



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

25 juli 2018*

„Prejudiciële verwijzing – Gemeenschappelijk landbouwbeleid – Regelingen inzake steunverlening aan landbouwers – Verordening (EG) nr. 1782/2003 – Artikel 6, lid 1 – Verordening (EG) nr. 73/2009 – Artikel 23, lid 1 – Verordening (EG) nr. 796/2004 – Artikel 66, lid 1 – Verordening (EG) nr. 1122/2009 – Artikel 70, lid 8, onder a) – Randvoorwaarden – Verlaging van de rechtstreekse betalingen wegens niet-naleving van de uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen of de eisen inzake goede landbouw- en milieuconditie – Vaststelling van het relevante jaar voor de berekening van het verlagingspercentage – Jaar waarin de niet-naleving heeft plaatsgevonden”

In zaak C-239/17,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Østre Landsret (rechter in tweede aanleg voor het Oosten van Denemarken) bij beslissing van 28 april 2017, ingekomen bij het Hof op 10 mei 2017, in de procedure

Gert Teglggaard,

Fløjstrupgård I/S

tegen

Fødevareministeriets Klagecenter,

wijst

HET HOF (Derde kamer),

samengesteld als volgt: L. Bay Larsen, kamerpresident, K. Lenaerts, president van het Hof, waarnemend rechter van de Derde kamer, D. Šváby, M. Vilaras (rapporteur) en E. Regan, rechters,

advocaat-generaal: E. Sharpston,

griffier: C. Strömholm, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 15 maart 2018,

gelet op de opmerkingen van:

- Gert Teglggaard en Fløjstrupgård I/S, vertegenwoordigd door U. Baller, advocat,
- de Deense regering, vertegenwoordigd door J. Nymann-Lindegren, C. Thorning en M. Wolff als gemachtigden, bijgestaan door P. Biering en J. Pinborg, advocater,

* Procestaal: Deens.

- de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door G. Eberhard als gemachtigde,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door A. Sauka, D. Triantafyllou en U. Nielsen als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 17 mei 2018,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van bepalingen van verscheidene verordeningen die van kracht waren ten tijde van de feiten in het hoofdgeding, te weten artikel 6, lid 1, 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 2003, L 270, blz. 1), artikel 66, lid 1, van verordening (EG) nr. 796/2004 van de Commissie van 21 april 2004 houdende uitvoeringsbepalingen inzake de randvoorwaarden, de modulatie en het geïntegreerd beheers- en controlesysteem waarin is voorzien bij verordening nr. 1782/2003 (PB 2004, L 141, blz. 18), artikel 23, lid 1, van 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 nr. 1782/2003 (PB 2009, L 30, blz. 16), en artikel 70, lid 4 en lid 8, onder a), van verordening (EG) nr. 1122/2009 van de Commissie van 30 november 2009 tot vaststelling van bepalingen ter uitvoering van verordening nr. 73/2009 van de Raad wat betreft de randvoorwaarden, de modulatie en het geïntegreerd beheers- en controlesysteem in het kader van de bij die verordening ingestelde regelingen inzake rechtstreekse steunverlening aan landbouwers en ter uitvoering van verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad wat betreft de randvoorwaarden in het kader van de steunregeling voor de wijnsector (PB 2009, L 316, blz. 65).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen enerzijds Gert Teglgård en Fløjstrupgård I/S en anderzijds het Fødevareministeriets Klagecenter (klachtencentrum van het ministerie van Voedselvoorziening, Denemarken) betreffende de vaststelling van het jaar waarvoor rechtstreekse betalingen aan landbouwers kunnen worden verlaagd wegens niet-naleving van de uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen of de eisen inzake goede landbouw- en milieuconditie in het kader van de randvoorwaarden voor landbouwsteun.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

- 3 Overweging 2 van verordening nr. 1782/2003 luidde:

„De volledige betaling van de rechtstreekse steun dient te zijn gekoppeld aan de naleving van regels met betrekking tot de landbouwgrond en de landbouwproductie en -activiteit. Die regels dienen erop te zijn gericht basisnormen op het gebied van milieu, voedselveiligheid, diergezondheid en dierenwelzijn en goede landbouw- en milieuconditie op te nemen in de gemeenschappelijke

marktordeningen. Worden deze basisnormen niet nageleefd, dan moeten de lidstaten de rechtstreekse steun volledig of gedeeltelijk intrekken op basis van criteria die proportioneel, objectief en gradueel zijn. Een dergelijke intrekking moet de sancties die nu of in de toekomst gelden op grond van andere bepalingen van communautair of nationaal recht, onverlet laten.”

- 4 Artikel 6 van die verordening, met het opschrift „Verlaging of uitsluiting van betalingen”, bepaalde in lid 1:

„In het geval dat de uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen of de eisen inzake goede landbouw- en milieuconditie niet worden nageleefd, ten gevolge van een handelen of nalaten dat rechtstreeks kan worden toegeschreven aan de betrokken landbouwer, wordt het totaalbedrag van de rechtstreekse betalingen die in het kalenderjaar waarin de niet-naleving plaatsvindt, na toepassing van de artikelen 10 en 11 moeten worden verleend, verlaagd of ingetrokken overeenkomstig de op grond van artikel 7 vastgestelde uitvoeringsbepalingen.”

- 5 Artikel 7 van verordening nr. 1782/2003, „Uitvoeringsbepalingen betreffende de verlaging of uitsluiting”, bepaalde in lid 1:

„Volgens de in artikel 144, lid 2, bedoelde procedure worden uitvoeringsbepalingen betreffende de in artikel 6 bedoelde verlagingen en uitsluitingen vastgesteld. [...]”

