ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

7 juli 2016*

„Prejudiciële verwijzing — Gemeenschappelijk landbouwbeleid — Verordening (EG) nr. 1698/2005 — Verordening (EU) nr. 65/2011 — Financiering door het Elfpo — Steun voor plattelandsontwikkeling — Regels inzake de subsidiabiliteit van concrete acties en uitgaven — Tijdsvoorwaarde — Volledige uitsluiting — Verlaging van de steun”

In zaak C-111/15,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Upravno sodišče (bestuursrechter, Slovenië) bij beslissing van 10 februari 2015, ingekomen bij het Hof op 4 maart 2015, in de procedure

Občina Gorje

tegen

Republika Slovenija,

wijst

HET HOF (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: J. L. da Cruz Vilaça, kamerpresident, F. Biltgen, A. Borg Barthet, E. Levits (rapporteur) en M. Berger, rechters,

advocaat-generaal: H. Saugmandsgaard Øe,

griffier: M. Aleksejev, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 28 januari 2016,

gelet op de opmerkingen ingediend door:

— de Občina Gorje, vertegenwoordigd door A. Mužina, odvetnik,

— de Sloveense regering, vertegenwoordigd door V. Klemenc als gemachtigde, bijgestaan door B. Jovin Hrastnik, juridisch adviseur,

— de Poolse regering, vertegenwoordigd door B. Majczyna als gemachtigde,

— de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door S. Simmons als gemachtigde, bijgestaan door G. Facenna, QC,

* Procestaal: Sloveens.

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door J. Aquilina en B. Rous Demiri als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 20 april 2016,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 71 van 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).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen de Občina Gorje (gemeente Gorje, Slovenië) en de Republika Slovenija (Republiek Slovenië) over de weigering om aan deze gemeente steun te betalen uit hoofde van een door het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (Elfpo) medegefinancierd programma voor plattelandsontwikkeling.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

3 Overweging 61 van verordening nr. 1698/2005 was als volgt verwoord:

„Overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel dient de subsidiabiliteit van de uitgaven behoudens uitzonderingen te worden bepaald aan de hand van nationale voorschriften."

4 Artikel 71 van die verordening bepaalde:

„1. Onverminderd artikel 39, lid 1, van verordening (EG) nr. 1290/2005, komen uitgaven voor een bijdrage uit het Elfpo in aanmerking indien het betaalorgaan de betrokken steun daadwerkelijk tussen 1 januari 2007 en 31 december 2015 heeft betaald. De medegefinancierde concrete acties dienen niet vóór de begindatum van de subsidiabiliteit te zijn voltooid.

Nieuwe uitgaven die worden toegevoegd bij een wijziging van het programma als bedoeld in artikel 19, zijn subsidiabel vanaf de datum waarop de Commissie het verzoek tot wijziging van het programma heeft ontvangen.

2. Uitgaven komen slechts voor een bijdrage uit het Elfpo in aanmerking, indien zij worden gedaan voor concrete acties waartoe door of onder verantwoordelijkheid van de beheersautoriteit van het betrokken programma is besloten volgens de door het bevoegd orgaan vastgestelde selectiecriteria.

3. De regels inzake de subsidiabiliteit van uitgaven worden op nationaal niveau vastgesteld onder voorbehoud van de bijzondere voorwaarden die bij deze verordening voor bepaalde maatregelen voor plattelandsontwikkeling zijn vastgesteld.

[...]"

5 Artikel 74, lid 1, van deze verordening luidde:

„De lidstaten stellen [...] alle wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast om een doeltreffende bescherming van de financiële belangen van de [Unie] te waarborgen."

6 Voor verordening nr. 1698/2005 zijn achtereenvolgens twee uitvoeringsverordeningen vastgesteld: verordening (EG) nr. 1975/2006 van de Commissie van 7 december 2006 (PB 2006, L 368, blz. 74) en vervolgens verordening (EU) nr. 65/2011 van de Commissie van 27 januari 2011 (PB 2011, L 25, blz. 8), waarbij de voorgaande verordening is ingetrokken.

