ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

23 november 2023 *

„Prejudiciële verwijzing – Gemeenschappelijk landbouwbeleid – Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling ‚Garantie' – Communautaire steunregeling voor bosbouwmaatregelen in de landbouw – Verordening (EEG) nr. 2080/92 – Artikel 3, onder b) en c) – Steunregeling – Premies voor onderhoud en premies voor inkomensverlies – Voorwaarden voor toekenning – Nationale regeling die voorziet in een vereiste van een minimale bebossingsdichtheid van percelen – Niet-naleving van het vereiste om een reden die niet aan de begunstigde kan worden toegeschreven – Verplichting om de steun terug te betalen – Overmacht – Evenredigheidsbeginsel"

In zaak C-213/22,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Supremo Tribunal Administrativo (hoogste bestuursrechter, Portugal) bij beslissing van 24 februari 2022, ingekomen bij het Hof op 22 maart 2022, in de procedure

Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, IP

tegen

CS,

wijst

HET HOF (Derde kamer),

samengesteld als volgt: K. Jürimäe, kamerpresident, N. Piçarra, M. Safjan, N. Jääskinen en M. Gavalec (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: L. Medina,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

– CS, vertegenwoordigd door J. Teles Branco, advogado,

* Procestaal: Portugees.

– de Portugese regering, vertegenwoordigd door H. Almeida, P. Barros da Costa, P. Direitinho en A. Pimenta als gemachtigden,

– de Griekse regering, vertegenwoordigd door E. Leftheriotou, M. Tassopoulou en A.-E. Vasilopoulou als gemachtigden,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door B. Rechena en A. Sauka als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 3, onder b) en c), van verordening (EEG) nr. 2080/92 van de Raad van 30 juni 1992 tot instelling van een communautaire steunregeling voor bosbouwmaatregelen in de landbouw (PB 1992, L 215, blz. 96) en het evenredigheidsbeginsel.

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen CS en het Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, IP (Instituut voor de financiering van landbouw en visserij, IP, Portugal) (hierna: „IFAP”) over de rechtmatigheid van een besluit van het IFAP waarbij de terugbetaling wordt gelast van de premies die CS op grond van verordening nr. 2080/92 heeft ontvangen als steun voor de bebossing van landbouwgrond.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

3 Verordening nr. 2080/92 is met ingang van 2 juli 1999 ingetrokken bij verordening (EG) nr. 1257/1999 van de Raad van 17 mei 1999 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) en tot wijziging en [intrekking] van een aantal verordeningen (PB 1999, L 160, blz. 80). Gelet op artikel 55, lid 3, van laatstgenoemde verordening bleef verordening nr. 2080/92 evenwel van toepassing op acties die de Commissie vóór 1 januari 2000 had goedgekeurd op grond van deze verordening, zodat de bepalingen van deze verordening van toepassing blijven op het hoofdgeding.

4 In de eerste tot en met de derde en de vijfde overweging van verordening nr. 2080/92 staat te lezen:

„Overwegende dat de bebossing van landbouwgrond niet alleen uit een oogpunt van grondgebruik en milieubescherming, maar ook als bijdrage tot de verkleining van het tekort aan bosbouwproducten in de Gemeenschap en als complement van het op beheersing van de landbouwproductie gerichte beleid van de Gemeenschap bijzonder belangrijk is;

Overwegende dat de ervaring op het gebied van de bebossing van landbouwgrond door landbouwers leert dat de bestaande steunregelingen ter bevordering van de bebossing ontoereikend zijn en dat de bebossing van aan de landbouwproductie onttrokken grond in de afgelopen jaren weinig bevredigende resultaten heeft opgeleverd;

Overwegende dat het derhalve dienstig blijkt om de in titel VIII van verordening (EEG) nr. 2328/91 van de Raad van 15 juli 1991 betreffende de verbetering van de doeltreffendheid van de landbouwstructuur [(PB 1991, L 218, blz. 1),] ingestelde maatregelen te vervangen door geschikter maatregelen om de bebossing van landbouwgrond op doeltreffende wijze te stimuleren;

[…]

Overwegende dat de toekenning van een degressieve premie voor de eerste vijf jaar om de kosten van onderhoud van de nieuw beboste percelen te helpen dekken, de bebossing in belangrijke mate kan stimuleren".

5 Artikel 1 („Doel van de steunregeling") van deze verordening bepaalt:

„Een door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Garantie, medegefinancierde communautaire steunregeling wordt ingesteld teneinde

– de wijzigingen in de marktordeningen te flankeren,

– bij te dragen tot een verbetering, op termijn, van het bosbouwbestand,

– bij te dragen tot een natuurbeheer dat beter in overeenstemming is met het milieubehoud,

– het broeikaseffect te bestrijden en kooldioxyde te absorberen.