- 6 De overwegingen 55 tot en met 57 van verordening nr. 796/2004 luiden:

„(55) Om de financiële belangen van de Gemeenschap doeltreffend te beschermen moeten passende maatregelen ter bestrijding van onregelmatigheden en fraude worden genomen. Voor de onderscheiden steunregelingen in kwestie moeten afzonderlijke bepalingen worden vastgesteld ten aanzien van geconstateerde onregelmatigheden op het gebied van de subsidiabiliteitscriteria.

(56) Met het bij verordening [nr. 1782/2003] ingevoerde stelsel van kortingen en uitsluitingen met betrekking tot de verplichtingen in het kader van de randvoorwaarden wordt echter een ander doel nagestreefd, namelijk de landbouwers een stimulans te geven om de reeds bestaande regelgeving op de verschillende terreinen van de randvoorwaarden na te leven.

(57) De kortingen en uitsluitingen moeten worden vastgesteld met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel en, wat de subsidiabiliteitscriteria betreft, van de bijzondere problemen in geval van overmacht en uitzonderlijke omstandigheden en in geval van natuurlijke omstandigheden. Wat de verplichtingen in het kader van de randvoorwaarden betreft, mogen kortingen en uitsluitingen alleen worden toegepast als de landbouwer nalatig is geweest of met opzet heeft gehandeld. De kortingen en uitsluitingen moeten worden gedifferentieerd naargelang van de ernst van de onregelmatigheid en dienen te gaan tot de volledige uitsluiting van een of meer steunregelingen gedurende een bepaalde periode. Wat de subsidiabiliteitscriteria betreft, dient bij de vaststelling van de kortingen en uitsluitingen rekening te worden gehouden met de bijzondere kenmerken van de verschillende steunregelingen.”

- 7 Titel IV, „Grondslag voor de berekening van de steunbedragen, kortingen en uitsluitingen”, van deel II van verordening nr. 796/2004 bevatte een hoofdstuk I, „Bevindingen met betrekking tot de subsidiabiliteitscriteria”, en een hoofdstuk II, „Bevindingen met betrekking tot de randvoorwaarden”, dat met name de artikelen 65 en 66 omvatte.

- 8 Artikel 65, lid 4, van deze verordening was als volgt verwoord:

„Niet-nalevingen worden geacht te zijn ‚geconstateerd’ indien zij worden vastgesteld doordat overeenkomstig de onderhavige verordening controles van welke aard ook zijn uitgevoerd of nadat zij op welke andere wijze ook onder de aandacht van de bevoegde controleautoriteiten zijn gebracht.”

- 9 Artikel 66, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 796/2004 bepaalde:

„Onverminderd artikel 71 geldt dat, indien een geconstateerde niet-naleving het gevolg is van nalatigheid van de landbouwer, een korting wordt toegepast op het totale bedrag aan rechtstreekse betalingen in de zin van artikel 2, onder d), van verordening [nr. 1782/2003] dat aan de betrokken landbouwer is of moet worden toegekend op grond van de steunaanvragen die hij in de loop van het kalenderjaar waarin de niet-naleving is geconstateerd, heeft ingediend of nog zal indienen. Die korting bedraagt in de regel 3 % van dat totale bedrag.”

- 10 Artikel 1, punt 1, onder a), van verordening (EG) nr. 146/2008 van de Raad van 14 februari 2008 houdende wijziging van verordening nr. 1782/2003 en van verordening (EG) nr. 1698/2005 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) (PB 2008, L 46, blz. 1) heeft artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1782/2003 als volgt gewijzigd:

„In het geval dat de uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen of de eisen inzake een goede landbouw- en milieuconditie op enigerlei tijdstip in een bepaald kalenderjaar (hierna ‚het betrokken kalenderjaar’ genoemd) niet worden nageleefd, en de betrokken niet-naleving het gevolg is van een handelen of nalaten dat rechtstreeks kan worden toegeschreven aan de landbouwer die de steunaanvraag in het betrokken kalenderjaar heeft ingediend, wordt het totaalbedrag van de rechtstreekse betalingen die na toepassing van de artikelen 10 en 11 aan die landbouwer moeten worden verleend, verlaagd of ingetrokken overeenkomstig de op grond van artikel 7 vastgestelde uitvoeringsbepalingen.

De eerste alinea is ook van toepassing indien de betrokken niet-naleving het gevolg is van een handelen of nalaten dat rechtstreeks kan worden toegeschreven aan de persoon aan of door wie de landbouwgrond was overgedragen.

Voor de toepassing van de eerste en de tweede alinea in 2008 stemt het kalenderjaar overeen met de periode van 1 april tot en met 31 december 2008.

[...]”

- 11 Artikel 3, tweede alinea, onder a), van verordening nr. 146/2008 bepaalde:

„Artikel 1, punt 1, onder a), is van toepassing met ingang van 1 april 2008”.

- 12 Verordening nr. 1782/2003 is ingetrokken en vervangen door verordening nr. 73/2009, waarvan artikel 23, lid 1, eerste alinea, bepaalde:

„Wanneer de uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen of de eisen inzake goede landbouw- en milieuconditie op om het even welk moment in een bepaald kalenderjaar (hierna het ‚betrokken kalenderjaar’ genoemd) niet worden nageleefd ten gevolge van een handelen of nalaten dat rechtstreeks kan worden toegeschreven aan de landbouwer die de steunaanvraag in het betrokken kalenderjaar heeft ingediend, wordt het totaalbedrag van de rechtstreekse betalingen die na toepassing van de artikelen 7, 10 en 11 aan die landbouwer worden of moeten worden toegekend, verlaagd of uitgesloten overeenkomstig de op grond van artikel 24 vastgestelde uitvoeringsbepalingen.”