7 Artikel 30 van verordening nr. 65/2011 bepaalt:

„1. De betalingen worden berekend op basis van hetgeen bij administratieve controles subsidiabel blijkt te zijn.

De lidstaat onderzoekt de van de begunstigde ontvangen betalingsaanvraag en bepaalt de subsidiabele bedragen. Hij bepaalt:

a) welk bedrag op basis van uitsluitend de aanvraag aan de begunstigde moet worden betaald;

b) welk bedrag na een onderzoek naar de subsidiabiliteit van de betalingsaanvraag aan de begunstigde moet worden betaald.

Indien het overeenkomstig punt a) bepaalde bedrag meer dan 3 % hoger is dan het overeenkomstig punt b) bepaalde bedrag, wordt op het overeenkomstig punt b) bepaalde bedrag een verlaging toegepast. Het bedrag van de verlaging is gelijk aan het verschil tussen die twee bedragen.

Er wordt echter geen verlaging toegepast indien de begunstigde kan aantonen geen schuld te hebben aan de opneming van het niet-subsidiabele bedrag in de aanvraag.

2. Wanneer blijkt dat een begunstigde opzettelijk een valse verklaring heeft afgelegd, wordt de betrokken concrete actie uitgesloten van steun uit het Elfpo en worden alle eventueel reeds voor die concrete actie betaalde bedragen teruggevorderd. Bovendien wordt de begunstigde voor het kalenderjaar van de bevinding en het daaropvolgende kalenderjaar uitgesloten van steun in het kader van dezelfde maatregel.

[...]”

8 Artikel 34 van die verordening luidt:

„1. Verordening (EG) nr. 1975/2006 wordt met ingang van 1 januari 2011 ingetrokken.

Zij blijft evenwel van toepassing op betalingsaanvragen die vóór 1 januari 2011 zijn ingediend.

[...]”

Sloveens recht

9 De Zakon o kmetijstvu (landbouwwet, Uradni list RS, št. 45/2008, 57/2012, 90/2012; hierna: „ZKme-1”) bevat de algemene bepalingen inzake de plattelandsontwikkeling.

10 Artikel 10 van de ZKme-1 bepaalt:

„De regering stelt in overeenstemming met de programmeringsdocumenten voorschriften vast voor de uitvoering van maatregelen van het landbouwbeleid.”

11 Artikel 12 van deze wet luidt als volgt:

„De regering stelt met het oog op de uitvoering van de maatregelen voor plattelandsontwikkeling het volgende vast:

— het soort maatregelen, de voorwaarden, de begunstigden, de criteria en de procedures voor de invoering en de uitvoering van elke maatregel voor plattelandsontwikkeling;

— de voor elke maatregel voor plattelandsontwikkeling bestemde financiële middelen."

12 Ter zake van besluiten tot subsidiabelverklaring bepaalt artikel 53, lid 1, van de ZKme-1:

„Het bevoegde orgaan neemt een besluit tot subsidiabelverklaring gericht tot de aanvrager van wie de aanvraag voldoet aan de in de regelgeving en de inschrijvingsoproep gestelde voorwaarden, en met het oog hierop worden middelen toegekend."

13 Wat betreft aanvragen voor subsidiebetaling, is in artikel 56, lid 4, van de ZKme-1 het volgende bepaald:

„Het bevoegde orgaan wijst de aanvraag bij besluit af wanneer deze niet voldoet aan het bepaalde in de regelgeving, de inschrijvingsoproep of het besluit tot subsidiabelverklaring."

14 Op grond van de ZKme-1 heeft de Sloveense regering de Uredba o ukrepih 1., 3. in 4. osi Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007-2013 v letih 2010-2013 (besluit over de maatregelen van de assen 1, 3 en 4 van het Programma voor plattelandsontwikkeling voor de periode 2007-2013, Uradni list RS, št. 40/2010, 85/2010; hierna: „PPO-besluit"), vastgesteld.

