uit de leden 4 en 5 van dit artikel, is het gebruik ervan bovendien niet beperkt tot de verlening van steun aan nieuwe landbouwers. Ongeacht de in dit artikel genoemde voorkeurs- en kortingsregels kan het dus noodzakelijk zijn de volgens lid 3 bestaande mogelijkheid om nieuwe landbouwers deel te laten nemen aan de bedrijfstoeslagregeling, te beperken tot een bepaalde kring van personen.

67. Zoals de Oostenrijkse regering aangeeft, dienen diegenen die reeds een vestigingspremie op grond van de artikelen 20, sub a-ii, en 22 van verordening nr. 1698/2005 hebben ontvangen, in het bijzonder te worden gesteund, aangezien zij persoonlijk en bedrijfsmatig aan de voorwaarden voldoen op grond waarvan kan worden verwacht dat zij hun landbouwactiviteiten op een serieuze en duurzame wijze zullen verrichten.

68. Één van deze voorwaarden is ook de leeftijd, want bij jonge landbouwers kan ervan uit worden gegaan dat zij hun nieuw gevestigd landbouwbedrijf lang genoeg zullen uitoefenen om de daarmee verbonden hoge investeringen terug te verdienen en de landbouwactiviteiten daadwerkelijk duurzaam te kunnen verrichten.

69. Wat de concrete leeftijdsgrens van minder dan 40 jaar betreft, moet de wetgever net als op het gebied van het werkgelegenheids- en sociaal beleid [31] kunnen beschikken over een beoordelingsprerogatief, waarbij slechts kan worden getoetst of de vastgestelde leeftijdsgrens klaarblijkelijk ongeschikt is. Dit is in casu niet het geval. Er kan namelijk van uit worden gegaan dat iemand van onder de 40 jaar zijn bedrijf lang genoeg zal uitoefenen om een bijdrage te kunnen leveren aan een duurzame landbouw en plattelandsontwikkeling.

70. Dat artikel 9, lid 2, sub b, van koninklijk besluit nr. 1470/2007 refereert aan de subsidiabiliteitscriteria van artikel 22 van verordening nr. 1698/2005 inzake plattelandsontwikkeling, sluit bovendien, zoals de Spaanse, de Duitse en de Oostenrijkse regering aanvoeren, aan bij de nieuwe oriëntatie van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Zoals uit punt 21 van de considerans van verordening nr. 1782/2003 blijkt, hangt het doel om de landbouwbevolking een redelijke levensstandaard te verzekeren, nauw samen met de instandhouding van plattelandsgebieden. Bovendien voorziet deze verordening in een verschuiving van de subsidiemiddelen naar de plattelandsontwikkeling. Zij voert namelijk een dwingend systeem in waarbij de rechtstreekse betalingen geleidelijk worden

31 — Arresten van 16 oktober 2007, Palacios de la Villa (C-411/05, Jurispr. blz. I-8531, punt 68), en 12 januari 2010, Petersen (C-341/08, Jurispr. blz. I-47, punt 70). Zie in dit verband ook mijn conclusie van 6 mei 2010 bij het arrest van 12 oktober 2010, Andersen (C-499/08, Jurispr. blz. I-9343, punt 54).

verlaagd (zogenoemde „modulatie") om besparingen te realiseren die worden gebruikt voor de financiering van maatregelen in het kader van het plattelandsontwikkelingsbeleid. [32]

71. Doordat de Spaanse regeling alleen jonge landbouwers die reeds een vestigingspremie in het kader van verordening nr. 1698/2005 hebben ontvangen, van de nationale reserve laat profiteren, levert zij dientengevolge een verdere bijdrage aan de plattelandsontwikkeling, in overeenstemming met de algemene doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. De succeskansen van de landbouwers die in aanmerking komen voor steun en die in het kader van hun eerste vestiging reeds werden gesteund, worden daardoor verder versterkt, en tegelijkertijd wordt op deze wijze een zinvol en coherent gebruik van de subsidiemiddelen van de Unie gewaarborgd.