Deze communautaire steunregeling beoogt:

a) het alternatief gebruik van landbouwgrond door bebossing,

b) de ontwikkeling van de bosbouw in landbouwbedrijfsverband."

6 Artikel 2 („Steunregeling") van die verordening bepaalt in lid 1:

„De steunregeling kan omvatten:

a) steun ter dekking van de bebossingskosten;

b) een jaarlijkse premie per beboste hectare, ter dekking van de kosten voor het onderhoud van de beboste oppervlakte gedurende de eerste vijf jaar;

c) een jaarlijkse premie per hectare om inkomensverliezen ten gevolge van bebossing van landbouwgrond te compenseren;

d) steun voor investeringen ter verbetering van bospercelen, zoals de aanleg van windsingels, brandstroken, bluswatervoorzieningen en bosbedrijfswegen, en ter verbetering van kurkeikopstanden."

7 Artikel 3 („Steunbedragen”), onder b) en c), van diezelfde verordening is als volgt verwoord:

„Voor de in artikel 2 bedoelde steun worden de maximumbedragen die voor financiering in aanmerking komen, vastgesteld op:

[…]

b) met betrekking tot de kosten voor onderhoud:

– 250 [EUR/ha/jaar] de eerste twee jaar en 150 [EUR/ha/jaar] de volgende jaren, voor naaldhoutopstanden;

– 500 [EUR/ha/jaar] de eerste twee jaar en 300 [EUR/ha/jaar] de volgende jaren, voor loofhoutopstanden of gemengde opstanden met ten minste 75 % loofbomen.

[…]

c) met betrekking tot de premie ter compensatie van inkomensverliezen:

– 600 [EUR/ha/jaar] bij bebossing door een landbouwbedrijfshoofd of een groep van landbouwbedrijfshoofden die de grond voor de bebossing exploiteerde,

– 150 [EUR/ha/jaar] bij bebossing door een andere in artikel 2, lid 2, onder b), bedoelde begunstigde,

gedurende maximaal 20 jaar na de eerste aanplant”.

8 Artikel 4 („Steunprogramma’s”) van verordening nr. 2080/92 luidt:

„1. De lidstaten leggen de in artikel 2 bedoelde steunregeling ten uitvoer via nationale of regionale meerjarenprogramma’s die de in artikel 1 vermelde doelstellingen beogen en waarin met name worden aangegeven:

– de bedragen en de looptijd van de in artikel 2 bedoelde steun op basis van de werkelijke uitgaven voor de bebossing en het onderhoud van de voor de bebossing gebruikte boomsoorten of -typen, of op basis van het inkomensverlies,

– de voorwaarden voor de toekenning van de steun, met name die welke de bebossing betreffen,

[…]

2. De lidstaten kunnen eveneens zoneplannen voor bebossing ten uitvoer leggen, waarin de verscheidenheid aan milieusituaties, natuurlijke omstandigheden en landbouwstructuren tot uiting komt.

De zoneplannen voor bebossing hebben met name betrekking op:

– de vaststelling van een bebossingsdoelstelling,

– de voorwaarden ten aanzien van de ligging en de groepering van de te bebossen percelen,

– de bosbouwpraktijken die moeten worden nageleefd,

– de selectie van boomsoorten die zijn aangepast aan de plaatselijke omstandigheden."

Portugees recht

9 Artikel 5 („Jaarlijkse premies") van de Portaria 199/94 do Ministério da Agricultura (besluit nr. 199/94 van het ministerie van Landbouw) van 6 april 1994 (*Diário da República*, 1e serie, nr. 80 van 6 april 1994), in de versie die van toepassing is op de feiten van het hoofdgeding (hierna: „ministerieel besluit nr. 199/94"), bepaalt:

„Onverminderd het volgende lid hebben de begunstigden van de in het vorige lid bedoelde steun voor bebossing van landbouwgrond recht op twee jaarlijkse premies per beboste hectare die ertoe strekken:

a) gedurende de eerste vijf jaar de kosten te dekken voor het onderhoud van de beboste grond die deel uitmaakt van het investeringsproject;

b) de inkomensverliezen als gevolg van de bebossing van landbouwgrond te compenseren."