15 Artikel 79, lid 4, van het PPO-besluit luidt:

„Als subsidiabele investeringsuitgaven worden uitsluitend aangemerkt uitgaven die zijn gedaan tussen de datum van het besluit tot subsidiabelverklaring en de voltooiing van het investeringsproject of uiterlijk tot 30 juni 2015. Als eerste uitgave geldt het aangaan van een verplichting in verband met eventuele verleende subsidies (het sluiten van enige overeenkomst, het plaatsen van een opdracht voor de levering van materiaal of uitrusting of voor het verrichten van diensten of werkzaamheden)."

16 De minister van Landbouw, Bosbouw en Voeding van de Republiek Slovenië heeft op grond van het PPO-besluit een inschrijvingsoproep gedaan voor maatregel 322, „Dorpsvernieuwing en -ontwikkeling" (hierna: „inschrijvingsoproep").

17 Onder het opschrift „Subsidiabiliteitsvoorwaarden waaraan bij de indiening van de aanvraag in het kader van de inschrijvingsoproep moet worden voldaan" is in hoofdstuk IV/1, punt 1, van de afdeling „Investeringen" het volgende bepaald:

„Met de uitvoering van de investering mag niet worden begonnen vóór de vaststelling van het besluit tot subsidiabelverklaring."

18 Hoofdstuk VI, punt 3, van de inschrijvingsoproep bepaalt:

„Overeenkomstig artikel 79 van het PPO-besluit zijn subsidiabel de investeringsuitgaven die zijn gedaan tussen de datum waarop het besluit tot subsidiabelverklaring is vastgesteld en de voltooiing van het investeringsproject of uiterlijk op 30 juni 2015."

19 De punten 4 en 5 van hoofdstuk VI van de inschrijvingsoproep luiden als volgt:

„(4) Ook subsidiabel zijn de eventuele algemene uitgaven zoals die welke voortvloeien uit de voorbereiding van de aanvraag, uit het verzamelen van documenten betreffende de bouw en uit de voorbereiding van de aanvraag tot uitbetaling, die zijn gedaan tussen 1 januari 2007 en de indiening van de laatste aanvraag tot uitbetaling van de subsidie. Vóór de datum waarop de uitgaven subsidiabel zijn, mag de aanvrager niet met de werken beginnen en evenmin verbintenissen aangaan betreffende eventuele verleende subsidies.

(5) Als eerste uitgave geldt overeenkomstig artikel 79 van het PPO-besluit het aangaan van enige verplichting in verband met de eventuele verleende subsidies (het sluiten van een overeenkomst, het plaatsen van een opdracht voor de levering van materiaal of uitrusting of voor het verrichten van diensten of werken). De aanvrager kan beginnen met de procedure tot selectie van de opdrachtnemer overeenkomstig de regelgeving voor openbare aanbesteding, maar hij mag geen overeenkomst met de geselecteerde opdrachtnemer sluiten voordat het besluit tot subsidiabelverklaring is vastgesteld."

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

20 De Agencija Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja (agentschap voor de landbouwmarkten en de plattelandsontwikkeling van de Republiek Slovenië; hierna: „agentschap") heeft een inschrijvingsoproep gepubliceerd met het oog op de verlening van financiële steun voor maatregelen voor dorpsvernieuwing en -ontwikkeling in het kader van het programma voor plattelandsontwikkeling van de Republiek Slovenië voor de jaren 2007 tot en met 2013.

21 Op 19 augustus 2010 heeft de gemeente Gorje in het kader van deze inschrijvingsoproep een steunaanvraag ingediend om een bijdrage uit het Elfpo te verkrijgen voor een project tot herinrichting van een gebouw waarvan zij mede-eigenaar is.

22 Vóór de indiening van haar steunaanvraag heeft de gemeente een aanbestedingsprocedure opgestart, die heeft geleid tot de selectie van een opdrachtnemer. Op 12 juli 2010 heeft de gemeente Gorje met deze opdrachtnemer twee overeenkomsten gesloten onder de opschortende voorwaarde dat de overeenkomsten enkel rechtsgevolgen zullen hebben indien het project van de gemeente Gorje in aanmerking komt voor het programma voor gesubsidieerde plattelandsontwikkeling.