- 13 Artikel 24 van verordening nr. 73/2009, „Uitvoeringsbepalingen met betrekking tot verlagingen of uitsluitingen van betalingen bij niet-naleving van de voorschriften inzake de randvoorwaarden”, bepaalde in lid 1:

„Volgens de in artikel 141, lid 2, bedoelde procedure worden uitvoeringsbepalingen betreffende de in artikel 23 bedoelde verlagingen en uitsluitingen vastgesteld. [...]”

14 Artikel 146, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 73/2009 luidde:

„Verordening [nr. 1782/2003] wordt ingetrokken.”

15 Artikel 149 van verordening nr. 73/2009 bepaalde:

„Deze verordening treedt in werking op de dag volgende op die van haar bekendmaking in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Zij is van toepassing met ingang van 1 januari 2009.

[...]”

16 Verordening nr. 796/2000 is ingetrokken en vervangen door verordening nr. 1122/2009.

17 Titel IV, „Grondslag voor de berekening van de steunbedragen, verlagingen en uitsluitingen”, van deel II van verordening nr. 1122/2009 bevatte een hoofdstuk II, „Bevindingen met betrekking tot de subsidiabiliteitscriteria”, en een hoofdstuk III, „Bevindingen met betrekking tot de randvoorwaarden”, dat artikel 70 omvatte waarvan de leden 4 en 8 als volgt luiden:

„4. Gevallen van niet-naleving worden geacht te zijn ‚geconstateerd’ indien zij worden vastgesteld doordat controles van welke aard ook overeenkomstig de onderhavige verordening zijn uitgevoerd of nadat zij op welke andere wijze ook onder de aandacht van de bevoegde controleautoriteit of, in voorkomend geval, het betaalorgaan zijn gebracht.

[...]

8. Voor de toepassing van de verlagingen wordt het verlagingspercentage toegepast op het totale bedrag van:

a) de som van de rechtstreekse betalingen die is toegekend of moet worden toegekend aan de betrokken landbouwer op grond van steunaanvragen die hij heeft ingediend of nog zal indienen in de loop van het kalenderjaar van de bevinding, [...]

[...]”

Deens recht

18 § 3 van bekendtgørelse nr. 1697 om krydsoverensstemmelse (besluit nr. 1697 betreffende de randvoorwaarden) van 15 december 2010 (hierna: „besluit nr. 1697”) bepaalde:

„1. Landbouwers die steun ontvangen, moeten erop toezien dat hun bedrijf tijdens het volledige kalenderjaar voldoet aan de in bijlage 1 neergelegde vereisten.

[...]”

19 § 4 van besluit nr. 1697 luidde:

„1. De in § 3, lid 2, genoemde toezichthoudende autoriteiten melden de niet-naleving van de vereisten van bijlage 1 bij dit besluit aan de FødevareErhverv [Deens levensmiddelenagentschap] [...].

2. Niet-naleving van de vereisten van bijlage 1 bij dit besluit kan leiden tot een procentuele verlaging van de steun in het kalenderjaar waarin de steunaanvraag of het verzoek om betaling is ontvangen en waarin de niet-naleving wordt geconstateerd. De FødevareErhverv neemt overeenkomstig de ter zake geldende gemeenschapsrechtelijke bepalingen een beslissing over het bedrag van de verlaging.”

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

- 20 Uit een politieonderzoek is gebleken dat een groot aantal Deense landbouwers gedurende de jaren 2006-2009 kunstmest had gekocht bij een importeur zonder dat deze aangifte van die verkopen had gedaan bij het register van leveranciers en zonder dat de in deze mest vervatte stikstof was geregistreerd in de mestboekhouding van de landbouwers.
- 21 Op grond van de documenten die bij deze importeur in beslag zijn genomen, heeft het Plantedirektorat (plantenagentschap, Denemarken) een administratieve controle uitgevoerd op de mestboekhouding van de landbouwers en op 4 januari 2011 verzoeken om inlichtingen gestuurd aan 125 landbouwers wegens overschrijding van de stikstofquota die zijn vastgelegd in de nationale regels inzake meststoffen en niet-naleving van de op rechtstreekse betalingen toepasselijke voorschriften inzake de randvoorwaarden.
- 22 De resultaten van de controles zijn verstuurd naar de NaturErhvervstyrelse (agentschap voor landbouw en visserij, Denemarken; hierna: „betaalorgaan”), die tegen deze landbouwers procedures heeft ingeleid wegens niet-naleving van de randvoorwaarden.
- 23 Het betaalorgaan stelde besluiten vast tot verlaging van de aan de betrokken landbouwers verleende steun voor het jaar of de jaren waarin zij de randvoorwaarden niet hadden nageleefd. Op 26 november 2012 heeft het betaalorgaan zich tot de Europese Commissie gewend om te vernemen of de steunverlagingen moesten worden berekend op grond van het kalenderjaar waarin de niet-naleving van de randvoorwaarden heeft plaatsgevonden, of op grond van het kalenderjaar waarin de niet-naleving is geconstateerd.
- 24 Volgens het betaalorgaan leek de Commissie namelijk in het jaarverslag van de Rekenkamer over de uitvoering van de begroting over het begrotingsjaar 2011, vergezeld van de antwoorden van de instellingen (PB 2012, C 344, blz. 1), te overwegen dat verlagingen van betalingen aan landbouwers wegens niet-naleving van de randvoorwaarden moeten worden toegepast op betalingen in het kalenderjaar waarin deze niet-naleving is geconstateerd.
- 25 In haar antwoord van 7 februari 2013 heeft de Commissie in wezen bevestigd dat het jaar waarin de bevoegde toezichthoudende autoriteit kennis heeft genomen van een niet-naleving, moet worden beschouwd als het jaar waarin de niet-naleving van de randvoorwaarden is geconstateerd en waarop de daaruit voortvloeiende sanctie moet worden toegepast.
- 26 Dientengevolge verlaagde het betaalorgaan overeenkomstig besluit nr. 1697 de rechtstreekse betalingen aan verzoekers in het hoofdgeding voor het jaar waarin het Plantedirektorat de niet-naleving van de randvoorwaarden heeft geconstateerd, te weten 2011.
- 27 De door deze verzoekers bij het Fødevareministeriets Klagecenter ingediende klachten werden afgewezen.
- 28 Vervolgens hebben diezelfde verzoekers beroep ingesteld bij de Østre Landsret (rechter in tweede aanleg voor het Oosten van Denemarken), waarbij zij de ongeldigheid van deze afwijzingsbesluiten aanvoerden.