10 Artikel 6 („Begunstigden") van dit ministerieel besluit luidt:

„1 – Voor de in dit besluit bedoelde steun komen in aanmerking:

a) steun voor bebossing van landbouwgrond: alle natuurlijke of rechtspersonen;

b) steun voor de verbetering van beboste oppervlakten: landbouwers en hun verenigingen;

c) premie ter dekking van de kosten voor het onderhoud van beboste gronden: alle begunstigden van steun voor bebossing van landbouwgrond;

d) premies ter compensatie van inkomensverlies: alle natuurlijke personen of privaatrechtelijke rechtspersonen die steun voor bebossing ontvangen, met uitzondering van degenen die hun activiteit beëindigen overeenkomstig verordening (EEG) nr. 2070/92 van de Raad van 30 juni 1992 [tot wijziging van verordening (EEG) nr. 3493/90 tot vaststelling van de algemene voorschriften voor de toekenning van de premie aan de producenten van schapen- en geitenvlees (PB 1992, L 215, blz. 63)].

2 – Voor snelgroeiende soorten met een vruchtwisseling van minder dan zestien jaar wordt de steun alleen toegekend voor de bebossing van landbouwgrond en uitsluitend aan landbouwers in hoofdberoep."

11 Artikel 7 („Verbintenissen van de begunstigden") van dat ministerieel besluit bepaalt:

„Met het oog op de toekenning van de steun waarin dit besluit voorziet, moeten de begunstigden zich er met name toe verbinden om:

a) de teeltmethoden van het bij het investeringsproject behorende beheersplan in acht te nemen;

b) ervoor te zorgen dat in het jaar na de herbeplanting de in bijlage C vastgestelde minimale dichtheden zijn bereikt;

c) de aangeplante of verbeterde bosopstanden en de daarin aanwezige infrastructuur te onderhouden en te beschermen gedurende een periode van ten minste tien jaar of, bij betaling van de premie voor inkomensverlies, zolang de premie wordt toegekend.

[…]”

12 Artikel 26 („Gedeeltelijke betaling van de premies”) van dat ministerieel besluit bepaalt:

„Wanneer een deel van de herbeplanting wordt vernietigd om redenen die niet aan de begunstigde zijn toe te schrijven, worden de in dit besluit bedoelde premies doorbetaald naar rato van het deel van het perceel waarvan de vegetatie in goede staat is gebleven.”

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

13 Op 4 maart 1997 hebben het IFAP en CS een overeenkomst gesloten op grond waarvan CS overeenkomstig verordening nr. 2080/92 steun zou ontvangen voor de bebossing van landbouwgrond. Deze overeenkomst, die betrekking had op vijf percelen, voorzag in de betaling van initiële steun ter dekking van de bebossingskosten, jaarlijkse onderhoudspremies en jaarlijkse premies voor inkomensverlies.

14 Op grond van punt C.7 van de algemene voorwaarden van de overeenkomst, waarin de bepalingen van artikel 7, onder b), van ministerieel besluit nr. 199/94 waren overgenomen, diende CS „ervoor te zorgen dat in het jaar volgend op het jaar van de herbeplanting de herbebossing voldoet aan de bij wet vastgestelde minimumdichtheden” (hierna: „vereiste van een minimale bebossingsdichtheid”).

15 Voorts luidde deel E („Opzegging en eenzijdige wijziging”) van die algemene voorwaarden als volgt:

„E.1. Het IFAP kan deze overeenkomst eenzijdig opzeggen of wijzigen indien de begunstigde een van zijn verplichtingen niet nakomt of indien een van de voorwaarden voor de toekenning van de steun niet (langer) wordt vervuld en dit aan de begunstigde kan worden toegerekend.

E.2. Het IFAP kan het bedrag van de steun waarop deze overeenkomst betrekking heeft ook eenzijdig wijzigen, op voorwaarde dat een dergelijke wijziging gerechtvaardigd is in het licht van de specifieke voorwaarden voor de uitvoering van de investering of de voorwaarden voor de instandhouding van de bebossing.

E.3. De premies voor onderhoud en inkomensverlies zullen met name worden verlaagd in geval van gedeeltelijke vernietiging van het bos, naar rato van de vernietigde oppervlakte, op voorwaarde dat de oorzaak van de vernietiging de begunstigde niet kan worden toegerekend.”

16 In 2006 heeft het IFAP vastgesteld dat drie van de vijf percelen waarop de in het vorige punt bedoelde overeenkomst betrekking had, niet voldeden aan het vereiste van minimale bebossingsdichtheid. Bijgevolg heeft het bij besluit van 11 september 2006 overeenkomstig clausule E.2 van de algemene voorwaarden de eenzijdige wijziging van de overeenkomst gelast en

de terugbetaling gevorderd van een hoofdsom van 3 992,08 EUR, vermeerderd met wettelijke en bestuursrechtelijke rente. Dit bedrag kwam overeen met het verschil tussen enerzijds de premies voor onderhoud en voor inkomensverlies die voor deze drie percelen ten onrechte waren betaald voor de jaren 1998 en 1999 en anderzijds de premies voor onderhoud en voor inkomensverlies die voor de andere twee percelen voor de jaren 2003 tot en met 2005 moesten worden betaald. Daarentegen heeft het IFAP, gelet op de inspanningen van CS om die percelen te bebossen, de aanvankelijke steun die werd betaald om de bebossingskosten te dekken niet ter discussie gesteld.