23 Bij besluit van 19 oktober 2010 heeft het agentschap het project van de gemeente Gorje goedgekeurd en haar een bijdrage uit hoofde van dit programma van 128 200,52 EUR toegekend.

24 Nadat de gemeente Gorje op 1 juni 2011 een aanvraag voor uitbetaling van het haar toegekende bedrag had ingediend, heeft het agentschap in het herin te richten gebouw een controle ter plaatse verricht. Daarbij heeft het agentschap op basis van het bouwlogboek geconstateerd dat de sloopwerkzaamheden aan het dak van het gebouw op 16 augustus 2010 waren begonnen.

25 Zowel in de ZKme-1 als in de inschrijvingsoproep was er echter in voorzien dat enkel de uitgaven die waren gedaan na de vaststelling van het besluit tot subsidieverlening voor een bijdrage uit het Elfpo in aanmerking kwamen.

26 Bij besluit van 3 november 2011 heeft het agentschap derhalve betaling van het gehele steunbedrag voor de concrete actie inzake de in het hoofdgeding aan de orde zijnde renovatie geweigerd.

27 De gemeente Gorje heeft bij de verwijzende rechter een eerste beroep ingesteld strekkend tot nietigverklaring van het besluit van 3 november 2011. Na gegrondverklaring van het beroep van deze gemeente heeft de Upravno sodišče (bestuursrechter) het geschil terugverwezen naar het agentschap voor een nieuwe beslissing.

28 Bij besluit van 25 april 2013 heeft het Agentschap nogmaals geweigerd het bij het besluit van 19 oktober 2010 toegekende steunbedrag uit te betalen. De gemeente Gorje is tegen deze weigering opnieuw opgekomen bij de verwijzende rechter.

29 In essentie betoogt de gemeente Gorje dat de door het agentschap toegepaste subsidiabiliteitsvoorwaarden strikter zijn dan die waarin verordening nr. 1698/2005 voorziet. Verder is vóór de indiening van de steunaanvraag enkel een aanvang gemaakt met de op initiatief van de mede-eigenaar van het herin te richten gebouw uitgevoerde werkzaamheden. De gemeente Gorje is enkel verplichtingen aangegaan onder de voorwaarde dat de steun in kwestie zou worden verleend.

30 De verwijzende rechter vraagt zich dus af of de nationale bepalingen verenigbaar zijn met verordening nr. 1698/2005 voor zover daarin wat de tijd betreft striktere subsidiabiliteitsvoorwaarden zijn vervat dan in die verordening. Verder wenst de verwijzende rechter te vernemen of het nationale autoriteiten op grond van deze verordening is toegestaan om in geval van niet-subsidiabiliteit van bepaalde uitgaven de aanvraag voor medefinanciering volledig af te wijzen of dat een dergelijke sanctie te streng is.

31 In deze context heeft de Upravno sodišče de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Moet verordening nr. 1698/2005, in het bijzonder artikel 71, lid 3, dat bepaalt dat de regels inzake de subsidiabiliteit van uitgaven op nationaal niveau worden vastgesteld onder voorbehoud van de bijzondere voorwaarden die bij deze verordening voor bepaalde maatregelen voor plattelandsontwikkeling zijn vastgesteld, aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staat aan de nationale regeling waarin is voorzien in artikel 79, lid 4, van het [PPO-besluit] en in hoofdstuk VI, punt 3, van de [inschrijvingsoproep], op grond waarvan als subsidiabele investeringsuitgaven uitsluitend in aanmerking worden genomen uitgaven die zijn gedaan na de datum waarop de goedkeuringsbeschikking is vastgesteld (en tot de voltooiing van het investeringsproject of uiterlijk tot 30 juni 2015)?

