Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
H. SAUGMANDSGAARD ØE
van 25 november 2020 [1]

Zaak C-361/19

De Ruiter vof
tegen
Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

[verzoek van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (Nederland) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Gemeenschappelijk landbouwbeleid – Rechtstreekse betalingen – Verordening (EU) nr. 1306/2013 – Artikel 97, lid 1 – Artikel 99, lid 1 – Uitvoeringsverordening (EU) nr. 809/2014 – Artikel 73, lid 4, onder a) – Verlagingen en uitsluitingen in geval van niet-naleving van de randvoorwaarden – Vaststelling van het relevante jaar voor de berekening van het verlagingspercentage – Berekening van de verlaging – Verrekening van de verlaging – Jaar waarin de niet-naleving heeft plaatsgevonden – Jaar waarin de niet-naleving is geconstateerd – Arrest van 25 juli 2018, Teglgaard en Fløjstrupgård (C-239/17, EU:C:2018:597)”

I. Inleiding

1. De onderhavige zaak ligt in het verlengde van het arrest Teglgaard en Fløjstrupgård [2].

2. In dat arrest moest het Hof nagaan of de verlagingen die worden toegepast op rechtstreekse betalingen aan landbouwers wanneer de randvoorwaarden niet worden nageleefd [3], volgens de in die zaak aan de orde zijnde regelgeving dienden te worden berekend over de betalingen die waren verleend voor het kalenderjaar waarin de niet-naleving had *plaatsgevonden* of over die welke waren verleend voor het jaar waarin de niet-naleving was *geconstateerd*. [4] Het Hof heeft geoordeeld dat het jaar waarin de niet-naleving had *plaatsgevonden* als berekeningsgrondslag moest worden gebruikt. [5]

3. Ten tijde van de uitspraak van het Teglgaard-arrest waren de regels die in die zaak aan de orde waren, reeds ingetrokken en vervangen door nieuwe regelgeving, waarbij de bewoordingen van de betrokken bepalingen zijn gewijzigd. Het is die nieuwe regelgeving die moet worden uitgelegd in de onderhavige zaak, waarin dezelfde vraag wordt gesteld als in het Teglgaard-arrest, maar dan

1 Oorspronkelijke taal: Frans.

2 Arrest van 25 juli 2018 (C-239/17, EU:C:2018:597; hierna: „Teglgaard-arrest”).

3 Zie voor het randvoorwaardenstelsel de punten 39-41 van deze conclusie.

4 Teglgaard-arrest, punt 34.

5 Teglgaard-arrest, punt 59.

met betrekking tot de nieuwe regelgeving, namelijk: moet volgens die regelgeving het jaar waarin de niet-naleving heeft *plaatsgevonden* of het jaar waarin deze wordt *geconstateerd* als grondslag voor de berekening van verlagingen van rechtstreekse betalingen worden gebruikt? De uit te leggen bepalingen zijn artikel 97, lid 1, en artikel 99, lid 1, van verordening (EU) nr. 1306/2013[6], alsook artikel 73, lid 4, aanhef en onder a), van uitvoeringsverordening (EU) nr. 809/2014[7].

4. Het Hof wordt in de onderhavige zaak dus in wezen gevraagd om na te gaan of de wetgever met de nieuwe regelgeving het jaar heeft willen wijzigen dat volgens de oude regelgeving als grondslag voor de berekening van verlagingen moest worden gebruikt.

5. Ter afsluiting van mijn betoog zal ik het Hof in overweging geven om die vraag ontkennend te beantwoorden, in die zin dat altijd het jaar waarin de niet-naleving heeft *plaatsgevonden* als grondslag voor de berekening moet worden gebruikt.

6. Het verzoek om een prejudiciële beslissing waarbij die vraag wordt gesteld, is ingediend door het College van Beroep voor het bedrijfsleven (Nederland) in het kader van een geding tussen een landbouwer en de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: „Minister") inzake een betalingskorting die de Minister aan de landbouwer heeft opgelegd wegens twee gevallen van niet-naleving van de randvoorwaarden.

II. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht dat van toepassing was in de zaak Teglgaard (oude toepasselijke bepalingen)

7. Het randvoorwaardenstelsel is ingevoerd bij verordening (EG) nr. 1782/2003[8], zoals nader geregeld bij uitvoeringsverordening (EG) nr. 796/2004[9] (deel 1). Die regelingen zijn vervolgens ingetrokken en vervangen door respectievelijk verordening (EG) nr. 73/2009[10] en uitvoeringsverordening (EG) nr. 1122/2009[11] (deel 2). Dit zijn de verordeningen die in het Teglgaard-arrest aan de orde waren.

6 Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van verordeningen (EEG) nr. 352/78, (EG) nr. 165/94, (EG) nr. 2799/98, (EG) nr. 814/2000, (EG) nr. 1290/2005 en (EG) nr. 485/2008 van de Raad (PB 2013, L 347, blz. 549).

7 Uitvoeringsverordening van de Commissie van 17 juli 2014 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen voor verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft het geïntegreerd beheers- en controlesysteem, plattelandsontwikkelingsmaatregelen en de randvoorwaarden (PB 2014, L 227, blz. 69).

8 Verordening 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).

9 Verordening 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 (EG) nr. 1782/2003 van de Raad 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 (PB 2004, L 141, blz. 18).

10 Verordening van de Raad van 19 januari 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening aan landbouwers in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers, tot wijziging van verordeningen (EG) nr. 1290/2005, (EG) nr. 247/2006, (EG) nr. 378/2007 en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1782/2003 (PB 2009, L 30, blz. 16).

11 Verordening van de Commissie van 30 november 2009 tot vaststelling van bepalingen ter uitvoering van verordening (EG) 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).

1. Verordening nr. 1782/2003 en uitvoeringsverordening nr. 796/2004

8. De Franse taalversie van artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1782/2003 bepaalde in wezen dat het totaalbedrag van de rechtstreekse betalingen die moesten worden verleend voor „l'année civile au cours de laquelle le non-respect est constaté" [„het kalenderjaar waarin de niet-naleving is geconstateerd"] in het geval van niet-naleving van de randvoorwaarden werd verlaagd. [12] Nagenoeg alle andere taalversies van die bepaling vermeldden daarentegen „het kalenderjaar waarin de niet-naleving plaatsvindt". [13]

9. Artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1782/2003 is met ingang van 2008 als volgt gewijzigd bij verordening (EG) nr. 146/2008 [14]:

„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 [...] aan die landbouwer moeten worden verleend, verlaagd of ingetrokken [...]."

10. Artikel 66, lid 1, eerste alinea, van uitvoeringsverordening nr. 796/2004 bepaalde:

„[...] [I]ndien een geconstateerde niet-naleving het gevolg is van nalatigheid van de landbouwer, [wordt] een korting [...] toegepast op het totale 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. [...]"

2. Verordening nr. 73/2009 en uitvoeringsverordening nr. 1122/2009

11. Artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1782/2003, zoals gewijzigd bij verordening nr. 146/2008, is met ingang van 19 januari 2009 vervangen door artikel 23, lid 1, van verordening nr. 73/2009, en artikel 66, lid 1, van uitvoeringsverordening nr. 796/2004 is met ingang van 30 november 2009 vervangen door artikel 70, lid 8, onder a), van uitvoeringsverordening nr. 1122/2009.

12. Artikel 23, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 73/2009 luidde als volgt:

„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 [...] aan die landbouwer worden of moeten worden toegekend, verlaagd [...]".

[12] De Franse taalversie van die bepaling luidde: „Lorsque les exigences réglementaires en matière de gestion ou les bonnes conditions agricoles et environnementales ne sont pas respectées en raison d'un acte ou d'une omission directement imputable à l'agriculteur concerné, 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 [...]."