17 CS heeft tegen dit besluit beroep ingesteld bij de Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa (bestuursrechter in eerste aanleg Lissabon, Portugal) en daarbij uiteengezet dat zij alles in het werk had gesteld om ervoor te zorgen dat de beplanting de wettelijk vereiste dichtheid had, en dat het feit dat niet aan dit vereiste was voldaan niet haar schuld was, maar te wijten was aan ongunstige weersomstandigheden.

18 Bij vonnis van 26 mei 2017 heeft die rechter het besluit van 11 september 2006 nietig verklaard na te hebben vastgesteld dat CS de premies voor inkomensverlies voor de jaren 1998 en 1999 niet ten onrechte had ontvangen. Hij heeft het IFAP veroordeeld tot betaling van de premies voor inkomensverlies voor de jaren 2003 tot en met 2005 en de premies voor onderhoud voor de jaren 2003 en 2004.

19 Het IFAP heeft tegen dit vonnis hoger beroep ingesteld bij de Tribunal Central Administrativo do Sul (centrale bestuursrechter Zuid-Portugal, Portugal). Bij arrest van 9 mei 2019 heeft die rechter het hoger beroep verworpen op grond dat het vereiste van een minimale bebossingsdichtheid een inspanningsverplichting en geen resultaatsverplichting vormde en dat het IFAP derhalve, om terugbetaling van de premies te kunnen vorderen, diende aan te tonen dat CS een fout had begaan wat de gebruikte middelen betreft.

20 Het IFAP heeft cassatieberoep ingesteld bij de Supremo Tribunal Administrativo (hoogste bestuursrechter, Portugal), de verwijzende rechter.

21 Deze laatste rechter betwijfelt of artikel 7, onder b), van ministerieel besluit nr. 199/94 verenigbaar is met de regels en algemene beginselen van de Unie.

22 In de eerste plaats vraagt hij zich af of het in deze bepaling neergelegde vereiste van minimale bebossingsdichtheid moet worden aangemerkt als een inspanningsverplichting dan wel als een resultaatsverplichting. Dienaangaande twijfelt hij aan de uitlegging van de appelrechter dat premies voor onderhoud en voor inkomensverlies altijd moeten worden betaald wanneer de begunstigde de grond heeft bebost en alles in het werk heeft gesteld om aan dit vereiste te voldoen.

23 In de tweede plaats vraagt de Supremo Tribunal Administrativo zich af of, aangenomen dat dit vereiste een resultaatsverplichting vormt, het door de Portugese wetgever ingevoerde programma verenigbaar is met het evenredigheidsbeginsel. Meer in het bijzonder wenst de verwijzende rechter te vernemen of het evenredigheidsbeginsel zich verzet tegen de uitlegging van de artikelen 7 en 26 van ministerieel besluit nr. 199/94 op grond waarvan de gedeeltelijke vernietiging van een herbeplanting wegens ongunstige weersomstandigheden in de jaren die volgen op dat waarin de herbeplanting wordt beoordeeld, leidt tot de gedeeltelijke betaling van premies (voor percelen die voldoen aan het vereiste van minimale bebossingsdichtheid), terwijl soortgelijke klimatologische omstandigheden in het evaluatiejaar zelf, die dezelfde gevolgen hebben, ertoe leiden dat het recht op premies volledig verloren gaat.

24 In de derde en laatste plaats vermeldt de verwijzende rechter dat de aanvankelijk bij ministerieel besluit nr. 199/94 ingevoerde regeling in de loop van 2012 is gewijzigd, hetgeen twijfel doet rijzen over de evenredigheid van de aanvankelijke regeling. Deze wijzigingen bestaan immers in een verlaging van de in bijlage C voorgeschreven minimale bebossingsdichtheid en in een wijziging van de tot dan toe bestaande „alles of niets”-regeling voor de toekenning van de premies op basis van het aantal bomen in het jaar volgend op dat van de herbeplanting. De inachtneming van de minimale bebossingsdichtheid wordt thans beoordeeld in de loop van het jaar na de voltooiing van de investering en bij de toekenning van de onderhoudspremie. Voorts bepaalt deze nieuwe regeling dat in de gevallen waarin de bomen worden vernietigd om reden die niet aan de begunstigde kunnen worden toegerekend, de premies worden doorbetaald voor het gedeelte dat betrekking heeft op het perceel waarvan de vegetatie in goede staat is gebleven.