2) Wanneer de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord, moet verordening nr. 1698/2005, in het bijzonder artikel 71, lid 3, dan aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staat aan de nationale regeling waarin is voorzien in artikel 56, lid 4, van de [ZKme-1], volgens welke een aanvraag die niet voldoet aan de voorwaarden van artikel 79, lid 4, van het PPO-besluit betreffende de na de datum van vaststelling van de beschikking gedane subsidiabele investeringsuitgaven, volledig dient te worden afgewezen?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

32 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of artikel 71 van verordening nr. 1698/2005 aldus moet worden uitgelegd dat deze bepaling in de weg staat aan een nationale regeling zoals die in het hoofdgeding, volgens welke voor een bijdrage uit het Elfpo in het kader van de medefinanciering van een concrete actie voor plattelandsontwikkeling die is geselecteerd door de

beheersautoriteit van het betrokken programma voor plattelandsontwikkeling of onder haar verantwoordelijkheid, alleen in aanmerking komen de uitgaven die zijn gedaan na de vaststelling van het besluit tot verlening van zodanige steun.

33 Deze rechter is in het bijzonder van oordeel dat de nationale regeling zoals aan de orde in het bij hem aanhangige geding, aanzienlijk restrictievere voorwaarden bevat voor de medefinanciering van maatregelen voor plattelandsontwikkeling dan verordening nr. 1698/2005, zodat die regeling mogelijk in strijd is met de bepalingen van deze verordening.

34 In dat verband zij eraan herinnerd dat, hoewel de bepalingen van verordeningen juist wegens de aard en de functie ervan in het bronnenstelsel van het Unierecht in het algemeen rechtstreekse werking hebben in de nationale rechtsorden zonder dat de nationale autoriteiten uitvoeringsmaatregelen hoeven vast te stellen, voor sommige bepalingen ervan toch uitvoeringsmaatregelen van de lidstaten noodzakelijk kunnen zijn (arrest van 25 oktober 2012, Ketelä, C-592/11, EU:C:2012:673, punt 35; beschikking van 16 januari 2014, Dél-Zempléni Nektár Leader Nonprofit, C-24/13, EU:C:2014:40, punt 14, en arrest van 15 mei 2014, Szatmári Malom, C-135/13, EU:C:2014:327, punt 54).

35 Verder staat vast dat de lidstaten maatregelen ter uitvoering van een verordening mogen vaststellen indien deze de rechtstreekse werking ervan niet belemmeren, het karakter van rechtshandeling van de Unie ervan niet verbergen en, binnen de grenzen van de bepalingen ervan, het gebruik van de bij die verordening toegekende beoordelingsmarge preciseren (arresten van 25 oktober 2012, Ketelä, C-592/11, EU:C:2012:673, punt 36, en van 15 mei 2014, Szatmári Malom, C-135/13, EU:C:2014:327, punt 55).

36 Onder verwijzing naar de relevante bepalingen van de betrokken verordening, uitgelegd tegen de achtergrond van de doelstellingen ervan, moet worden bepaald of zij de lidstaten verbieden, opleggen of toestaan bepaalde uitvoeringsmaatregelen te nemen en, met name in dit laatste geval, of de betrokken maatregel binnen het kader van de aan elke lidstaat toegekende beoordelingsmarge is genomen (arrest van 25 oktober 2012, Ketelä, C-592/11, EU:C:2012:673, punt 37).

37 Wat in de eerste plaats de relevante bepalingen van de betrokken verordening betreft, dient te worden opgemerkt dat de regels inzake de subsidiabiliteit van uitgaven ingevolge artikel 71, lid 3, van deze verordening op nationaal niveau worden vastgesteld onder voorbehoud van de bijzondere voorwaarden die bij die verordening voor bepaalde maatregelen voor plattelandsontwikkeling zijn vastgesteld (zie onder meer arrest van 15 mei 2014, Szatmári Malom, C-135/13, EU:C:2014:327, punt 27).