[13] Zie het Teglgaard-arrest, punt 36.

[14] Verordening van de Raad van 14 februari 2008 houdende wijziging van verordening nr. 1782/2003 (PB 2008, L 46, blz. 1) [artikel 1, punt 1, onder a)].

13. Artikel 70, lid 8, onder a), van uitvoeringsverordening nr. 1122/2009 preciseerde:

„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 [...]".

B. Unierecht dat van toepassing is op het hoofdgeding

14. Met ingang van 17 december 2013 zijn de in verordening nr. 73/2009 vervatte bepalingen betreffende de naleving van de randvoorwaarden vervangen door de bepalingen van verordening nr. 1306/2013 [15] (deel 1) en vanaf 17 juli 2014 zijn de bepalingen van uitvoeringsverordening nr. 1122/2009 vervangen door die van uitvoeringsverordening nr. 809/2014 (deel 2). Het zijn die verordeningen, die zijn vastgesteld in het kader van de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (hierna: „GLB"), die in de onderhavige zaak moeten worden uitgelegd.

1. Verordening nr. 1306/2013

15. Overweging 53 van verordening nr. 1306/2013 luidt:

„In [verordening nr. 1782/2003], die later is vervangen door [verordening nr. 73/2009], is het beginsel vastgelegd dat de volledige betaling aan begunstigden van sommige steunbedragen in het kader van het GLB gekoppeld moet zijn aan de naleving van voorschriften voor het grondbeheer, de landbouwproductie en de landbouwactiviteiten. [...]

[...]"

16. Overweging 57 van die verordening preciseert:

„Het systeem van randvoorwaarden brengt voor zowel de begunstigden als de nationale overheden bepaalde administratieve lasten mee, aangezien gegevens moeten worden bijgehouden, controles moeten worden verricht en eventueel sancties moeten worden opgelegd. Deze sancties moeten doeltreffend, afschrikkend en evenredig zijn. Ze dienen andere sancties die in het recht van de Unie of in het nationale recht zijn opgenomen, onverlet te laten. Met het oog op de consistentie moeten de desbetreffende Uniebepalingen in één rechtsinstrument worden ondergebracht. [...]"

17. Artikel 91, lid 1, van die verordening luidt:

„Wanneer een in artikel 92 bedoelde begunstigde niet voldoet aan de in artikel 93 vastgelegde voorschriften inzake de randvoorwaarden, krijgt hij een administratieve sanctie opgelegd."

[15] Ik preciseer dat de bepalingen betreffende de naleving van randvoorwaarden van verordening nr. 73/2009 zijn vervangen door de bepalingen van verordening nr. 1306/2013, maar dat de bepalingen van verordening nr. 73/2009 formeel zijn ingetrokken bij verordening (EU) nr. 1307/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van voorschriften voor rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van verordening (EG) nr. 637/2008 van de Raad en verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad (PB 2013, L 347, blz. 608).

18. Artikel 97 van diezelfde verordening, getiteld „Het opleggen van de administratieve sanctie", bepaalt in lid 1, eerste alinea:

„De in artikel 91 bedoelde administratieve sanctie wordt opgelegd wanneer voorschriften betreffende de randvoorwaarden op enig moment in een bepaald kalenderjaar (‚betrokken kalenderjaar') niet worden nageleefd en de niet-naleving in kwestie rechtstreeks kan worden toegeschreven aan de begunstigde die de steunaanvraag of de betalingsaanvraag in het betrokken kalenderjaar heeft ingediend."

19. Artikel 99 van verordening nr. 1306/2013 heeft als opschrift „Berekening van de administratieve sanctie". Lid 1 ervan luidt:

„De in artikel 91 bedoelde administratieve sanctie wordt opgelegd in de vorm van een verlaging of uitsluiting van het totale bedrag van de in artikel 92 bedoelde betalingen die aan de desbetreffende begunstigde zijn toegekend of moeten worden toegekend voor steunaanvragen die hij in het kalenderjaar van de constatering van de niet-naleving heeft ingediend of zal indienen.

Voor de berekening van deze verlagingen en uitsluitingen wordt rekening gehouden met de ernst, de omvang, het permanente karakter en de herhaling van de geconstateerde niet-naleving en met de in de leden 2, 3 en 4 beschreven criteria."

2. Uitvoeringsverordening nr. 809/2014

20. Hoofdstuk III van titel V van uitvoeringsverordening nr. 809/2014 draagt als opschrift „Berekening en toepassing van administratieve sancties". Artikel 73, getiteld „Algemene beginselen", valt onder dat hoofdstuk en bepaalt in lid 4, onder a):

„De administratieve sanctie wordt toegepast op het totale bedrag van de [rechtstreekse] betalingen die aan deze begunstigde zijn toegekend of moeten worden toegekend:

a) voor steunaanvragen of betalingsaanvragen die hij in het jaar van de constatering van de niet-naleving heeft ingediend of zal indienen […]".

III. Hoofdgeding, prejudiciële vraag en procedure bij het Hof

21. Verzoekster in het hoofdgeding exploiteert een landbouwbedrijf. Tijdens een controle van dat bedrijf in 2016 heeft de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (hierna: „NVWA") twee gevallen van niet-naleving van de randvoorwaarden geconstateerd: één op het terrein van de gezondheid, in 2015, en één op het terrein van het dierenwelzijn, in 2016.

22. Na een briefwisseling met verzoekster heeft de NVWA op 16 februari 2017 een besluit vastgesteld waarbij zij verzoekster een korting van 5 % op de haar voor 2016 te verlenen rechtstreekse betalingen heeft opgelegd wegens niet-naleving van de randvoorwaarden.

23. Verzoekster heeft tegen dat besluit bezwaar ingediend, dat bij besluit van de Minister van 30 juni 2017 is afgewezen. Vervolgens heeft verzoekster tegen dat besluit beroep ingesteld bij de verwijzende rechter.

24. De verwijzende rechter is van oordeel dat de Minister de korting mag opleggen aan verzoekster.

25. Dienaangaande merkt de verwijzende rechter allereerst op dat de eerste niet-naleving heeft plaatsgevonden in 2015 en de tweede in 2016. Beide gevallen van niet-naleving zijn geconstateerd in 2016. Wat de eerste niet-naleving betreft, valt het *jaar waarin zij heeft plaatsgevonden* dus niet samen met het *jaar waarin zij is geconstateerd*.

26. Vervolgens wijst de verwijzende rechter erop dat de NVWA voor elk van de twee gevallen van niet-naleving overeenkomstig artikel 39, lid 1, van gedelegeerde verordening (EU) nr. 640/2014[16] een korting van 3 % op het steunbedrag heeft opgelegd. Aangezien beide verzuimen in hetzelfde jaar – namelijk 2016 – zijn geconstateerd en betrekking hebben op verschillende terreinen van de randvoorwaarden, heeft de NVWA de kortingen overeenkomstig artikel 74 van uitvoeringsverordening nr. 809/2014 bij elkaar opgeteld en samen op het maximum van 5 % vastgesteld. Aldus heeft de NVWA de betalingskorting berekend op basis van het jaar waarin de verzuimen zijn *geconstateerd* (2016), en niet over de jaren waarin zij hebben *plaatsgevonden* (respectievelijk 2015 en 2016).

27. De verwijzende rechter meent dat die methode voor het berekenen van de korting in overeenstemming is met artikel 99, lid 1, van verordening nr. 1306/2013 en artikel 73, lid 4, aanhef en onder a), van uitvoeringsverordening nr. 809/2014. Volgens hem blijkt namelijk duidelijk uit die bepalingen dat betalingskortingen die worden opgelegd wegens niet-naleving van de randvoorwaarden moeten worden berekend over de rechtstreekse betalingen die worden verleend voor het *jaar van de constatering* van de niet-naleving.