25 Tegen deze achtergrond heeft de Supremo Tribunal Administrativo de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Zijn de kosten voor onderhoud en de premies voor inkomensverlies als bedoeld in artikel 3, […] onder b) respectievelijk onder c), van verordening [nr. 2080/92] verschuldigd in het geval dat de begunstigde bewijst dat buiten zijn schuld niet is voldaan aan de in het nationale steunprogramma gestelde voorwaarden inzake bebossing en dat hij alles in het werk heeft gesteld om het resultaat te verkrijgen?

2) Is de oplossing die voortvloeit uit de uitlegging van artikel 7, onder b), van ministerieel besluit nr. 199/94, gelezen in samenhang met artikel 26 daarvan, volgens welke ongunstige weersomstandigheden in de jaren volgend op het evaluatiejaar (dat wil zeggen het jaar volgend op dat van de herbeplanting) leiden tot gedeeltelijke betaling van de premies, terwijl het intreden van dezelfde resultaten als gevolg van dezelfde ongunstige weersomstandigheden in het jaar volgend op dat van de herbeplanting tot gevolg heeft dat het recht op de premies volledig verloren gaat, verenigbaar met het Unierecht?

3) Moet de oplossing van [artikel 7, onder b),] van ministerieel besluit nr. 199/94, die ertoe leidt dat de begunstigde het recht op premies voor onderhoud en voor inkomensverlies volledig verliest wanneer de in bijlage C vastgestelde bebossingsdichtheid niet wordt bereikt, zonder dat wordt voorzien in een evenredige vermindering van de betaling van die premies wanneer het resultaat kan worden toegeschreven aan externe oorzaken, zoals het klimaat, worden beschouwd als strijdig met het evenredigheidsbeginsel als algemeen beginsel van Unierecht, zoals (a contrario sensu) lijkt te volgen uit het arrest van 30 maart 2017, József Lingurâr (C-315/16, EU:C:2017:244, punten 29 en 35)?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

26 Met zijn drie vragen, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 3, onder b) en c), van verordening nr. 2080/92 en het evenredigheidsbeginsel aldus moeten worden uitgelegd dat zij eraan in de weg staan dat de begunstigde van premies voor onderhoud en voor inkomensverlies die zijn betaald in het kader van een door hem aangegane meerjarige verbintenis om landbouwgrond te bebossen, wordt verplicht om deze premies terug te betalen wanneer een in de nationale regeling vastgestelde voorwaarde voor de toekenning daarvan, namelijk dat er een minimale bebossingsdichtheid wordt bereikt, bij de uitvoering van die verbintenis niet wordt vervuld wegens ongunstige weersomstandigheden.

27 Vooraf zij opgemerkt dat verordening nr. 2080/92, zoals blijkt uit artikel 1, gelezen in het licht van de eerste drie overwegingen ervan, een steunregeling voor de bebossing van landbouwgrond heeft ingevoerd die met name tot doel heeft een alternatief gebruik van landbouwgrond door bebossing te bevorderen en tegelijkertijd de ontwikkeling van bosbouw in landbouwbedrijfsverband mogelijk te maken, bij te dragen tot een natuurbeheer dat beter in overeenstemming is met het milieubehoud, het broeikaseffect te bestrijden, koolstofdioxide te absorberen en op termijn bij te dragen tot een verbetering van het bosbouwbestand.

28 Met deze verordening worden dus doelstellingen van het landbouwbeleid inzake ondersteuning van de bosbouwsector alsmede een doelstelling van milieubescherming nagestreefd. Deze doelstellingen hebben naar hun aard een meerjarige dimensie en vereisen dat landbouwgrond daadwerkelijk en duurzaam wordt bebost.

29 In dit kader blijkt in de eerste plaats uit artikel 2, lid 1, onder b) en c), van die verordening dat de daarbij ingevoerde steunregeling voor de bebossing van landbouwgrond onder meer kan bestaan in een jaarlijkse premie ter dekking van de kosten voor het onderhoud van de beboste oppervlakte gedurende de eerste vijf jaar, en een jaarlijkse premie om inkomensverlies ten gevolge van bebossing van landbouwgrond te compenseren. Deze premies worden „per beboste hectare” betaald.

30 Vervolgens stelt artikel 3, onder b) en c), van verordening nr. 2080/92 enkel de maximumbedragen van deze premies vast op basis van de bebossingsoppervlakte (in hectare) en de maximumduur gedurende welke deze premies kunnen worden betaald. Dienaangaande bepaalt punt b) van dat artikel, gelezen in het licht van overweging 5 van deze verordening, dat de betaling van de onderhoudspremies kan worden verspreid over vijf jaar, op voorwaarde dat het onderhoud van de nieuwe aanplant veilig wordt gesteld. In punt c) van die alinea heet het dat de premie voor inkomensverlies kan worden toegekend voor een periode van maximaal 20 jaar na de eerste aanplant.

