ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)

13 februari 2025 *

„Prejudiciële verwijzing – Landbouw – Gemeenschappelijk landbouwbeleid – Verordening (EG) nr. 1782/2003 – Bedrijfstoeslagregeling – Artikel 33 – Verordening (EG) nr. 795/2004 – Toeslagrechten – Subsidiabiliteit – Artikel 15 – Begrip ‚splitsing' – Vermindering van de landbouwgronden na de voorlopige toewijzing van de toeslagrechten – Relevantie van deze vermindering voor de definitieve toewijzing van de steun"

In zaak C-625/23,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Corte suprema di cassazione (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Italië) bij beslissing van 17 juli 2023, ingekomen bij het Hof op 12 oktober 2023, in de procedure

Società Agricola Circe di OL Società Semplice

tegen

ST, in eigen naam en als bedrijfsleider van het eenmansbedrijf Agricola Case Rosse di ST,

Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA),

wijst

HET HOF (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: T. von Danwitz, vicepresident van het Hof, waarnemend voor de president van de Zesde kamer, A. Kumin (rapporteur) en I. Ziemele, rechters,

advocaat-generaal: M. Campos Sánchez-Bordona,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

– ST, in eigen naam en als bedrijfsleider van het eenmansbedrijf Agricola Case Rosse di ST, vertegenwoordigd door G. M. Masoni, avvocato,

* Procestaal: Italiaans.

– de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door M. Di Benedetto en E. Feola, avvocati dello Stato,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door A. C. Becker en F. Moro als gemachtigden,

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

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van 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, met rectificatie in PB 2006, L 279, blz. 30), en artikel 15 van verordening (EG) nr. 795/2004 van de Commissie van 21 april 2004 houdende bepalingen voor de uitvoering van de bedrijfstoeslagregeling waarin is voorzien bij verordening (EG) nr. 1782/2003 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers (PB 2004, L 141, blz. 1).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Società Agricola Circe di OL Società Semplice (hierna: „Società Agricola Circe”) enerzijds, en ST, die optreedt in eigen naam en als bedrijfsleider van het eenmansbedrijf Agricola Case Rosse di ST (hierna: „Agricola Case Rosse”), en de Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA) (agentschap voor landbouwbetalingen, Italië) anderzijds, betreffende de definitieve toewijzing van de toeslagrechten in het kader van de bedrijfstoeslagregeling aan Società Agricola Circe.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Verordening nr. 1782/2003

3 Verordening nr. 1782/2003 is ingetrokken bij verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad van 19 januari 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening aan landbouwers in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers, tot wijziging van verordeningen (EG) nr. 1290/2005, (EG) nr. 247/2006, (EG) nr. 378/2007 en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1782/2003 (PB 2009, L 30, blz. 16).

4 In de overwegingen 16, 21, 24, 25, 28, 29 en 30 van verordening nr. 1782/2003 stond te lezen:

„(16) De identificatie van de percelen landbouwgrond is een essentieel element voor de correcte toepassing van aan de oppervlakte gekoppelde regelingen. […]

[…]

(21) De rechtstreekse inkomenssteun waarin de steunregelingen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid voorzien, heeft vooral tot doel de landbouwbevolking een redelijke levensstandaard te verzekeren. Dit doel hangt nauw samen met de instandhouding van plattelandsgebieden. Om een verkeerde besteding van communautaire middelen te voorkomen, mogen geen steunbetalingen worden gedaan aan landbouwers die de voorwaarden voor het verkrijgen van die betalingen kunstmatig hebben gecreëerd.

[…]

(24) Het concurrerender maken van de communautaire landbouw en het bevorderen van de toepassing van voedselkwaliteit- en milieunormen gaan noodzakelijkerwijs gepaard met een verlaging van de institutionele prijzen voor landbouwproducten en een stijging van de productiekosten voor de […] landbouwbedrijven [in de Europese Gemeenschap]. Voor het bereiken van deze doelstellingen en het bevorderen van een marktgerichtere en duurzame landbouw moet de verschuiving van productiesteun naar steun aan de producent worden voltooid door de invoering van een systeem met ontkoppelde inkomenssteun voor elk bedrijf. Terwijl de ontkoppeling de feitelijk aan de landbouwers betaalde bedragen ongewijzigd zal laten, zal dankzij de ontkoppeling sprake zijn van een veel doeltreffender inkomenssteun. Het is daarom dienstig de ene bedrijfstoeslag afhankelijk te stellen van de naleving van randvoorwaarden op het gebied van milieu, voedselveiligheid, diergezondheid en dierenwelzijn, alsmede de handhaving van het landbouwbedrijf in goede landbouw- en milieuconditie.