28. De verwijzende rechter koestert niettemin twijfels over de verenigbaarheid van die bepalingen met bepaalde algemene beginselen van het Unierecht, voor zover de verlaging wordt berekend over het *jaar van de constatering* van de niet-naleving indien dat niet samenvalt met het jaar waarin de niet-naleving heeft plaatsgevonden. Meer in het bijzonder vraagt de verwijzende rechter zich af of die bepalingen van het Unierecht in het licht van de motivering van het Teglgaard-arrest als strijdig met het beginsel van gelijke behandeling, het evenredigheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel moeten worden beschouwd.

29. In die omstandigheden heeft de verwijzende rechter bij beslissing van 23 april 2019, ingekomen bij het Hof op 3 mei 2019, de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Zijn artikel 99, [lid 1], van [verordening nr. 1306/2013] en artikel 73, [lid 4, aanhef en onder a)], van [uitvoeringsverordening nr. 809/2014] geldig, voor zover daarin het jaar van constatering beslissend is voor de bepaling van het jaar waarover de randvoorwaardenkorting wordt berekend in de situatie dat het jaar van niet-naleving van de randvoorwaarden niet hetzelfde is als het jaar van constatering ervan?”

[16] Gedelegeerde verordening van de Commissie van 11 maart 2014 tot aanvulling van verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft het geïntegreerd beheers- en controlesysteem en de voorwaarden voor weigering of intrekking van betalingen en voor administratieve sancties in het kader van rechtstreekse betalingen, plattelandsontwikkelingsbijstand en de randvoorwaarden (PB 2014, L 181, blz. 48).

30. De Nederlandse, de Deense en de Duitse regering, alsook het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend. Voorts hebben die belanghebbenden, alsook de Zweedse regering, de schriftelijke vragen van het Hof van 27 april 2020 beantwoord.

IV. Analyse

A. Opmerkingen vooraf over de prejudiciële vraag

31. De prejudiciële vraag die de verwijzende rechter aan het Hof voorlegt, heeft, zoals zij thans is geformuleerd, betrekking op de *geldigheid* van artikel 99, lid 1, van verordening nr. 1306/2013 en artikel 73, lid 4, aanhef en onder a), van uitvoeringsverordening nr. 809/2014 en niet op de *uitlegging* van die bepalingen. Volgens de verwijzende rechter blijkt namelijk duidelijk uit die bepalingen dat betalingskortingen moeten worden berekend over de betalingen die worden verleend in het *jaar van de constatering* van de niet-naleving van de randvoorwaarden. [17]

32. Ik ben het evenwel niet eens met de veronderstelde uitlegging van artikel 99, lid 1, van verordening nr. 1306/2013 en artikel 73, lid 4, aanhef en onder a), van uitvoeringsverordening nr. 809/2014 waarop de prejudiciële vraag berust.

33. Mijns inziens kan op het eerste gezicht niet duidelijk uit die bepalingen worden opgemaakt of op grond van die regelgeving het *jaar waarin de niet-naleving heeft plaatsgevonden* dan wel het *jaar van de constatering* als grondslag voor de berekening van verlagingen moet worden gebruikt. Het is dus allereerst die vraag die in het kader van de onderhavige zaak moet worden beantwoord.

34. Daartoe moeten niet alleen de in de prejudiciële vraag genoemde bepalingen worden uitgelegd, maar ook – en bovenal – artikel 97, lid 1, van verordening nr. 1306/2013. De vraag die moet worden gesteld is namelijk of de berekening van verlagingen niet veeleer is geregeld in artikel 97, lid 1, van verordening nr. 1306/2013 dan in artikel 99, lid 1, daarvan en artikel 73, lid 4, aanhef en onder a), van uitvoeringsverordening nr. 809/2014.

35. Zoals ik verderop zal uiteenzetten, verwijzen de bepalingen in kwestie mijns inziens namelijk naar het *jaar waarin de niet-naleving heeft plaatsgevonden* als grondslag voor de berekening van de verlagingen, wat betekent dat de vraag van de verwijzende rechter over de geldigheid van de bepalingen niet aan de orde is.

36. Derhalve hoeft in de onderhavige zaak enkel de vraag over de uitlegging van de betrokken bepalingen te worden beantwoord teneinde het jaar te bepalen dat als grondslag voor de berekening van verlagingen van rechtstreekse betalingen moet worden gebruikt.

37. Gelet op een en ander en teneinde de verwijzende rechter een bruikbaar antwoord te geven, dient de prejudiciële vraag als volgt te worden geherformuleerd [18]: moeten artikel 97, lid 1, en artikel 99, lid 1, van verordening nr. 1306/2013, alsook artikel 73, lid 4, aanhef en onder a), van

[17] Zie punt 27 van deze conclusie.

[18] Ik herinner eraan dat het in het kader van de bij artikel 267 VWEU ingestelde procedure van samenwerking tussen de nationale rechterlijke instanties en het Hof aan het Hof staat om de verwijzende rechter een nuttig antwoord te geven aan de hand waarvan die rechter het bij hem aanhangige geding kan oplossen. Met het oog hierop moet het Hof de voorgelegde vragen herformuleren of nagaan of een vraag over de geldigheid van een bepaling van Unierecht wel op een juiste uitlegging van de betrokken bepaling berust. Zie arrest van 17 juli 1997, Krüger (C-334/95, EU:C:1997:378, punten 22 en 23).

uitvoeringsverordening nr. 809/2014 aldus worden uitgelegd dat kortingen op rechtstreekse betalingen die worden opgelegd wegens niet-naleving van de randvoorwaarden, moeten worden berekend over de betalingen die zijn verleend voor het kalenderjaar waarin die niet-naleving heeft *plaatsgevonden* of over de betalingen die worden verleend voor het jaar waarin die niet-naleving is *geconstateerd*?

38. Om die vraag te beantwoorden, lijkt het mij zinvol om allereerst enkele punten in herinnering te brengen met betrekking tot het stelsel van kortingen wegens niet-naleving van de randvoorwaarden (deel B). Vervolgens zal ik stilstaan bij de relevantie van het Teglgaard-arrest (deel C), waarna ik zal overgaan tot de uitlegging van de bepalingen die in het hoofdgeding van toepassing zijn (deel D).

B. Stelsel van kortingen wegens niet-naleving van de randvoorwaarden

39. Op het terrein van het GLB moeten landbouwers, willen zij in aanmerking komen voor rechtstreekse betalingen, aan bepaalde voorwaarden voldoen. Zolang zij die steun ontvangen, zijn zij tevens gebonden aan die randvoorwaarden [19], waarvan de niet-naleving wordt bestraft met een percentsgewijze verlaging van het totaalbedrag van de steun.

40. Verlagingen van rechtstreekse betalingen wegens niet-naleving van de randvoorwaarden worden in twee stappen toegepast: eerst de *berekening* van de verlaging en vervolgens de *verrekening* ervan.