31 Artikel 4, lid 1, van deze verordening laat het aan de lidstaten over om deze steunregeling ten uitvoer te leggen door middel van nationale of regionale meerjarenprogramma’s waarvan zij de regels vaststellen. In dit kader stellen de lidstaten met name de bedragen en de looptijd van de steun vast op basis van de werkelijke uitgaven voor de bebossing en het onderhoud van de voor de bebossing gebruikte boomsoorten of -typen, of op basis van het inkomensverlies, alsmede de voorwaarden voor de toekenning van steun voor bebossing.

32 Uit deze bepalingen, in hun onderlinge samenhang gelezen, volgt dat verordening nr. 2080/92 de voorwaarden voor de toekenning van de verschillende bebossingspremies weliswaar niet rechtstreeks vaststelt, maar die toekenning ervan afhankelijk stelt dat de onder de verbintenis vallende oppervlakten gedurende de volledige duur daarvan daadwerkelijk worden bebost.

33 Bijgevolg is de toekenning van de premies voor onderhoud en voor inkomensverlies reeds ongerechtvaardigd en mist zij dus rechtsgrondslag wanneer wordt vastgesteld dat niet aan een voorwaarde voor de toekenning ervan is voldaan. Dergelijke premies die al zijn uitbetaald kunnen dan ook niet worden geacht verschuldigd te zijn, ook al heeft de begunstigde alles in het werk gesteld om te voldoen aan het vereiste van een minimale bebossingsdichtheid als bedoeld in artikel 7, onder b), van ministerieel besluit nr. 199/94.

34 Deze uitlegging vindt steun in de doelstellingen van verordening nr. 2080/92 zoals die in de punten 27 en 28 van het onderhavige arrest in herinnering zijn gebracht. De steun aan de bosbouwsector en de bescherming van het milieu, wat past in de meer algemene doelstelling om het broeikaseffect te bestrijden door kooldioxide te absorberen, vereisen immers dat de landbouwgrond daadwerkelijk wordt bebost.

35 Deze uitlegging vindt ook steun in het opzet van het stelsel dat aan verordening nr. 2080/92 ten grondslag ligt. De Uniewetgever wilde het welslagen van de bebossingsacties niet uitsluitend van de zorgvuldigheid van de begunstigde laten afhangen aangezien hij, ten eerste, het overeenkomstig artikel 4, lid 1, van deze verordening aan de lidstaten heeft gelaten om in hun meerjarenplannen de voorwaarden voor de toekenning van steun voor bebossing vast te stellen en, ten tweede, aan de lidstaten overeenkomstig artikel 4, lid 2, ervan de mogelijkheid heeft geboden om in de zoneplannen voor bebossing rekening te houden met de verscheidenheid aan milieusituaties en boomsoorten te selecteren die aangepast zijn aan de plaatselijke geografische en hydrografische omstandigheden.

36 De Unieregeling verlangt bijgevolg dat de voorwaarden voor toekenning van bebossingssteun gedurende de volledige duur van de uitvoering van een meerjarige verbintenis worden vervuld, willen de premies voor onderhoud en voor inkomensverlies naar behoren worden betaald, waarbij de begunstigde van die premies niet kan rechtvaardigen dat aan een van die voorwaarden, zoals het vereiste van een minimale bebossingsdichtheid, niet is voldaan door louter aan te tonen dat hij zorgvuldig is geweest.

37 In de tweede plaats zij opgemerkt dat verordening nr. 2080/92 nergens bepaalt welke gevolgen moeten worden verbonden aan het feit dat een van de voorwaarden voor de toekenning van de in artikel 2 ervan bedoelde premies niet is vervuld, in het bijzonder wanneer dat het gevolg is van overmacht.

38 Volgens vaste rechtspraak kan de begunstigde van premies zich echter ook zonder uitdrukkelijke bepaling in de toepasselijke regeling beroepen op overmacht (zie in die zin arresten van 19 april 1988, Inter-Kom, 71/87, EU:C:1988:186, punten 10 en 15, en 7 december 1993, Huygen e.a., C-12/92, EU:C:1993:914, punt 31).

39 In het landbouwrecht veronderstelt het begrip „overmacht” weliswaar geen absolute onmogelijkheid, maar wel dat de niet-naleving van een voorwaarde voor de toekenning van steun terug te voeren is op abnormale en onvoorziene omstandigheden die zich buiten toedoen van de betrokken ondernemer hebben voorgedaan en waarvan de gevolgen in weerwil van alle mogelijke voorzorgen niet hadden kunnen worden vermeden (zie in die zin arrest van 17 december 2015, Szemerey, C-330/14, EU:C:2015:826, punt 58). Voorts moet dat begrip als uitzondering strikt worden uitgelegd.