72. Derhalve bestaat er een objectieve reden die de in casu aan de orde zijnde ongelijke behandeling van landbouwers die zich voor het eerst hebben gevestigd in het kader van een programma voor plattelandsontwikkeling dat is vastgesteld op grond van verordening nr. 1698/2005, in beginsel kan rechtvaardigen ten opzichte van andere nieuwe landbouwers.

73. Volgens de Griekse regering is er echter sprake van een ongeoorloofde ongelijke behandeling, aangezien artikel 9, lid 2, sub b, van koninklijk besluit nr. 1470/2007 alleen rekening houdt met die jonge landbouwers die zich voor het eerst hebben gevestigd in het kader van een programma voor plattelandsontwikkeling dat is vastgesteld op grond van verordening nr. 1698/2005, en niet met diegenen die zich op grond van verordening nr. 1257/1999 voor het eerst hebben gevestigd, hoewel deze verordening dezelfde bepalingen bevat. De Commissie heeft zich ter terechtzitting bij deze bezwaren aangesloten.

74. De steunregeling van verordening nr. 1698/2005 is per 1 januari 2007 in de plaats getreden van die van verordening nr. 1257/1999. [33] Dientengevolge zullen er in 2007 landbouwers zijn geweest die zowel nieuw als ook jong waren en steun voor hun eerste vestiging in het kader van de steunregeling van de Unie voor de plattelandsontwikkeling hebben ontvangen, maar niet, zoals artikel 9, lid 2, sub b, van het koninklijk besluit verlangt, op grond van verordening nr. 1698/2005, maar op grond van de daaraan voorafgaande verordening nr. 1257/1999 die grotendeels dezelfde criteria bevatte. De Griekse regering moet dan ook worden toegegeven, dat niet valt in te zien in hoeverre het moment van de eerste vestiging een objectieve reden zou kunnen zijn voor de beslissing om dergelijke landbouwers niet te laten deelnemen aan de nationale reserve.

75. Desgevraagd heeft de Spaanse regering ter terechtzitting verklaard dat de Spaanse wetgever naar nationaal recht verplicht was te verwijzen naar de actuele Unierechtelijke

32 — Zie punt 5 van de considerans van verordening nr. 1782/2003 alsmede punten 8 en 9 van de considerans van verordening nr. 73/2009 (aangehaald in voetnoot 3).

33 — Zie artikel 93, lid 1, en artikel 94, lid 1, alsmede punt 70 van de considerans van verordening nr. 1698/2005.

regeling, maar dat ten aanzien van het moment van vestiging geen sprake kan zijn van een ongelijke behandeling. Dit werd ook bevestigd door de Coordinadora.

76. Het is de taak van de nationale rechter om te onderzoeken of artikel 9, lid 2, sub b, van koninklijk besluit nr. 1470/2007 in dit opzicht daadwerkelijk leidt tot de litigieuze ongelijke behandeling. Enerzijds is het denkbaar dat met de relevante gevallen reeds rekening werd gehouden in eerdere besluiten; anderzijds kan niet worden uitgesloten dat deze bepaling dusdanig wordt toegepast dat de verwijzing naar verordening nr. 1698/2005 ook wordt opgevat als verwijzing naar verordening nr. 1257/1999.

77. Los daarvan is het verder de taak van de verwijzende rechter om te onderzoeken of er sprake is van omstandigheden waardoor de beperking van de deelneming van nieuwe landbouwers aan de nationale reserve tot jonge landbouwers die zich voor het eerst hebben gevestigd in het kader van een programma voor plattelandsontwikkeling dat is vastgesteld op grond van verordening nr. 1698/2005 (of mogelijk op grond van verordening nr. 1257/1999), onevenredig blijkt. Dit kan in zoverre niet worden afgeleid uit het dossier.