- 29 Teglgaard betoogt op grond van de bewoordingen van artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1782/2003 dat het relevante jaar voor de verlaging van de rechtstreekse betalingen het jaar is waarin de randvoorwaarden niet zijn nageleefd. Deze verordening is niet gewijzigd door verordening nr. 796/2004, die enkel preciseert dat niet-naleving van de randvoorwaarden niet kan worden bestraft voordat deze is vastgesteld. Hij stelt dat overeenkomstig algemene rechtsbeginselen bij de bestraffing van deze niet-naleving de omstandigheden ten tijde van de inbreuk in aanmerking moeten worden genomen. Volgens hem kan verordening nr. 73/2009 niet dienen als grondslag voor een verzoek tot steunverlaging dat voortvloeit uit gebeurtenissen voorafgaand aan de inwerkingtreding ervan. Voorts wijst hij erop dat de vermeende niet-naleving van de randvoorwaarden voor hem onvoorziene gevolgen zou hebben, aangezien de sanctie zou kunnen worden verhoogd met 1 908 483,08 Deense kronen (DKK) (ongeveer 256 157 EUR) vanwege de uitbreiding van zijn subsidiabele arealen tussen het jaar van niet-naleving en het jaar waarin deze werd vastgesteld.
- 30 Fløjstrupgård voert aan dat uit artikel 23 van verordening nr. 73/2009 niet duidelijk blijkt of de verlaging van rechtstreekse betalingen betrekking moet hebben op de betalingen die zijn ontvangen voor het jaar waarin de niet-naleving van de randvoorwaarden heeft plaatsgevonden of op de betalingen die zijn ontvangen voor het jaar waarin deze niet-naleving is geconstateerd. Zij merkt op dat in haar geval de verlaging van de rechtstreekse betalingen een stuk aanzienlijker is als deze betrekking heeft op het jaar waarin de niet-naleving werd geconstateerd, vanwege de toename van subsidiabele arealen tussen het jaar waarin die niet-naleving heeft plaatsgevonden en het jaar van de constatering ervan. Een dergelijke stand van zaken is in strijd met de beginselen van rechtszekerheid en bescherming van het gewettigd vertrouwen en levert uit het oogpunt van het overeenkomstenrecht, geen passend gevolg op.
- 31 Volgens het Fødevareministeriets Klagecenter streven de Unieverordeningen betreffende de bedrijfstoelageregeling de specifieke doelstelling na om landbouwers aan te zetten tot naleving van de bestaande regelgeving op de verschillende terreinen van de randvoorwaarden. De bepalingen met betrekking tot deze regeling moeten dan ook worden uitgelegd in het licht van die doelstelling. Dientengevolge heeft het betaalorgaan terecht geoordeeld dat een verlaging moest worden toegepast op de rechtstreekse betalingen die verzoekers in het hoofdgeding hebben ontvangen voor het jaar waarin de niet-naleving van de randvoorwaarden werd vastgesteld.
- 32 De verwijzende rechter merkt op dat het Hof zich niet eerder heeft uitgesproken over de vraag op welk jaar een verlaging van de rechtstreekse betalingen wegens niet-naleving van de randvoorwaarden dient te worden toegepast wanneer het kalenderjaar waarin de niet-naleving plaatsvond niet overeenkomt met het kalenderjaar waarin deze is geconstateerd. Hij merkt tevens op dat er een verschil bestaat in de bewoordingen van de verschillende taalversies van artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1782/2003.
- 33 In deze omstandigheden heeft de Østre Landsret de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
- „1) Indien de rechtstreekse betalingen aan een landbouwer op grond van artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1782/2003 [...] juncto artikel 66, lid 1, van verordening nr. 796/2004 [...] moeten worden verlaagd omdat hij in een bepaald kalenderjaar de uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen of de eisen inzake goede landbouw- en milieuconditie niet naleeft, moet deze steunverlaging dan worden berekend op basis van de rechtstreekse betalingen aan die landbouwer
- a) in het kalenderjaar waarin de niet-naleving plaatsvindt, dan wel op grond van deze betalingen
- b) in het (latere) kalenderjaar waarin de niet-naleving wordt geconstateerd?
- 2) Luidt het antwoord op de vorige vraag hetzelfde bij toepassing van het later vastgestelde artikel 23, lid 1, van verordening nr. 73/2009 [...] juncto artikel 70, lid 4 en lid 8, onder a), van verordening nr. 1122/2009 [...]?