40 Aangezien de vaststelling of dergelijke omstandigheden zich hebben voorgedaan een feitelijke beoordeling vormt, staat het aan de verwijzende rechter om na te gaan of de zaak in het hoofdgeding deze kenmerken vertoont.

41 In casu blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat die rechter in het algemeen heeft vastgesteld dat het door CS aangevoerde slechte weer een omstandigheid is die zich buiten haar toedoen heeft voorgedaan en verder dat CS, ondanks alle zorgvuldigheid die zij aan de dag heeft gelegd, de gevolgen van deze weersomstandigheden voor de herbeplanting van de percelen niet had kunnen

vermijden. Om vast te stellen of er sprake is van „overmacht" in de zin van het Unierecht, dient de verwijzende rechter evenwel nog na te gaan of die omstandigheden abnormaal en onvoorzienbaar waren.

42 Alleen een gebeurtenis met de kenmerken van overmacht, dat wil zeggen een abnormale en onvoorzienbare gebeurtenis, kan de begunstigde namelijk bevrijden van zijn verplichting om de ontvangen steun wegens niet-naleving van het vereiste van een minimale bebossingsdichtheid terug te betalen.

43 Wat in de derde plaats de vraag betreft of, zoals de verwijzende rechter wenst te vernemen, het evenredigheidsbeginsel zich verzet tegen een nationale regeling als artikel 7, onder b), van ministerieel besluit nr. 199/94, moet worden gepreciseerd dat verordening nr. 2080/92 geen enkele bepaling bevat die een lidstaat de mogelijkheid biedt om die premies te verlagen naar evenredigheid van omstandigheden die zich buiten toedoen van de begunstigde hebben voorgedaan. Uit vaste rechtspraak volgt evenwel dat nationale bepalingen die een lidstaat vaststelt in het kader van de uitoefening van zijn bevoegdheid tot uitvoering van de Unieregeling in overeenstemming moeten zijn met de algemene beginselen van de Unie, waaronder het evenredigheidsbeginsel (arrest van 28 oktober 2010, SGS Belgium e.a., C-367/09, EU:C:2010:648, punt 40), dat vereist dat de middelen waarmee een bepaling de nagestreefde doelstelling beoogt te bereiken passend zijn en niet verder gaan dan daarvoor noodzakelijk is (arrest van 7 april 2022, Avio Lucos, C-176/20, EU:C:2022:274, punt 42).

44 Gelet op hetgeen in de punten 33 en 42 van het onderhavige arrest is uiteengezet, namelijk dat de begunstigde van premies voor onderhoud en voor inkomensverlies de niet-naleving van een van de voorwaarden voor toekenning van die premies, zoals het vereiste van een minimale bebossingsdichtheid, slechts kan rechtvaardigen door aan te tonen dat er zich een geval van overmacht heeft voorgedaan, kan niet worden geoordeeld dat een nationale praktijk waarbij, zoals in casu, de premies voor gronden die niet aan een dergelijk vereiste voldoen volledig moeten worden terugbetaald, in strijd is met het evenredigheidsbeginsel. Deze praktijk waarborgt daarentegen enkel op passende en noodzakelijke wijze dat de steun voor bebossing acties financiert die in overeenstemming zijn met het betrokken bebossingsprogramma.

45 Uit vaste rechtspraak van het Hof volgt immers dat de begunstigde van steun, wanneer niet is voldaan aan een van de voorwaarden voor toekenning daarvan, alle reeds in dat verband uitbetaalde bedragen dient terug te betalen, zonder dat het evenredigheidsbeginsel zich tegen deze terugbetalingsverplichting kan verzetten (zie in die zin arrest van 26 mei 2016, Ezernieki, C-273/15, EU:C:2016:364, punten 41-46 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

46 Het betoog dat is ontleend aan het arrest van 30 maart 2017, Lingurár (C-315/16, EU:C:2017:244), kan niet afdoen aan die uitlegging. Dat arrest is namelijk gewezen in een andere juridische context, waarin het Hof verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad van 20 september 2005 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) (PB 2005, L 277, blz. 1) moest uitleggen. In dat arrest werd het Hof gevraagd of de betaling van compenserende vergoedingen in het kader van het Natura 2000-netwerk aan een particulier volledig kon worden geweigerd wanneer de oppervlakte waarvoor de steunaanvraag was ingediend voor een zeer klein deel toebehoorde aan een lidstaat, terwijl volgens deze verordening de steun slechts mocht worden toegekend voor oppervlakten die eigendom van particulieren waren. Na er in punt 29 van dat arrest op te hebben gewezen dat de nationale bepalingen die de betrokken lidstaat in het kader van de uitoefening van zijn bevoegdheid tot uitvoering van de Unieregeling vaststelt in overeenstemming moeten zijn met het

evenredigheidsbeginsel, heeft het Hof in de punten 30, 33 en 35 ervan geoordeeld dat de nationale regeling die een bosgebied volledig uitsluit van Natura 2000-steun wegens de aanwezigheid van een oppervlakte die eigendom is van die staat, de realiteit van de eigendomsverhoudingen niet op evenredige wijze weerspiegelt en dit beginsel dan ook schendt, aangezien de betrokken betalingen per hectare bos moeten worden verricht.