38 Voorts is in artikel 71, leden 1 en 2, van verordening nr. 1698/2005 bepaald dat de „medegefinancierde concrete acties [...] niet vóór de begindatum van de subsidiabiliteit [dienen] te zijn voltooid", te weten 1 januari 2007, en dat uitgaven slechts subsidiabel zijn indien zij worden gedaan voor concrete acties die door of onder verantwoordelijkheid van de beheersautoriteit van het betrokken programma voor plattelandsontwikkeling zijn geselecteerd.

39 Uit het voorgaande volgt dat dient te worden geconstateerd dat de lidstaten de mogelijkheid hebben om voor de subsidiabiliteit van uitgaven een voorwaarde te stellen die er onder meer op gericht is dat die uitgaven zijn gedaan na de goedkeuring van de steunaanvraag, aangezien de lidstaten op grond van lid 3 van genoemd artikel in beginsel bevoegd zijn regels inzake de subsidiabiliteit van uitgaven vast te stellen.

40 Deze uitlegging vindt steun in het feit dat een dergelijke voorwaarde bijdraagt tot de realisering van het in artikel 71, lid 2, van verordening nr. 1698/2005 neergelegde uitgangspunt dat de uitgaven worden aangewend voor een welbepaalde concrete actie.

41 Ten tweede dient te worden opgemerkt dat de doelstelling van verordening nr. 1698/2005 er volgens de vijfde overweging van die verordening in bestaat de plattelandsontwikkeling te bevorderen. Met deze doelstelling strookt derhalve een voorwaarde die ertoe strekt de subsidiabiliteit van uitgaven voor een medegefinancierde concrete actie te beperken tot uitsluitend de uitgaven die na het besluit tot verlening van de steun zijn gedaan, aangezien hiermee een doelmatiger verdeling van de middelen uit het Elfpo wordt gewaarborgd, zoals de advocaat-generaal in punt 50 van zijn conclusie heeft geconstateerd. Met een dergelijke voorwaarde kunnen de middelen immers gerichter worden aangewend, door beperking van de risico's in verband met een mogelijke verandering van omstandigheden tussen de datum waarop de uitgaven worden gedaan en de datum waarop het verleningsbesluit wordt vastgesteld. Verder kan met die voorwaarde het risico worden beperkt dat de middelen worden ingezet voor investeringen waarvoor een overheidssubsidie niet nodig is doordat die investeringen vóór de verlening van de steun reeds gaande of zelfs afgerond waren.

42 Daarbij is van belang op te merken dat de lidstaten ingevolge artikel 74, lid 1, van verordening nr. 1698/2005 alle wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen dienen vast te stellen om een doeltreffende bescherming van de financiële belangen van de Unie te waarborgen. Wanneer uit het Elfpo echter een steunbetaling wordt gedaan voor uitgaven die nog vóór de vaststelling van het verleningsbesluit zijn gedaan, kan het als gevolg daarvan moeilijk worden om de juistheid van dergelijke uitgaven na te gaan en zou de doeltreffendheid van die bescherming dus kunnen worden aangetast.

43 Ten derde komt uit de verwijzingsbeslissing niet naar voren dat de nationale regeling in het hoofdgeding de rechtstreekse werking van verordening nr. 1698/2005 belemmert of het karakter van Unierecht ervan verbergt. Artikel 12 van de ZKme-1 bepaalt juist dat met het oog op de uitvoering van de maatregelen voor plattelandsontwikkeling door de regering het soort maatregelen, de voorwaarden, de begunstigden, de criteria en de procedures voor de invoering en de uitvoering van elke maatregel voor plattelandsontwikkeling, worden vastgesteld. In ieder geval is het aan de verwijzende rechter om in dit verband tot de nodige verificaties over te gaan.

44 Gelet op een en ander dient, onder voorbehoud van die verificaties, te worden vastgesteld dat de Republiek Slovenië de haar bij verordening nr. 1698/2005 toegekende beoordelingsmarge niet heeft overschreden door te bepalen dat enkel de uitgaven voor een voor medefinanciering door het Elfpo geselecteerde concrete actie die na de vaststelling van het besluit tot steunverlening zijn gedaan, voor die medefinanciering in aanmerking komen.