- 3) Indien een landbouwer de uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen of de eisen inzake goede landbouw- en milieuconditie niet naleeft in 2007 en 2008, maar de niet-naleving pas wordt geconstateerd in 2011, moet het bedrag van de steunverlaging dan worden bepaald overeenkomstig verordening nr. 1782/2003 [...], gelezen in samenhang met verordening nr. 796/2004 [...], dan wel overeenkomstig verordening nr. 73/2009 [...], gelezen in samenhang met verordening nr. 1122/2009 [...]?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste en tweede vraag

- 34 Met zijn eerste en zijn tweede vraag, die samen dienen te worden beantwoord, wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of, ten eerste, artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1782/2003, ditzelfde artikel, zoals gewijzigd bij verordening nr. 146/2008, en artikel 66, lid 1, van verordening nr. 796/2004 en, ten tweede, artikel 23, lid 1, van verordening nr. 73/2009 en artikel 70, lid 4, en lid 8, onder a), van verordening nr. 1122/2009 aldus moeten worden uitgelegd dat verlagingen van de rechtstreekse betalingen wegens niet-naleving van de randvoorwaarden moeten worden berekend op basis van de verleende of te verlenen betalingen voor het jaar waarin die niet-naleving heeft plaatsgevonden of voor het jaar van de constatering ervan.
- 35 Volgens vaste rechtspraak van het Hof dient bij de uitlegging van een Unierechtelijke bepaling niet alleen rekening te worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar ook met de context en de doelstellingen die de regeling waarvan deze bepaling deel uitmaakt, nastreeft (arresten van 6 november 2014, Feakins, C-335/13, EU:C:2014:2343, punt 35, en 12 november 2015, Jakutis en Kretingalės kooperatinė ŽŪB, C-103/14, EU:C:2015:752, punt 93).
- 36 De Franse taalversie van artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1782/2003 bepaalt weliswaar dat „le montant total des paiements directs à octroyer au titre de l’année civile au cours de laquelle le non-respect est constaté est réduit ou supprimé” (het totaalbedrag van de rechtstreekse betalingen die in het kalenderjaar waarin de niet-naleving is geconstateerd, moeten worden verleend, wordt verlaagd of ingetrokken), maar in nagenoeg alle andere op de datum van vaststelling van die verordening beschikbare taalversies bepaalt ditzelfde artikel in wezen dat het totaalbedrag van de rechtstreekse betalingen die in het kalenderjaar waarin de niet-naleving plaatsvindt, moeten worden verleend, wordt verlaagd of ingetrokken.
- 37 Dienaangaande zij opgemerkt dat de in een van de taalversies van een Unierechtelijke bepaling gebruikte formulering niet als enige grondslag voor de uitlegging van die bepaling kan dienen of voorrang kan hebben boven de andere taalversies (arrest van 17 maart 2016, Kødbbranchens Fællesråd, C-112/15, EU:C:2016:185, punt 36).
- 38 Unierechtelijke bepalingen moeten immers uniform worden uitgelegd en toegepast in het licht van de versies in alle talen van de Europese Unie en, indien er verschillen tussen die versies bestaan, moet de betrokken bepaling worden uitgelegd met inachtneming van de algemene opzet en de doelstelling van de regeling waarvan zij een onderdeel vormt (arresten van 5 mei 2011, Kurt und Thomas Etling e.a., C-230/09 en C-231/09, EU:C:2011:271, punt 60, en 17 maart 2016, Kødbbranchens Fællesråd, C-112/15, EU:C:2016:185, punt 36).
- 39 Hieruit volgt dat, gegeven de in punt 36 van het onderhavige arrest vastgestelde verschillen tussen de verschillende taalversies van artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1782/2003, deze bepaling met name dient te worden uitgelegd met inachtneming van de algemene opzet en de doelstelling van de regeling waarvan zij een onderdeel vormt.

- 40 De algemene opzet en de doelstelling van verordening nr. 1782/2003 met betrekking tot de naleving van de randvoorwaarden blijken uit overweging 2 ervan, die de volledige betaling van rechtstreekse steun koppelt aan de naleving van regels met betrekking tot de landbouwgrond en de landbouwproductie en -activiteit. Deze regels zijn erop gericht basisnormen op het gebied van milieu, voedselveiligheid, diergezondheid en dierenwelzijn en goede landbouw- en milieuconditie op te nemen in de gemeenschappelijke marktordeningen. Worden deze basisnormen niet nageleefd, dan trekken de lidstaten de steun volledig of gedeeltelijk in op basis van criteria die proportioneel, objectief en gradueel zijn.
- 41 Voorts preciseert artikel 6, lid 1, van voorgenoemde verordening dat verlaging of intrekking van zulke steun plaatsvindt wanneer de niet-naleving van de randvoorwaarden het gevolg is van een handelen of nalaten dat rechtstreeks kan worden toegeschreven aan de betrokken landbouwer.
- 42 Verordening nr. 1782/2003 legt aldus aan landbouwers de verplichting op om gedurende elk exploitatiejaar de uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen en de eisen inzake goede landbouw- en milieuconditie – die de randvoorwaarden vormen – te eerbiedigen.
- 43 Naleving van deze regels heeft alleen zin als de sanctie op niet-inachtneming ervan, zij het als gevolg van een nalaten dan wel van een opzettelijk handelen, bestaat in een verlaging of intrekking van de verleende of te verlenen rechtstreekse betalingen voor het kalenderjaar van deze niet-inachtneming. Immers kan alleen bij een dergelijke overeenstemming het verband tussen het gedrag van de landbouwer en de daaruit voortvloeiende sanctie behouden worden.
- 44 Het is juist dat artikel 66 van verordening nr. 796/2004 in elke op de datum van vaststelling van deze verordening beschikbare taalversie bepaalt dat de korting wordt toegepast op het bedrag aan rechtstreekse betalingen dat aan de betrokken landbouwer is of moet worden toegekend op grond van de steunaanvragen die hij in de loop van het kalenderjaar waarin de niet-naleving is geconstateerd, heeft ingediend of nog zal indienen.
- 45 Evenwel stelt de Commissie terecht dat uit de bewoordingen van dit artikel 66 niet kan worden afgeleid dat de verlaging moet worden berekend op basis van het bedrag aan toegekende of toe te kennen rechtstreekse betalingen in het kalenderjaar van voornoemde constatering. In dit verband dient in herinnering te worden gebracht dat een krachtens een machtiging in de basisverordening vastgestelde toepassingsverordening niet kan afwijken van de bepalingen van de basisverordening waarvan zij is afgeleid (arrest van 2 maart 1999, Spanje/Commissie, C-179/97, EU:C:1999:109, punt 20). De bewoordingen van artikel 66, lid 1, kunnen dus niet worden uitgelegd op een manier die afbreuk doet aan het verband tussen het gedrag van de landbouwer en de daaruit voortvloeiende sanctie, in afwijking van de basisregel van artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1782/2003, dat bepaalt dat niet-naleving van de randvoorwaarden leidt tot een verlaging of intrekking van de verleende of te verlenen rechtstreekse betalingen voor het kalenderjaar waarin deze niet-naleving heeft plaatsgevonden.
- 46 Uitgelegd in het licht van verordening nr. 1782/2003, stelt verordening nr. 796/2004 immers in artikel 66 uitvoeringsbepalingen vast betreffende de verlagingen van rechtstreekse betalingen wegens niet-naleving van de randvoorwaarden, overeenkomstig artikel 7, lid 1, van verordening nr. 1782/2003. Dit artikel 66 voorziet in feite in de wijze waarop een verlaging van de rechtstreekse betalingen wegens niet-naleving van de randvoorwaarden dient te worden verrekend en niet in regels voor de berekening van een dergelijke verlaging. Door de verlaging te verrekenen met de bedragen van de rechtstreekse betalingen die de landbouwer heeft ontvangen of zal ontvangen in het kalenderjaar waarin die niet-naleving is geconstateerd, waarborgt artikel 66 van verordening nr. 796/2004 dat het bedrag dat overeenkomt met deze verlaging daadwerkelijk wordt teruggevorderd, bij wege van een verlaging van de aan de landbouwer verschuldigde betalingen. Zodoende waarborgt dit artikel zowel de