47 Het evenredigheidsbeginsel verzet zich dus niet tegen een nationale regeling volgens welke het recht op premies voor onderhoud en voor inkomensverlies volledig verloren gaat wanneer een van de voorwaarden voor toekenning van die premies niet is vervuld wegens omstandigheden die zich weliswaar buiten toedoen van de begunstigde hebben voorgedaan maar niet de kenmerken van overmacht vertonen.

48 In de vierde en laatste plaats vraagt de verwijzende rechter zich af of het evenredigheidsbeginsel zich verzet tegen de uitlegging van de artikelen 7 en 26 van ministerieel besluit nr. 199/94 op grond waarvan de gedeeltelijke vernietiging van een herbeplanting wegens ongunstige weersomstandigheden in de jaren die volgen op het jaar waarin de herbeplanting wordt beoordeeld, leidt tot de gedeeltelijke betaling van premies (voor percelen die voldoen aan het vereiste van minimale bebossingsdichtheid), terwijl soortgelijke klimatologische omstandigheden die zich in het evaluatiejaar zelf voordoen en dezelfde gevolgen hebben ertoe leiden dat het recht op premies volledig verloren gaat.

49 Gelet op de vrijheid waarover de lidstaten bij de uitvoering van het steunprogramma beschikken, zoals vastgelegd in artikel 4 van verordening nr. 2080/92, staat niets eraan in de weg dat een lidstaat een toekenningsvoorwaarde als die van artikel 7, onder b), van ministerieel besluit nr. 199/94 vaststelt en bepaalt dat de naleving van deze voorwaarde wordt geverifieerd in het jaar volgend op dat waarin de herbeplanting wordt beoordeeld.

50 Voorts staat geen enkele bepaling van verordening nr. 2080/92 in de weg aan een nationale bepaling als artikel 26 van dit ministerieel besluit, volgens welke wanneer een deel van de herbeplanting wordt vernietigd om redenen die niet aan de begunstigde kunnen worden toegeschreven, de premies worden doorbetaald voor het perceel waarvan de vegetatie in goede staat is gebleven, aangezien deze bepaling de betaling van de premies er enkel van afhankelijk stelt dat het vereiste van minimale bebossingsdichtheid verder wordt nageleefd en beoogt te voorkomen dat het recht op premies voor onderhoud en voor inkomensverlies volledig verloren gaat in geval van gedeeltelijke vernietiging van de herbeplanting.

51 Gelet op een en ander dient op de prejudiciële vragen te worden geantwoord dat artikel 3, onder b) en c), van verordening nr. 2080/92 en het evenredigheidsbeginsel aldus moeten worden uitgelegd dat zij er niet aan in de weg staan dat de begunstigde van premies voor onderhoud en voor inkomensverlies die zijn betaald in het kader van een door hem aangegane meerjarige verbintenis om landbouwgrond te bebossen, wordt verplicht om deze premies terug te betalen wanneer een in de nationale regeling vastgestelde voorwaarde voor de toekenning daarvan, namelijk dat er een minimale bebossingsdichtheid wordt bereikt, bij de uitvoering van die verbintenis niet wordt vervuld wegens ongunstige weersomstandigheden.

Kosten

52 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter 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 (Derde kamer) verklaart voor recht:

Artikel 3, onder b) en c), van verordening (EEG) nr. 2080/92 van de Raad van 30 juni 1992 tot instelling van een communautaire steunregeling voor bosbouwmaatregelen in de landbouw en het evenredigheidsbeginsel

moeten aldus worden uitgelegd dat

zij er niet aan in de weg staan dat de begunstigde van premies voor onderhoud en voor inkomensverlies die zijn betaald in het kader van een door hem aangegane meerjarige verbintenis om landbouwgrond te bebossen, wordt verplicht om deze premies terug te betalen wanneer een in de nationale regeling vastgestelde voorwaarde voor de toekenning daarvan, namelijk dat er een minimale bebossingsdichtheid wordt bereikt, bij de uitvoering van die verbintenis niet wordt vervuld wegens ongunstige weersomstandigheden.

ondertekeningen