41. Bij de berekening van de verlaging kan de keuze voor het jaar dat als grondslag voor de berekening wordt gebruikt – het *jaar waarin de niet-naleving heeft plaatsgevonden* of het *jaar van de constatering ervan* – significante gevolgen voor het bedrag van de verlaging hebben. De feitelijke omstandigheden op grond waarvan de rechtstreekse betalingen worden verleend – zoals het aantal geëxploiteerde hectaren – kunnen immers van jaar tot jaar sterk variëren. Hierdoor kan, wanneer de niet-naleving van de randvoorwaarden wordt geconstateerd in een ander jaar dan het jaar waarin zij heeft plaatsgevonden en het *jaar van de constatering* als grondslag voor de berekening wordt gebruikt, het bedrag van de betalingen waarop de verlaging wordt toegepast, bij een toegenomen aantal hectaren hoger zijn dan het bedrag van het jaar waarin de niet-naleving heeft plaatsgevonden of, omgekeerd, lager zijn indien het aantal hectaren is afgenomen. [20]

42. Het is die situatie, waarin het bedrag van de rechtstreekse betalingen voor het jaar waarin de niet-naleving heeft plaatsgevonden verschilt van dat voor het jaar van de constatering, die in het Teglgaard-arrest aan de orde was. [21]

[19] De randvoorwaarden koppelen de volledige betaling van rechtstreekse steun 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. De randvoorwaarden leggen 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 (zie het Teglgaard-arrest, punten 40-42).

[20] Zie in die zin ook het Teglgaard-arrest, punten 48 en 53. Zie voor een concreet voorbeeld de punten 72-76 van deze conclusie. Wanneer het jaar van de inbreuk en het jaar van de constatering ervan hetzelfde zijn, hoeft daarentegen niet tussen beide jaren te worden gekozen.

[21] In de onderhavige zaak preciseert de verwijzingsbeslissing niet of de feitelijke omstandigheden die de situatie van het betrokken landbouwbedrijf kenmerken, zijn gewijzigd in de periode tussen het jaar waarin de niet-naleving heeft plaatsgevonden (2015) en het jaar van de constatering ervan (2016), wat betreft het geval van niet-naleving van de randvoorwaarden op het gebied van de gezondheid.

C. Relevantie van het Teglgaard-arrest

43. Voor de onderhavige zaak is het Teglgaard-arrest met name in twee opzichten relevant.

44. *In de eerste plaats* was daarin aan het Hof een soortgelijke uitleggingsvraag als in de onderhavige zaak voorgelegd, namelijk of het *jaar waarin de niet-naleving had plaatsgevonden* dan wel het *jaar van de constatering van de niet-naleving* als grondslag voor de berekening van verlagingen van de rechtstreekse betalingen moest worden gekozen.

45. Meer in het bijzonder ging het om de uitlegging van artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1782/2003. De bewoordingen van die bepaling waren niet duidelijk vanwege discrepanties tussen de verschillende taalversies ervan. De Franse taalversie bepaalde in wezen dat het relevante jaar voor betalingskortingen het *jaar van de constatering* van de niet-naleving was. Maar volgens nagenoeg alle andere taalversies van die bepaling was het relevante jaar voor die kortingen het *jaar waarin de niet-naleving had plaatsgevonden*.[22]

46. Van die twee uitleggingsopties heeft het Hof gekozen voor *het jaar waarin de niet-naleving heeft plaatsgevonden*. Bij die keuze heeft het zich met name gebaseerd op het doel van de randvoorwaarden, alsook op het evenredigheidsbeginsel, het beginsel van gelijke behandeling en het rechtszekerheidsbeginsel.

47. Zo heeft het allereerst vastgesteld dat enkel het jaar waarin de niet-naleving heeft plaatsgevonden een passende berekeningsgrondslag is om in alle gevallen de doelstelling van de randvoorwaarden te verwezenlijken.

48. Dienaangaande heeft het opgemerkt dat verordening nr. 1782/2003, wat de naleving van de randvoorwaarden betreft, tot doel had om de betaling van rechtstreekse steun te *koppelen* aan de naleving van de uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen en de eisen inzake goede landbouw- en milieuconditie, dat wil zeggen de randvoorwaarden. Indien die eisen niet werden nageleefd, moesten de lidstaten het bedrag van de rechtstreekse betalingen verlagen. Volgens het Hof krijgt de naleving van deze regels pas haar volle betekenis als de sanctie voor niet-inachtneming ervan bestaat in een verlaging van de rechtstreekse betalingen die moeten worden verleend voor het kalenderjaar waarin die niet-inachtneming heeft plaatsgevonden. Alleen dan blijft het *verband* tussen het gedrag van de landbouwer en de daaruit voortvloeiende sanctie immers behouden, aangezien de feitelijke omstandigheden op grond waarvan rechtstreekse betalingen worden verleend van jaar tot jaar kunnen variëren.[23]

49. Vervolgens heeft het Hof geoordeeld dat enkel het jaar waarin de niet-naleving van de randvoorwaarden heeft plaatsgevonden een passende berekeningsgrondslag is om in alle gevallen de eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel te waarborgen. Het gebruik van het jaar van de constatering van de niet-naleving als grondslag voor de berekening van verlagingen van rechtstreekse betalingen waarborgt immers niet het verband tussen de gedraging van de landbouwer en de daaruit voortvloeiende verlaging. De eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel wordt daarentegen altijd gewaarborgd wanneer betalingskortingen worden berekend op basis van het bedrag aan rechtstreekse betalingen die zijn of moeten worden verleend voor het kalenderjaar waarin de niet-naleving van de randvoorwaarden heeft plaatsgevonden, aangezien voornoemd verband hierbij wordt behouden.[24]

22 Teglgaard-arrest, punt 36.

23 Teglgaard-arrest, punten 40-43.

24 Teglgaard-arrest, punten 40-43 en 49-51.

50. Tot slot heeft het Hof geoordeeld dat het gebruik van het jaar waarin de niet-naleving heeft plaatsgevonden het beginsel van gelijke behandeling en het rechtszekerheidsbeginsel waarborgt. Door dat jaar als grondslag voor de berekening te kiezen, kan immers het risico worden vermeden dat het bedrag van de betalingen waarop de korting wordt toegepast hoger of lager uitvalt dan dat van het jaar van de constatering van de niet-naleving van de randvoorwaarden, waardoor de gelijke behandeling van landbouwers kan worden gewaarborgd en het voor de betrokken landbouwer bovendien mogelijk wordt om de financiële gevolgen te voorzien die hij vanwege de niet-naleving moet dragen. [25]

51. *In de tweede plaats* heeft het Hof in het Teglgaard-arrest alle bepalingen betreffende de berekening van verlagingen uitgelegd die aan de thans aan de orde zijnde regelgeving zijn voorafgegaan. Hoewel de bewoordingen van die oude bepalingen in de loop der tijd zijn gewijzigd [26], heeft het Hof er dezelfde uitlegging aan gegeven. In dat verband heeft het Hof een duidelijk onderscheid gemaakt tussen de *berekening* en de *verrekening* van verlagingen. Volgens het Hof moeten alle voorgaande bepalingen aldus worden uitgelegd dat verlagingen moeten worden *berekend* op basis van de verleende of de te verlenen rechtstreekse betalingen voor het jaar waarin die niet-naleving heeft *plaatsgevonden*, terwijl de aldus berekende betalingskortingen moeten worden *verrekend* met de toegekende of toe te kennen betalingen voor het kalenderjaar waarin de niet-naleving van de randvoorwaarden is *geconstateerd*. [27]

52. Zoals ik ter inleiding van deze conclusie heb opgemerkt, rijst in de onderhavige zaak de vraag of die uitlegging tevens voor de nieuwe regelgeving geldt, dan wel of de wetgever het jaar waarover verlagingen moeten worden berekend, heeft willen wijzigen.