78. Onder voorbehoud van de toetsing door de verwijzende rechter kan derhalve worden vastgesteld dat artikel 9, lid 2, sub b, van koninklijk besluit nr. 1470/2007 het beginsel van gelijke behandeling eerbiedigt.

iii) Vermijding van markt- en concurrentieverstoringen

79. Wat betreft de derde voorwaarde van artikel 42, lid 3, van verordening nr. 1782/2003, namelijk dat markt- en concurrentieverstoringen dienen te worden vermeden, is niet gebleken — en is ook niet gesteld — dat artikel 9, lid 2, sub b, van koninklijk besluit nr. 1470/2007 dergelijke verstoringen tot gevolg heeft.

e) Samenvatting

80. Aangezien de verdere, uit de rechtspraak voortvloeiende eisen die worden gesteld aan de uitoefening van de discretionaire bevoegdheid door de lidstaten in het kader van de uitvoering van het Unierecht, reeds hierboven aan de orde zijn gekomen, kan per saldo worden vastgesteld dat — onder voorbehoud van de toetsing door de verwijzende rechter — artikel 42, lid 3, van verordening nr. 1782/2003 zich niet er tegen verzet dat een lidstaat de daarin voorziene mogelijkheid om bedrijfstoeslagrechten uit de nationale reserve toe te kennen aan nieuwe landbouwers, beperkt tot jonge landbouwers die zich voor het eerst hebben gevestigd in het kader van een programma voor plattelandsontwikkeling dat is vastgesteld op grond van verordening (EG) nr. 1698/2005.

f) De verdere voorwaarden van artikel 9, lid 2, sub b, van koninklijk besluit nr. 1470/2007

81. Zoals reeds gezegd, eist artikel 9, lid 2, sub b, van het koninklijk besluit nr. 1470/2007 ook dat de jonge landbouwer in een bepaalde sector werkzaam is, namelijk één van de in bijlage VI bij verordening nr. 1782/2003 genoemde sectoren, met uitzondering van de productie van zaaizaad. Bovendien mag de jonge landbouwer niet reeds bedrijfstoeslagrechten uit de nationale reserve hebben ontvangen.

82. Het onderzoek tot nu toe heeft laten zien dat artikel 42, lid 3, van verordening nr. 1782/2003 de lidstaten een discretionaire bevoegdheid verleent met betrekking tot de concrete regeling van de toekenning van bedrijfstoeslagrechten uit de nationale reserve aan nieuwe landbouwers. Tegen deze achtergrond is het op het eerste gezicht niet uitgesloten dat een lidstaat besluit om slechts bepaalde landbouwsectoren in aanmerking te laten komen. Het is de taak van de verwijzende rechter om in voorkomend geval te onderzoeken of dit een schending van met name het beginsel van gelijke behandeling tot gevolg heeft. Dit kan in zoverre niet worden afgeleid uit het dossier.

83. Wat ten slotte de voorwaarde betreft dat de jonge landbouwer nog geen bedrijfstoeslagen uit de nationale reserve mag hebben ontvangen, lijkt te zijn voldaan aan de strekking en het doel van de nationale reserve, indien een dergelijke landbouwer die reeds is opgenomen in de bedrijfstoeslagregeling, geen verdere toeslagrechten uit de nationale reserve als „nieuwe" landbouwer kan ontvangen.

## V — Conclusie

84. Ik geef het Hof derhalve in overweging de prejudiciële vraag te beantwoorden als volgt:

„Onder voorbehoud van de toetsing door de verwijzende rechter verzet artikel 42, lid 3, van verordening (EG) nr. 1782/2003 zich er niet tegen dat een lidstaat de daarin voorziene mogelijkheid om bedrijfstoeslagrechten uit de nationale reserve toe te

kennen aan nieuwe landbouwers, beperkt tot jonge landbouwers die zich voor het eerst hebben gevestigd in het kader van een programma voor plattelandsontwikkeling dat is vastgesteld op grond van verordening (EG) nr. 1698/2005."