45 Dat betekent dat artikel 71 van verordening nr. 1698/2005 aldus moet worden uitgelegd dat deze bepaling niet in de weg staat aan een nationale regeling zoals die in het hoofdgeding, volgens welke voor een bijdrage uit het Elfpo in het kader van de medefinanciering van een concrete actie die is geselecteerd door de beheersautoriteit van het betrokken programma voor plattelandsontwikkeling of onder haar verantwoordelijkheid, alleen in aanmerking komen de uitgaven die zijn gedaan na de vaststelling van het besluit tot verlening van zodanige steun.

Tweede vraag

46 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 71, lid 3, van verordening nr. 1698/2005 aldus moet worden uitgelegd dat deze bepaling in de weg staat aan een nationale regeling zoals die in het hoofdgeding, die erin voorziet dat een betalingsaanvraag in verband met een voor medefinanciering door het Elfpo geselecteerde concrete actie volledig wordt afgewezen wanneer bepaalde voor deze concrete actie verrichte uitgaven zijn gedaan vóór de vaststelling van het besluit tot verlening van dergelijke steun.

47 Dienaangaande dient te worden opgemerkt dat – zoals blijkt uit de punten 38 en 39 van dit arrest – in artikel 71, leden 2 en 3, van verordening nr. 1698/2005 is bepaald dat uitgaven slechts voor een bijdrage uit het Elfpo in aanmerking komen indien zij worden gedaan voor een concrete actie die door of onder verantwoordelijkheid van de beheersautoriteit van het betrokken programma voor plattelandsontwikkeling is geselecteerd, maar dat dit artikel het in beginsel aan de lidstaten overlaat om de regels inzake de subsidiabiliteit van uitgaven vast te stellen.

48 Deze bepalingen leggen weliswaar het kader vast voor de voorwaarden waaronder uitgaven in aanmerking komen voor een bijdrage uit het Elfpo en waaronder voor die uitgaven een betalingsaanvraag kan worden ingediend, maar zij verduidelijken niet wat de gevolgen zijn voor de omvang van de betaling wanneer een van deze voorwaarden niet is vervuld.

49 In deze omstandigheden is van belang te onderstrepen dat artikel 30 van verordening nr. 65/2011, die ingevolge artikel 34, lid 1, van die verordening van toepassing is op betalingsaanvragen die vanaf 1 januari 2011 zijn ingediend, specifiek betrekking heeft op verlagingen en uitsluitingen in verband met uitgaven die zijn gedaan voor concrete acties die in aanmerking komen voor medefinanciering door het Elfpo.

50 Genoemd artikel 30, lid 1, bepaalt in essentie dat de lidstaten de betalingsaanvraag onderzoeken teneinde de subsidiabele bedragen te bepalen. Indien het bedrag aan medefinanciering door het Elfpo dat op basis van uitsluitend de betalingsaanvraag moet worden betaald, meer dan 3 % hoger is dan het bedrag dat na een onderzoek naar de subsidiabiliteit van de betalingsaanvraag moet worden betaald, dan wordt op dit laatste bedrag een verlaging toegepast die gelijk is aan het verschil tussen die twee bedragen.

51 Verder bepaalt artikel 30, lid 2, van verordening nr. 65/2011 dat elke opzettelijk onjuiste verklaring van de begunstigde van de steun tot gevolg heeft dat de betrokken concrete actie volledig wordt uitgesloten van steun uit het Elfpo en dat alle eventueel reeds voor die concrete actie betaalde bedragen worden teruggevorderd.