53. Om die vraag te beantwoorden, acht ik het zinvol om allereerst de bepalingen van de basisverordening uit te leggen, te weten artikel 97, lid 1, en artikel 99, lid 1, van verordening nr. 1306/2013 (deel D), en vervolgens uitvoeringsverordening nr. 809/2014 onder de loep te nemen (deel E). Als toepassingsverordening die krachtens de machtiging daartoe in verordening nr. 1306/2013 is vastgesteld, moet uitvoeringsverordening nr. 809/2014 immers overeenkomstig verordening nr. 1306/2013 worden uitgelegd en mag zij niet afwijken van de bepalingen van die verordening, waarvan zij is afgeleid. [28]

D. Uitlegging van verordening nr. 1306/2013

54. Voor de uitlegging van verordening nr. 1306/2013 is artikel 23, lid 1, van verordening nr. 73/2009 van bijzonder belang, aangezien het Hof die bepaling van de aan verordening nr. 1306/2013 voorafgaande basisverordening aldus heeft uitgelegd dat daarin wordt verwezen naar het *jaar waarin de niet-naleving heeft plaatsgevonden* als grondslag voor de berekening van verlagingen. [29] De vraag rijst dus welke bepaling van verordening nr. 1306/2013 artikel 23, lid 1, van verordening nr. 73/2009 heeft vervangen.

[25] Teglgaard-arrest, punten 48, 52 en 53.

[26] Het gaat hier, ten eerste, om artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1782/2003, artikel 6, lid 1, van die verordening, zoals gewijzigd bij verordening nr. 146/2008, en artikel 66, lid 1, van uitvoeringsverordening nr. 796/2004, en, ten tweede, om artikel 23, lid 1, van verordening nr. 73/2009 en artikel 70, leden 4 en 8, onder a), van uitvoeringsverordening nr. 1122/2009. Die bepalingen zijn aangehaald in deel II.A van deze conclusie.

[27] Zie het Teglgaard-arrest, punten 34-59.

[28] Zie in die zin het Teglgaard-arrest, punt 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

[29] Zie het Teglgaard-arrest, punten 55 en 56.

55. Dienaangaande merk ik allereerst op dat verordening nr. 1306/2013 niet één bepaling bevat die identiek is aan artikel 23, lid 1, van verordening nr. 73/2009, maar twee bepalingen – namelijk artikel 97, lid 1, en artikel 99, lid 1 – die op het eerste gezicht allebei in soortgelijke bewoordingen zijn geformuleerd als artikel 23, lid 1, van verordening nr. 73/2009. [30]

56. Vervolgens wijs ik erop dat die twee bepalingen elk naar een specifiek, doch ander jaar verwijzen: artikel 99, lid 1, van verordening nr. 1306/2013 verwijst naar het *jaar van de constatering*, terwijl artikel 97, lid 1, van die verordening verwijst naar het kalenderjaar waarin de begunstigde de randvoorwaarden moet naleven, wat overeenkomt met het *jaar waarin de niet-naleving heeft plaatsgevonden*. [31] Hier rijst dus de vraag *welke* van die bepalingen betrekking heeft op de berekening van verlagingen en, meer in het algemeen, of de wetgever het jaar heeft willen wijzigen dat op grond van de eerdere regelgeving als grondslag voor de berekening moest worden gebruikt, te weten het *jaar waarin de niet-naleving heeft plaatsgevonden*.

57. De belanghebbenden stellen zich dienaangaande in wezen op twee verschillende standpunten.

58. Enerzijds menen de Nederlandse en de Duitse regering alsook de Commissie dat de wetgever met de nieuwe regelgeving het jaar waarover verlagingen moeten worden berekend, wilde wijzigen. Zij stellen dat het oude artikel 23, lid 1, van verordening nr. 73/2009, dat betrekking had op de berekening, is vervangen door artikel 99, lid 1, van verordening nr. 1306/2013. Aangezien die laatste bepaling naar het *jaar van de constatering* verwijst, moet de verlaging dus op basis van dat jaar worden berekend.

59. Anderzijds zijn de Deense regering, het Parlement en de Raad van mening dat de nieuwe regelgeving in wezen identiek is aan de oude en dat de wetgever het relevante jaar voor de berekening van verlagingen niet wilde wijzigen. Zij stellen in wezen dat artikel 99, lid 1, van verordening nr. 1306/2013 niet de *berekening* van verlagingen, maar de *verrekening* ervan regelt. Aldus blijkt uit die bepaling, die naar het *jaar van de constatering* verwijst, dat verlagingen moeten worden *verrekend* met de betalingen die in dat jaar zijn toegekend. Wat de *berekening* van verlagingen betreft, is volgens de Deense regering daarentegen artikel 97, lid 1, van verordening nr. 1306/2013 in de plaats gekomen van het oude artikel 23, lid 1, van verordening nr. 73/2009 en moeten verlagingen dus worden berekend op basis van het *jaar waarin de niet-naleving heeft plaatsgevonden*, zoals die eerste bepaling bepaalt. [32]

60. Ik schaar mij achter die laatste uitlegging, met name om de volgende redenen. Ten eerste blijkt uit de concordantietabel dat het inderdaad artikel 97, lid 1, van verordening nr. 1306/2013 is dat in de plaats is gekomen van artikel 23, lid 1, van verordening nr. 73/2009 (deel 1). Ten tweede vormt enkel het *jaar waarin de niet-naleving heeft plaatsgevonden* een passende berekeningsgrondslag om in alle gevallen de verwezenlijking van de doelstelling van verordening nr. 1306/2013 ter zake van de naleving van de randvoorwaarden en het evenredigheidsbeginsel te waarborgen (deel 2). Ten derde kan mijns inziens niet uit de ontstaansgeschiedenis van verordening nr. 1306/2013 worden opgemaakt dat de wetgever de oude regels op dat punt *heeft willen* wijzigen, misschien wel integendeel (deel 3).

[30] Terwijl het eerste deel van artikel 23, lid 1, van verordening nr. 73/2009 in min of meer dezelfde bewoordingen als artikel 97, lid 1, van verordening nr. 1306/2013 is geformuleerd, heeft het tweede deel ervan vrijwel dezelfde formulering als artikel 99, lid 1, van verordening nr. 1306/2013.

[31] Zie in die zin tevens het Teglgaard-arrest, punt 55, met betrekking tot de uitdrukking „kalenderjaar". Voor zover ik weet, zijn de verschillende taalversies van de bepalingen op dat punt identiek en in dat opzicht dus duidelijk.

[32] Ook het Parlement en de Raad zijn van mening dat verlagingen moeten worden berekend over de betalingen die zijn toegekend voor het jaar waarin de niet-naleving heeft plaatsgevonden. Zij hebben evenwel niet gepreciseerd op welke bepaling(en) zij zich dienaangaande baseren.

1. Bewoordingen van artikel 97, lid 1, en artikel 99, lid 1, van verordening nr. 1306/2013 en de context van die bepalingen vergeleken met de oude regelgeving

61. Om te beginnen merk ik op dat in principe zowel artikel 97, lid 1, als artikel 99, lid 1, van verordening nr. 1306/2013, gelet op de bewoordingen ervan, zou kunnen worden opgevat als een bepaling die betrekking heeft op de berekening van verlagingen en derhalve in de plaats is gekomen van artikel 23, lid 1, van verordening nr. 73/2009. Geen van beide artikelen vermeldt immers uitdrukkelijk het jaar waarover de verlagingen moeten worden *berekend*. Beide artikelen gebruiken daarentegen een term met een ruime betekenis, namelijk het „*toepassen*" van verlagingen, wat zowel *berekenen* als *verrekenen* kan betekenen. [33]

62. Uit de concordantietabel in bijlage XI bij verordening nr. 1307/2013 blijkt evenwel dat artikel 97 van verordening nr. 1306/2013 in de plaats is gekomen van artikel 23 van verordening nr. 73/2009. [34]

63. Ik herinner eraan dat de in verordening nr. 73/2009 neergelegde voorschriften inzake de randvoorwaarden formeel zijn ingetrokken bij verordening nr. 1307/2013, maar zijn vervangen door de bepalingen van verordening nr. 1306/2013. [35] De verordeningen nr. 1306/2013 en nr. 1307/2013, die beide in het kader van de hervorming van het GLB zijn vastgesteld, hangen dus nauw met elkaar samen. [36] Tegen die achtergrond is als bijlage bij verordening nr. 1307/2013 een tabel gevoegd waaruit blijkt welke bepalingen van verordening nr. 1306/2013 concorderen met de ingetrokken bepalingen van verordening nr. 73/2009. [37]

64. Op grond van die tabel ga ik ervan uit dat het artikel 97, lid 1, van verordening nr. 1306/2013 is dat het jaar bepaalt waarover verlagingen van betalingen moeten worden berekend. Dit brengt mij bij de vraag wat dan het voorwerp van artikel 99, lid 1, van verordening nr. 1306/2013 is.