doeltreffendheid van de verlagingen die worden verricht wegens niet-naleving van de randvoorwaarden als het correcte gebruik van de betalingen die worden verricht in het kader van de landbouwfondsen van de Unie.

- 47 Bovendien vindt een dergelijke uitlegging steun in de beginselen van gelijke behandeling, evenredigheid en rechtszekerheid.
- 48 Om te beginnen is de grondslag voor de berekening van de verlaging dezelfde, ongeacht of de niet-naleving van de randvoorwaarden is geconstateerd in het jaar van de niet-naleving zelf of in een later jaar. De grondslag wordt immers in beide gevallen gevormd door de rechtstreekse betalingen voor het jaar waarin de niet-naleving van de randvoorwaarden heeft plaatsgevonden. Deze oplossing maakt het dus mogelijk om het risico te vermijden dat het bedrag van de betalingen waarop de verlaging wordt toegepast aanzienlijk hoger is dan dat van het jaar waarin de niet-naleving van de randvoorwaarden plaatsvond of, omgekeerd, dat de toegepaste verlaging aanzienlijk minder hoog uitvalt wanneer het bedrag van de rechtstreekse betalingen is afgenomen tussen het jaar van de niet-naleving en het jaar van de constatering ervan. Deze oplossing waarborgt derhalve gelijke behandeling van landbouwers.
- 49 Vervolgens dient in herinnering te worden gebracht dat het evenredigheidsbeginsel vereist dat de handelingen van de instellingen van de Unie passend zijn om de met de betrokken regeling nagestreefde legitieme doelstellingen te verwezenlijken, en niet buiten de grenzen treden van wat noodzakelijk is voor de verwezenlijking van die doelstellingen, met dien verstande dat wanneer een keuze mogelijk is tussen meerdere geschikte maatregelen, die maatregel moet worden gekozen die de minste belasting met zich brengt, en dat de veroorzaakte nadelen niet onevenredig mogen zijn aan de nagestreefde doelen (arrest van 14 juni 2017, *TofuTown.com*, C-422/16, EU:C:2017:458, punt 45).
- 50 Er dient te worden opgemerkt dat de Commissie zelf in haar schriftelijke opmerkingen heeft erkend dat in de door de advocaat-generaal in punt 96 van haar conclusie omschreven omstandigheden, de inaanmerkingneming van het jaar van de constatering van de niet-naleving van de randvoorwaarden voor de berekening van de verlaging of intrekking van de rechtstreekse betalingen, het verband tussen de gedraging van de landbouwer en de daaruit voortvloeiende verlaging of intrekking niet waarborgt.
- 51 Daarentegen wordt de eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel altijd gewaarborgd wanneer de verlaging of intrekking van de rechtstreekse betalingen wordt berekend op basis van het bedrag aan verleende of te verlenen rechtstreekse betalingen voor het kalenderjaar waarin de niet-naleving van de randvoorwaarden plaatsvindt, aangezien hierbij een dergelijk verband wordt behouden. De aldus berekende verlaging of intrekking is immers passend voor de verwezenlijking van de doelstelling van artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1782/2003, namelijk de bestraffing van gevallen van niet-naleving van de randvoorwaarden, en treedt niet buiten de grenzen van wat noodzakelijk is voor de verwezenlijking van die doelstelling.
- 52 Tot slot eist het rechtszekerheidsbeginsel dat een regeling van de Unie de belanghebbenden in staat stelt de omvang van de verplichtingen die zij hun oplegt, nauwkeurig te kennen, en dat deze laatste ondubbelzinnig hun rechten en verplichtingen kunnen kennen en dienovereenkomstig hun voorzieningen kunnen treffen (arresten van 9 maart 2017, *Doux*, C-141/15, EU:C:2017:188, punt 22, en 20 december 2017, *Erzeugerorganisation Tiefkühlgemüse*, C-516/16, EU:C:2017:1011, punt 98).
- 53 Zoals benadrukt door de verzoekers in het hoofdgeding, maakt de inaanmerkingneming van het jaar waarin de niet-naleving van de randvoorwaarden is geconstateerd voor de berekening van de verlaging van de rechtstreekse betalingen het moeilijk voor de landbouwer om de te dragen financiële gevolgen te voorzien, aangezien feitelijke omstandigheden – zoals het aantal geëxploiteerde hectaren, op grond waarvan deze betalingen worden toegekend – sterk kunnen variëren van het één op het andere jaar en het moment waarop de controle op de naleving van de randvoorwaarden plaatsvindt, onzeker is. Een dergelijk risico bestaat echter niet wanneer de verlaging of intrekking van de rechtstreekse betalingen