52 In dit geval blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat bepaalde voor de concrete actie in het hoofdgeding verrichte uitgaven zijn gedaan vóór de vaststelling van het besluit tot steunverlening. Voorts heeft de verwijzende rechter opgemerkt dat, wanneer een bepaalde uitgave voor een voor medefinanciering door het Elfpo geselecteerde concrete actie is gedaan vóór de vaststelling van het besluit tot steunverlening, de bevoegde autoriteit de betalingsaanvraag op grond van nationale bepalingen inzake de voorwaarden voor de subsidiabiliteit van uitgaven – te weten artikel 56, lid 4, van de ZKme-1, gelezen in samenhang met artikel 79, lid 4, van het PPO-besluit – voor de gehele geselecteerde concrete actie afwijst.

53 Zoals de advocaat-generaal evenwel in punt 79 van zijn conclusie heeft benadrukt, kunnen de lidstaten een dermate ingrijpende maatregel, bestaande in de weigering van betaling, niet toepassen in andere situaties dan die bedoeld in artikel 30, lid 2, van verordening nr. 65/2011, waarin de begunstigde van de steun opzettelijk een onjuiste verklaring heeft afgelegd. Voor alle overige gevallen voorziet artikel 30 van deze verordening in een verlaging van het steunbedrag die overeenkomstig de in lid 1 van dat artikel voorgeschreven methode wordt berekend.

54 Een dergelijke methode, die inhoudt dat de niet subsidiabele uitgaven – in de omstandigheden van het hoofdgeding dus de vóór de vaststelling van het besluit tot steunverlening gedane uitgaven – worden uitgesloten, bevat een ontmoedigend element aangezien van het daadwerkelijk te betalen bedrag een aanzienlijk groter bedrag wordt afgetrokken dan het bedrag van de niet subsidiabele uitgave. In deze omstandigheden strekt een dergelijke methode ertoe om de zogeheten „buitenkanseffecten” te vermijden, en wel op een evenredige wijze doordat de daadwerkelijk subsidiabele uitgaven niet volledig worden uitgesloten van steun.

55 Gelet op een en ander dient op de tweede vraag te worden geantwoord dat artikel 71, lid 3, van verordening nr. 1698/2005, gelezen in samenhang met artikel 30 van verordening nr. 65/2011, aldus moet worden uitgelegd dat deze bepaling in de weg staat aan een nationale regeling zoals die in het hoofdgeding, die erin voorziet dat een betalingsaanvraag in verband met een voor medefinanciering door het Elfpo geselecteerde concrete actie volledig wordt afgewezen wanneer bepaalde voor deze concrete actie verrichte uitgaven zijn gedaan vóór de vaststelling van het besluit tot verlening van dergelijke steun, een en ander voor zover de begunstigde van de steun in zijn betalingsaanvraag niet opzettelijk een onjuiste verklaring heeft afgelegd.

Kosten

56 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 (Vijfde kamer) verklaart voor recht:

1) **Artikel 71 van verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad van 20 september 2005 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (Elfpo), moet aldus worden uitgelegd dat deze bepaling niet in de weg staat aan een nationale regeling zoals die in het hoofdgeding, volgens welke voor een bijdrage uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling in het kader van de medefinanciering van een concrete actie voor plattelandsontwikkeling die is geselecteerd door de beheersautoriteit van het betrokken programma voor plattelandsontwikkeling of onder haar verantwoordelijkheid, alleen in aanmerking komen de uitgaven die zijn gedaan na de vaststelling van het besluit tot verlening van zodanige steun.**

2) **Artikel 71, lid 3, van verordening nr. 1698/2005, gelezen in samenhang met artikel 30 van verordening (EU) nr. 65/2011 van de Commissie van 27 januari 2011, moet aldus worden uitgelegd dat deze bepaling in de weg staat aan een nationale regeling zoals die in het hoofdgeding, die erin voorziet dat een betalingsaanvraag in verband met een voor medefinanciering door het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling geselecteerde concrete actie volledig wordt afgewezen wanneer bepaalde voor deze concrete actie verrichte uitgaven zijn gedaan vóór de vaststelling van het besluit tot verlening van dergelijke steun, een en ander voor zover de begunstigde van de steun in zijn betalingsaanvraag niet opzettelijk een onjuiste verklaring heeft afgelegd.**

ondertekeningen