65. Net als de Deense regering, de Raad en het Parlement ben ik van mening dat die bepaling betrekking heeft op de *verrekening* van verlagingen.

66. Wat de bewoordingen betreft, stel ik namelijk allereerst vast dat deze bepaling een grote gelijkenis vertoont met de oude bepaling waarin de *verrekening* van verlagingen was geregeld, te weten artikel 70, lid 8, onder a), van uitvoeringsverordening nr. 1122/2009. Het lijkt er dus op dat de wetgever laatstgenoemde bepaling als artikel 99, lid 1, eerste alinea, heeft opgenomen in basisverordening nr. 1306/2013.

67. Die uitlegging wordt bovendien kracht bijgezet door de hierboven genoemde concordantietabel. Uit die tabel blijkt immers dat artikel 99 van verordening nr. 1306/2013 overeenkomt met artikel 24 van de oude verordening nr. 73/2009. Dienaangaande stel ik vast dat laatstgenoemd artikel leden bevatte die overeenkomen met lid 1, tweede alinea, en de leden 2, 3 en 4 van artikel 99 van verordening nr. 1306/2013. Artikel 24 bevat evenwel geen bepaling die

[33] Zie in die zin het Teglgaard-arrest, punten 44 en 45, en de conclusie van advocaat-generaal Sharpston in de zaak Teglgaard en Fløjstrupgård (C-239/17, EU:C:2018:328, punt 76). In andere taalversies van artikel 97, lid 1, en artikel 99, lid 1, van verordening nr. 1306/2013 wordt een term gebruikt die even ruim is als „toepassen": „imposed" en „applied" in de Engelse taalversie, „appliquée" in de Franse taalversie en „pålægges" en „anvendes" in de Deense taalversie.

[34] Dienaangaande blijkt uit artikel 72 („Intrekkingen"), lid 2, van verordening nr. 1307/2013 dat verwijzingen naar verordening nr. 73/2009 als verwijzingen naar verordening nr. 1306/2013 gelden en worden gelezen volgens de concordantietabel in bijlage XI bij verordening nr. 1307/2013.

[35] Zie voetnoot 15 van deze conclusie.

[36] Verordening nr. 1306/2013 en de overeenkomstig die verordening vastgestelde bepalingen zijn in het bijzonder van toepassing op de maatregelen die zijn neergelegd in verordening nr. 1307/2013 (zie overweging 4 van laatstgenoemde verordening).

[37] Zie bijlage XI bij verordening nr. 1307/2013.

gelijkwaardig is aan artikel 99, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 1306/2013, wat het idee versterkt dat deze bepaling overeenkomt met artikel 70, lid 8, onder a), van uitvoeringsverordening nr. 1122/2009.

68. Gelet op een en ander kan niet worden ingestemd met het argument dat zowel de Nederlandse en de Duitse regering als de Commissie ontlenen aan het opschrift van artikel 99 – „Berekening van de administratieve sanctie" –, dat niet in de eerdere verordeningen voorkwam. Het klopt dat uit dat opschrift zou kunnen worden opgemaakt dat artikel 99, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 1306/2013 betrekking heeft op de berekening van verlagingen en bijgevolg op het jaar waarover de verlagingen moeten worden berekend. Niettemin moet worden vastgesteld dat de hierboven uiteengezette argumenten geen steun bieden voor een dergelijke uitlegging. Bovendien kan het opschrift van artikel 99, zoals de Raad heeft aangevoerd, worden verklaard door het feit dat het overgrote deel van artikel 99 – namelijk lid 1, tweede alinea, en de leden 2, 3 en 4 ervan – inderdaad betrekking heeft op de berekening van verlagingen, en meer in het bijzonder op de elementen die bij de berekening in aanmerking moeten worden genomen, zoals de ernst, de omvang, het permanente karakter en de herhaling van de geconstateerde niet-naleving.

2. Doelstelling van het randvoorwaardenstelsel

69. Het Hof heeft in het Teglgaard-arrest geoordeeld dat verordening nr. 1782/2003, wat de naleving van de randvoorwaarden betreft, tot doel had om de betaling van rechtstreekse steun te *koppelen* aan de naleving van de regels met betrekking tot de landbouwgrond en de landbouwproductie en -activiteit. [38]

70. Vast staat dat die doelstelling is overgenomen in verordening nr. 1306/2013, zoals blijkt uit overweging 53 ervan. Zo herinnert die overweging eraan dat bij de oude basisverordeningen, te weten de verordeningen nr. 1782/2003 en nr. 73/2009, het beginsel is vastgelegd dat volledige betaling aan de begunstigden *gekoppeld* moet zijn aan de naleving van de voorschriften voor het grondbeheer, de landbouwproductie en de landbouwactiviteiten.

71. Mijns inziens kan, zoals het Hof in het Teglgaard-arrest heeft geoordeeld, uit die doelstelling worden opgemaakt dat het *jaar waarin de niet-naleving heeft plaatsgevonden*, zoals bedoeld in artikel 97, lid 1, van verordening nr. 1306/2013, als grondslag voor de berekening van verlagingen moet worden gebruikt. Enkel dat jaar is immers passend om in alle gevallen het verband tussen het gedrag van de landbouwer en de sanctie te waarborgen. [39] Dat verband kan daarentegen niet systematisch worden gewaarborgd wanneer voor de berekening van verlagingen het *jaar van de constatering* in aanmerking wordt genomen. Hetzelfde geldt voor het evenredigheidsbeginsel. [40] Bovendien sluit het gebruik van het *jaar waarin de niet-naleving heeft plaatsgevonden* beter aan bij het rechtszekerheidsbeginsel en het beginsel van gelijke behandeling. [41]

[38] Zie het Teglgaard-arrest, punten 40-43, die in de punten 47 en 48 van deze conclusie zijn weergegeven.

[39] Teglgaard-arrest, punten 40-43.

[40] Zie het Teglgaard-arrest, punten 49-51.

[41] Zie het Teglgaard-arrest, punten 48, 52 en 53.

72. Ik meen dat ik mijn betoog het best kan illustreren aan de hand van het voorbeeld dat advocaat-generaal Sharpston in haar conclusie in de zaak Teglgaard heeft gebruikt [42]: stel dat landbouwers A, B en C identieke landbouwbedrijven hebben en elk van hen recht heeft op 10 000 EUR aan rechtstreekse steun voor jaar 1. Ze plegen alle drie precies dezelfde inbreuk met betrekking tot de randvoorwaarden in jaar 1, maar de inbreuken komen dat jaar niet aan het licht.

73. In jaar 2 stopt landbouwer A met zijn landbouwactiviteiten en draagt hij zijn bedrijf over aan een andere landbouwer. Landbouwer B blijft hetzelfde bedrijf runnen en vraagt hetzelfde bedrag (10 000 EUR) aan rechtstreekse steun aan. Landbouwer C breidt zijn bedrijf uit en vraagt dientengevolge meer rechtstreekse steun aan.