wordt berekend op basis van het bedrag aan verleende of te verlenen rechtstreekse betalingen voor het kalenderjaar waarin de niet-naleving van de randvoorwaarden heeft plaatsgevonden, aangezien een eventuele wijziging van de feitelijke omstandigheden na het plaatsvinden van deze niet-naleving niet van invloed zal zijn op de te dragen financiële gevolgen.

- 54 Overeenkomstig artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1782/2003 moeten verlagingen van de rechtstreekse betalingen wegens niet-naleving van de randvoorwaarden derhalve worden berekend op basis van de verleende of te verlenen betalingen voor het kalenderjaar waarin de niet-naleving heeft plaatsgevonden. Overeenkomstig artikel 66, lid 1, van verordening nr. 796/2004 worden de aldus berekende verlagingen verrekend met de ontvangen of te ontvangen betalingen voor het jaar waarin die niet-naleving is geconstateerd.
- 55 Artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1782/2003, zoals gewijzigd bij verordening nr. 146/2008, moet op dezelfde wijze worden uitgelegd. Dit artikel 6, lid 1, zoals gewijzigd, refereert in alle taalversies niet meer naar het jaar van constatering van de niet-naleving van de randvoorwaarden. Integendeel, door te verwijzen naar „een bepaald kalenderjaar” of naar „het betrokken kalenderjaar” zowel voor het plaatsvinden van de niet-naleving van de randvoorwaarden als voor de steunaanvraag die is ingediend door de landbouwer waaraan een handelen of nalaten rechtstreeks kan worden toegeschreven, benadrukt artikel 6, lid 1, zoals gewijzigd, in het bijzonder het jaar waarin die niet-naleving heeft plaatsgevonden voor het vaststellen van de verlaging of intrekking van de rechtstreekse betalingen. De indirecte verwijzing naar verordening nr. 796/2004 in de zinsnede „wordt het totaalbedrag van de rechtstreekse betalingen die [...] aan die landbouwer moeten worden verleend, verlaagd of ingetrokken overeenkomstig de op grond van artikel 7 vastgestelde uitvoeringsbepalingen”, refereert enkel – zoals reeds is vastgesteld in punt 46 van het onderhavige arrest – naar de wijze waarop de verlaging of intrekking moet worden verrekend met de ontvangen of te ontvangen bedragen aan rechtstreekse betalingen voor het jaar waarin die niet-naleving is geconstateerd.
- 56 Deze vaststellingen gelden ook voor de uitlegging van artikel 23, lid 1, van verordening nr. 73/2009, dat in wezen overeenkomt met artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1782/2003, zoals gewijzigd bij verordening nr. 146/2008.
- 57 Wat betreft artikel 70, lid 4 en lid 8, onder a), van verordening nr. 1122/2009, moet ten eerste worden opgemerkt dat alleen lid 8, onder a), rechtstreeks relevant is, aangezien daarin wordt bepaald dat „[v]oor de toepassing van de verlagingen [...] het verlagingpercentage [wordt] toegepast op het totale bedrag van [...] de som van de rechtstreekse betalingen die is toegekend of moet worden toegekend aan de betrokken landbouwer op grond van steunaanvragen die hij heeft ingediend of nog zal indienen in de loop van het kalenderjaar van de bevinding”.
- 58 Ten tweede gelden de vaststellingen die in punt 46 van het onderhavige arrest zijn verricht voor de uitlegging van artikel 66, lid 1, van verordening nr. 796/2004, ook voor artikel 70, lid 8, onder a), van verordening nr. 1122/2009, dat voorziet in de wijze waarop een verlaging van de rechtstreekse betalingen wegens niet-naleving van de randvoorwaarden wordt verrekend, en niet in regels voor de berekening van een dergelijke verlaging.
- 59 Gelet op de voorgaande overwegingen dienen de eerste en de tweede vraag als volgt te worden beantwoord:
- Artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1782/2003, ditzelfde artikel zoals gewijzigd bij verordening nr. 146/2008, en artikel 23, lid 1, van verordening nr. 72/2009 moeten in die zin worden uitgelegd dat verlagingen van de rechtstreekse betalingen wegens niet-naleving van de randvoorwaarden moeten worden berekend op basis van de verleende of te verlenen betalingen voor het jaar waarin de niet-naleving heeft plaatsgevonden.

- Artikel 66, lid 1, van verordening nr. 796/2004 en artikel 70, lid 8, onder a), van verordening nr. 1122/2009 moeten in die zin worden uitgelegd dat de aldus berekende verlagingen van de rechtstreekse betalingen worden verrekend met de toegekende of toe te kennen betalingen voor het kalenderjaar waarin de niet-naleving van de randvoorwaarden is geconstateerd.