74. In jaar 3 worden de inbreuken ontdekt. De bevoegde nationale autoriteiten „constateren" de gevallen van niet-naleving van de vereisten naar behoren en stellen besluiten vast waarbij de rechtstreekse steun voor elke landbouwer wordt verlaagd met 3 %, berekend op basis van het totale bedrag aan rechtstreekse steun waar elke landbouwer in jaar 3 recht op heeft.

75. Daardoor wordt voor landbouwer A (die geen aanvraag voor rechtstreekse steun heeft ingediend voor jaar 3, aangezien hij geen landbouwactiviteiten meer verricht) een verlaging van zijn rechtstreekse betaling toegepast ten belope van 3 % x 0. Hij komt met de schrik vrij. Landbouwer B, die nog steeds hetzelfde gebied verbouwt als in jaar 1 en recht heeft op 10 000 EUR aan rechtstreekse betalingen voor jaar 3, wordt onderworpen aan een verlaging van zijn rechtstreekse betalingen ten belope van 3 % x 10 000 EUR, dit wil zeggen 300 EUR. De hem opgelegde sanctie is dezelfde als wanneer het jaar waarin de inbreuk heeft plaatsgevonden in aanmerking zou zijn genomen als grondslag voor de berekening van de steunverlaging met 3 %. Landbouwer C heeft zijn bedrijf aanzienlijk uitgebreid en heeft recht op 100 000 EUR aan rechtstreekse betalingen voor jaar 3. Dientengevolge is de sanctie die hem wordt opgelegd omdat hij in jaar 1 zijn verplichtingen niet is nagekomen, een bedrag van 3 000 EUR dat in mindering wordt gebracht op zijn rechtstreekse betalingen voor jaar 3.

76. De toepassing van de methode die is gebaseerd op het *jaar van de constatering* leidt er dus toe dat zeer verschillende sancties worden opgelegd aan de drie landbouwers A, B en C (0 EUR, 300 EUR en 3 000 EUR) wegens *precies dezelfde inbreuk met betrekking tot de randvoorwaarden* in jaar 1. Een dergelijk resultaat is noch verenigbaar met de doelstelling van verordening nr. 1306/2013, noch met het evenredigheidsbeginsel. [43]

77. Gelet op het voorgaande moet in de eerste plaats het argument van de Commissie betreffende de doelstelling van verordening nr. 1306/2013 worden verworpen. Het klopt dat administratieve sancties in de vorm van betalingskortingen afschrikkend en doeltreffend moeten zijn, zoals blijkt uit overweging 57 van verordening nr. 1306/2013. Gelet op mijn toelichtingen hierboven kan die algemene doelstelling echter niet rechtvaardigen dat het jaar van de constatering wordt gebruikt voor de berekening van verlagingen. Wat in de tweede plaats het argument van de Nederlandse, de Duitse en de Zweedse regering betreft dat het in de praktijk moeilijker is om te werken met het *jaar waarin de niet-naleving heeft plaatsgevonden* dan met het *jaar van de constatering* als berekeningsgrondslag, moet worden vastgesteld dat – gesteld al dat dat argument juist is –

[42] C-239/17, EU:C:2018:328, punten 90-94.

[43] Zie het Teglgaard-arrest, punten 43 en 49-51.

dergelijke moeilijkheden van administratieve of praktische aard niet met succes kunnen worden aangevoerd ter ondersteuning van een uitlegging die indruist tegen de doelstelling van de betrokken bepalingen. [44]

3. Ontstaansgeschiedenis van de betrokken bepalingen

78. Aangezien verordening nr. 1306/2013 *vóór* de uitspraak van het Teglgaard-arrest is vastgesteld, heeft de wetgever niet de gelegenheid gehad om uitdrukkelijk aan te geven of hij het jaar dat volgens de oude regelgeving, zoals die in het Teglgaard-arrest is uitgelegd, de grondslag vormt voor de berekening van verlagingen van rechtstreekse betalingen al dan niet wilde wijzigen. Uit de ontstaansgeschiedenis van artikel 97, lid 1, en artikel 99, lid 1, van verordening nr. 1306/2013 blijkt mijns inziens evenwel niet dat de wetgever de regelgeving op dat punt heeft willen wijzigen.

79. Wat in de eerste plaats de overwegingen van verordening nr. 1306/2013 betreft, stel ik namelijk vast dat zij niet verwijzen naar de methode voor de berekening van verlagingen. Uit die overwegingen kan dus niet worden opgemaakt dat de wetgever de oude regels op dat punt heeft willen wijzigen. Integendeel, net als de Deense regering en het Parlement ben ik van mening dat overweging 57 van verordening nr. 1306/2013 erop lijkt te wijzen dat de wetgever de voorgaande regelgeving *niet wilde* wijzigen. Zo blijkt uit deze overweging, die het randvoorwaardenstelsel betreft, dat verordening nr. 1306/2013 tot doel heeft om „[m]et het oog op de consistentie [...] de desbetreffende Uniebepalingen in één rechtsinstrument [*onder te brengen*]” [45], wat suggereert dat de wetgever geen wijzigingen wilde aanbrengen in de kortingsregels die van toepassing zijn wanneer de randvoorwaarden niet worden nageleefd.

80. Wat in de tweede plaats de voorbereidende werkzaamheden van verordening nr. 1306/2013 betreft merk ik op dat, zelfs al zou uit die werkzaamheden blijken dat de wetgever de methode voor de berekening van verlagingen heeft willen wijzigen, een dergelijk voornemen mijns inziens niet doorslaggevend kan zijn voor de uitlegging van de betrokken bepalingen, aangezien het nergens in de regelgeving zelf is vermeld, dat wil zeggen noch in de bepalingen en de overwegingen van verordening nr. 1306/2013, noch in de doelstelling van de betrokken regels. [46]

81. Anders dan de Commissie ben ik hoe dan ook van mening dat uit de voorbereidende werkzaamheden van artikel 99 van verordening nr. 1306/2013 niet kan worden opgemaakt dat de wetgever de methode voor de berekening van verlagingen wilde wijzigen. Ik herinner eraan dat het volgens de Commissie die bepaling is – en niet artikel 97, lid 1, van die verordening – die het jaar regelt waarover verlagingen van rechtstreekse betalingen moeten worden berekend.

82. Dienaangaande merk ik op dat artikel 99, lid 1, van verordening nr. 1306/2013 tijdens het wetgevingsproces inderdaad is gewijzigd, aangezien de eerste versie van die bepaling, die was opgenomen in het voorstel van de Commissie, verwees naar het *jaar waarin de niet-naleving heeft*

[44] Zie in die zin het arrest van 21 februari 1991, Duitsland/Commissie (C-28/89, EU:C:1991:67, punt 18), en de conclusie van advocaat-generaal Sharpston in de zaak Teglgaard en Fløjstrupgård (C-239/17, EU:C:2018:328, punten 60, 82 en 83).

[45] Cursivering van mij. Ik herinner eraan dat de bepalingen betreffende de sancties die worden opgelegd bij niet-naleving van de randvoorwaarden vóór de inwerkingtreding van verordening nr. 1306/2013 waren neergelegd in verordening nr. 73/2009 betreffende rechtstreekse steun aan landbouwers. Bij de hervorming van het GLB is een aantal gemeenschappelijke bepalingen die van toepassing waren op de verschillende typen steun ondergebracht in verordening nr. 1306/2013 betreffende de financiering van het GLB, waardoor die verordening dus een zogenoemde „horizontale” regeling is. Het is tegen die achtergrond dat de wetgever de regels inzake randvoorwaarden in verordening nr. 1306/2013 heeft ondergebracht.