Derde vraag

- 60 Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen welke Unieregeling van toepassing is voor de berekening van de verlaging van de rechtstreekse betalingen wanneer een landbouwer de randvoorwaarden niet heeft nageleefd in 2007 en 2008, maar deze niet-naleving pas is geconstateerd in 2011.
- 61 Het dient in herinnering te worden gebracht dat het rechtszekerheidsbeginsel vereist dat elke feitelijke situatie in de regel, behoudens uitdrukkelijke andersluidende bepaling, wordt beoordeeld volgens de op het desbetreffende tijdstip geldende bepalingen (arrest van 14 februari 2012, Toshiba Corporation e.a., C-17/10, EU:C:2012:72, punt 50 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Noch de bewoordingen, noch het doel, noch de opzet van artikel 23, lid 1, van verordening nr. 73/2009 bevatten duidelijke aanwijzingen dat deze bepaling met terugwerkende kracht dient te worden toegepast.
- 62 Wat de verlagingen van rechtstreekse betalingen wegens niet-naleving van de randvoorwaarden betreft, is het dus de Unieregeling die van toepassing was op de datum waarop de niet-naleving heeft plaatsgevonden die als basis dient voor de vaststelling van de toe te passen verlagingen.
- 63 Verder volgt uit een gezamenlijke lezing van de artikelen 146 en 149 van verordening nr. 73/2009 dat verordening nr. 1782/2003 is ingetrokken met ingang van 1 januari 2009. Bovendien volgt uit artikel 3, tweede alinea, onder a), van verordening nr. 146/2008 dat de in artikel 1 van die verordening voorziene wijziging van artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1782/2003 van toepassing was met ingang van 1 april 2008. Artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1782/2003 was dus van toepassing in 2007 en tot en met 31 maart 2008. Artikel 6, lid 1, van deze verordening, zoals gewijzigd bij verordening nr. 146/2008, was van toepassing van 1 april tot en met 31 december 2008.
- 64 In dit verband definieert artikel 2, onder e), van verordening nr. 1782/2003 „betalingen in een bepaald kalenderjaar” of „betalingen tijdens de referentieperiode” als de voor het/de betrokken jaar/jaren verleende of te verlenen betalingen met inbegrip van alle betalingen voor andere perioden die in dat/die kalenderjaar/jaren beginnen.
- 65 Bijgevolg was artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1782/2003 van toepassing op de voor 2007 en de eerste drie maanden van 2008 verleende rechtstreekse betalingen, alsmede op de te verlenen betalingen voor in 2007 of in deze eerste drie maanden begonnen perioden. Artikel 6, lid 1, van deze verordening, zoals gewijzigd bij verordening nr. 146/2008, was van toepassing op de voor april tot en met december 2008 verleende rechtstreekse betalingen, alsmede op de te verlenen betalingen voor in deze negen maanden begonnen perioden.
- 66 Gelet op de voorgaande overwegingen dient op de derde vraag te worden geantwoord dat de toepasselijke Unieregeling ter berekening van de verlaging van de rechtstreekse betalingen wanneer een landbouwer de randvoorwaarden niet heeft nageleefd in 2007 en 2008, maar deze niet-naleving pas in 2011 is geconstateerd, artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1782/2003 is voor 2007 en de eerste drie maanden van 2008, en ditzelfde artikel zoals gewijzigd bij verordening nr. 146/2008, voor de periode van april tot en met december 2008.

Kosten

- ⁶⁷ 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 (Derde kamer) verklaart voor recht:

- 1) Artikel 6, lid 1, 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, artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1782/2003 zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 146/2008 van de Raad van 14 februari 2008, en artikel 23, lid 1, van 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 nr. 1782/2003, moeten in die zin worden uitgelegd dat verlagingen van de rechtstreekse betalingen wegens niet-naleving van de randvoorwaarden moeten worden berekend op basis van de verleende of te verlenen betalingen voor het jaar waarin de niet-naleving heeft plaatsgevonden.

Artikel 66, lid 1, van verordening (EG) nr. 796/2004 van de Commissie van 21 april 2004 houdende uitvoeringsbepalingen inzake de randvoorwaarden, de modulatie en het geïntegreerd beheers- en controlesysteem waarin is voorzien bij verordening nr. 1782/2003, en artikel 70, lid 8, onder a), van verordening (EG) nr. 1122/2009 van de Commissie van 30 november 2009 tot vaststelling van bepalingen ter uitvoering van verordening nr. 73/2009 wat betreft de randvoorwaarden, de modulatie en het geïntegreerd beheers- en controlesysteem in het kader van de bij die verordening ingestelde regelingen inzake rechtstreekse steunverlening aan landbouwers en ter uitvoering van verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad wat betreft de randvoorwaarden in het kader van de steunregeling voor de wijnsector, moeten in die zin worden uitgelegd dat de aldus berekende verlagingen van rechtstreekse betalingen worden verrekend met de toegekende of toe te kennen betalingen voor het kalenderjaar waarin de niet-naleving van de randvoorwaarden is geconstateerd.

- 2) De toepasselijke Unieregeling ter berekening van de verlaging van de rechtstreekse betalingen wanneer een landbouwer de randvoorwaarden niet heeft nageleefd in 2007 en 2008, maar deze niet-naleving pas in 2011 is geconstateerd, is artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1782/2003 voor 2007 en de eerste drie maanden van 2008, en artikel 6, lid 1, van deze verordening zoals gewijzigd bij verordening nr. 146/2008 voor de periode van april tot en met december 2008.

ondertekeningen