[46] Zie in die zin ook de conclusie van advocaat-generaal Bobek in de zaak BV (C-129/19, EU:C:2020:375, punten 118-123), en zijn conclusie in de zaak Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:319, punten 61-63).

plaatsgevonden[47], terwijl de definitieve versie van die bepaling verwijst naar het *jaar van de constatering*. Anders dan de Commissie stelt, kan evenwel uit geen enkel element van de voorbereidende werkzaamheden worden opgemaakt dat de wetgever met die wijziging, die is aangebracht tijdens de op voorstel van de Commissie gevoerde trialogen[48], het jaar heeft willen wijzigen dat relevant is voor de *berekening* van verlagingen, zoals dat in de oude regelgeving was neergelegd.

83. De Commissie heeft ter ondersteuning van haar standpunt *interne* documenten verstrekt waaruit zou blijken dat dat nochtans wel degelijk haar bedoeling was toen zij die wijziging voorstelde: volgens haar werd de berekening van verlagingen geregeld in artikel 99, lid 1, van verordening nr. 1306/2013 en moest daarvoor niet langer het jaar waarin de niet-naleving heeft *plaatsgevonden* worden gebruikt, maar het jaar van de *constatering*, omdat het te moeilijk was om het jaar te bepalen waarin de randvoorwaarden niet waren nageleefd.[49]

84. Met het Parlement en de Raad moet evenwel worden vastgesteld dat uit de (openbare) voorbereidende werkzaamheden van verordening nr. 1306/2013 geenszins kan worden opgemaakt dat die twee medewetgevers van die gestelde motivering op de hoogte waren en ermee hebben ingestemd door de wijziging te aanvaarden.[50] Hieruit volgt dat dat interne document niet als uitleggingsbron kan dienen. Bovendien zou de door de Commissie voorgestelde wijziging, zoals het Parlement en de Raad opmerken, kunnen worden verklaard door het feit dat zij de samenhang wilde waarborgen met de inhoud van de oude bepaling betreffende de verrekening, te weten artikel 70, lid 8, onder a), van uitvoeringsverordening nr. 1122/2009.

85. Gelet op al het voorgaande kom ik tot de slotsom dat de wetgever de methode voor de berekening van verlagingen met verordening nr. 1306/2013 *niet* heeft willen wijzigen.

4. Conclusie betreffende de uitlegging van verordening nr. 1306/2013

86. Uit alle voorgaande overwegingen blijkt dat artikel 97, lid 1, van verordening nr. 1306/2013 aldus moet worden uitgelegd dat verlagingen van rechtstreekse betalingen die worden opgelegd wegens niet-naleving van de randvoorwaarden, moeten worden *berekend* op basis van de betalingen die al zijn of nog zullen worden verleend voor het jaar waarin die niet-naleving heeft *plaatsgevonden*, terwijl artikel 99, lid 1, van die verordening aldus moet worden uitgelegd dat de aldus berekende betalingskortingen moeten worden *verrekend* met de betalingen die al zijn of nog zullen worden verleend voor het jaar waarin die niet-naleving is *geconstateerd*.

47 Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid [COM(2011) 628 final]. Artikel 99, lid 1, van dat voorstel verwees meer in het bijzonder naar „het betrokken kalenderjaar of de betrokken jaren". Zoals uitgelegd in punt 56 van deze conclusie komt die verwijzing overeen met het jaar waarin de niet-naleving heeft plaatsgevonden.

48 De drie medewetgevers hebben bevestigd dat de wijziging is ingevoerd tijdens trialogen die op voorstel van de Commissie zijn gevoerd.

49 Uit dat interne document van 15 mei 2013 blijkt aangaande artikel 99, lid 1, van dat voorstel voor een verordening dat „[t]he current text as regards the calculation of reductions refers to the occurrence of the non-compliance. This could be difficult to establish. Therefore, if possible, [paragraph 1 of Article 99] should be amended by introducing a reference to the year of the finding [...]."

50 Voor zover ik weet en zoals de Raad en het Parlement hebben aangevoerd, wordt enkel in twee openbare documenten van de Raad naar de wijziging verwezen. Hieruit kan evenwel geenszins worden opgemaakt dat de wetgever een wijziging wilde invoeren. In het eerste document (met referentienummer 10204/13 ADD1), dat dateert van 7 juni 2013, is het volgende opgemerkt met betrekking tot artikel 99, lid 1: „Open – revised text in preparation. That text will provide that the reduction would be applied to claims lodged during the calendar year of the finding." Zoals ik in punt 61 van deze conclusie heb uiteengezet, kan onder de term „toepassen" („applied" in het Engels) zowel de berekening als de verrekening van de verlaging worden verstaan. In het tweede document (met referentienummer 10204/13 REV), dat dateert van 14 juni 2013, is die opmerking vervangen door de bewoordingen van artikel 99, lid 1, zoals dat uiteindelijk is vastgesteld, waaruit evenmin kan worden opgemaakt wat de beweegredenen van de wetgever waren.

E. Uitlegging van uitvoeringsverordening nr. 809/2014

87. Wat betreft artikel 73, lid 4, onder a), van uitvoeringsverordening nr. 809/2014 stel ik vast dat de bewoordingen van die bepaling in wezen identiek zijn aan die van artikel 99, lid 1, van verordening nr. 1306/2013. Als bepaling van de uitvoeringsverordening moet artikel 73, lid 4, onder a), van uitvoeringsverordening nr. 809/2014 derhalve in overeenstemming met artikel 99, lid 1, van verordening nr. 1306/2013 worden uitgelegd. Hieruit volgt dat ook artikel 73, lid 4, onder a), van uitvoeringsverordening nr. 809/2014 aldus moet worden uitgelegd dat verlagingen van rechtstreekse betalingen worden *verrekend* met de betalingen die zijn of zullen worden toegekend voor het kalenderjaar waarin de niet-naleving van de randvoorwaarden is *geconstateerd*.[51]

V. Conclusie

88. Gelet op al het voorgaande geef ik het Hof in overweging om de vraag van het College van Beroep voor het bedrijfsleven te beantwoorden als volgt:

„1) Artikel 97, lid 1, van verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van verordeningen (EEG) nr. 352/78, (EG) nr. 165/94, (EG) nr. 2799/98, (EG) nr. 814/2000, (EG) nr. 1290/2005 en (EG) nr. 485/2008 van de Raad moet aldus worden uitgelegd dat verlagingen van rechtstreekse betalingen die worden opgelegd wegens niet-naleving van de randvoorwaarden, moeten worden berekend op basis van de betalingen die al zijn of nog zullen worden verleend voor het jaar waarin die niet-naleving heeft plaatsgevonden.

2) Artikel 99, lid 1, van verordening nr. 1306/2013 en artikel 73, lid 4, aanhef en onder a), van uitvoeringsverordening (EU) nr. 809/2014 van de Commissie van 17 juli 2014 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen voor verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft het geïntegreerd beheers- en controlesysteem, plattelandsontwikkelingsmaatregelen en de randvoorwaarden moeten aldus worden uitgelegd dat de aldus berekende verlagingen van rechtstreekse betalingen worden verrekend met de betalingen die zijn of zullen worden toegekend voor het kalenderjaar waarin de niet-naleving van de randvoorwaarden is geconstateerd.”

[51] Het feit dat de Commissie bij de vaststelling van artikel 73, lid 4, onder a), van uitvoeringsverordening nr. 809/2014 kennelijk van mening was dat artikel 99, lid 1, van verordening nr. 1306/2013 niet de verrekening maar de berekening van verlagingen betrof, verklaart dat in die bepaling enkel de inhoud van artikel 99, lid 1, van verordening nr. 1306/2013 is opgenomen.