(25) Bij een dergelijk systeem moet een aantal bestaande rechtstreekse betalingen die een landbouwer op grond van diverse regelingen ontvangt, worden gecombineerd tot één toeslag, welke laatste wordt bepaald op basis van eerdere rechten in een referentieperiode, aangepast om rekening te houden met de volledige uitvoering van de in het kader van Agenda 2000 ingevoerde maatregelen en met de bij deze verordening doorgevoerde wijzigingen van de steunbedragen.

[…]

(28) Om de landbouwers vrij te laten bij de keuze van de productie op hun grond, met inbegrip van de mogelijkheid om te kiezen voor producten waarvoor nog steeds gekoppelde steun wordt verleend, en zo de marktgerichtheid te vergroten, mag de toekenning van de bedrijfstoeslag niet afhankelijk zijn van de productie van welk specifiek product dan ook. Om concurrentieverstoringen te voorkomen dient echter de teelt van sommige producten op subsidiabele grond te worden uitgesloten.

(29) Voor de bepaling van het bedrag waarop de landbouwer in het kader van de nieuwe regeling recht dient te hebben, is het dienstig te refereren aan de bedragen die hem in een referentieperiode zijn verleend. […] De bedrijfstoeslag moet worden vastgesteld op het niveau van het landbouwbedrijf.

(30) Het totaalbedrag waarop een landbouwbedrijf recht heeft, dient in delen (toeslagrechten) te worden gesplitst en aan een vast te stellen aantal subsidiabele hectaren te worden gekoppeld om overdracht van de premierechten te vergemakkelijken. Ter voorkoming van speculatieve overdrachten die leiden tot een cumulatie van toeslagrechten zonder overeenkomstige agrarische basis, dient voor het verlenen van de steun te worden gewerkt met een koppeling tussen toeslagrechten en een bepaald aantal subsidiabele hectaren en dient ook te worden voorzien in de mogelijkheid om de overdracht van toeslagrechten tot een bepaalde regio te beperken. Er moeten specifieke bepalingen worden vastgesteld voor steunbedragen die niet rechtstreeks aan een oppervlakte zijn gekoppeld, rekening houdend met de bijzondere situatie van de schapen- en geitenhouderij."

5 Artikel 1 van deze verordening bepaalde:

„Bij deze verordening worden vastgesteld:

[…]

– inkomenssteun voor landbouwers (hierna ‚bedrijfstoeslagregeling' genoemd);

[…]"

6 Artikel 2 van deze verordening luidde als volgt:

„Voor de toepassing van deze verordening gelden de volgende begripsomschrijvingen:

a) onder ‚landbouwer' wordt verstaan: een natuurlijke of rechtspersoon dan wel een groep natuurlijke of rechtspersonen, ongeacht de rechtspositie van de groep en haar leden volgens het nationale recht, waarvan het bedrijf zich bevindt op het grondgebied van de Gemeenschap […] en die een landbouwactiviteit uitoefent;

b) onder ‚bedrijf' wordt verstaan: het geheel van de productie-eenheden dat door de landbouwer wordt beheerd en zich bevindt op het grondgebied van eenzelfde lidstaat;

c) onder ‚landbouwactiviteit' wordt verstaan: landbouwproducten produceren, fokken of telen tot en met het oogsten, het melken, het fokken en het houden van dieren voor landbouwdoeleinden of de grond in goede landbouw- en milieuconditie […] houden;

[…]"

7 Artikel 33 („Subsidiabiliteit") van verordening nr. 1782/2003 bepaalde:

„1. De landbouwers kunnen gebruikmaken van de bedrijfstoeslagregeling indien:

[…]

3. In geval van een fusie tijdens de referentieperiode of uiterlijk op 31 december van het jaar voorafgaand aan het eerste jaar van [de] toepassing van de bedrijfstoeslagregeling krijgt de landbouwer die het nieuwe bedrijf beheert, toegang tot de bedrijfstoeslagregeling onder dezelfde voorwaarden als de landbouwers die de oorspronkelijke bedrijven beheerden.

In geval van een splitsing van het bedrijf tijdens de referentieperiode of uiterlijk op 31 december van het jaar voorafgaand aan het eerste jaar van [de] toepassing van de bedrijfstoeslagregeling krijgen de landbouwers die de bedrijven beheren, elk naar hun aandeel toegang tot de bedrijfstoeslagregeling onder dezelfde voorwaarden als de landbouwer die het bedrijf oorspronkelijk beheerde."

8 Artikel 36, lid 1, van deze verordening luidde als volgt:

„De steun op grond van de bedrijfstoeslagregeling wordt uitbetaald uit hoofde van de toeslagrechten als gedefinieerd in hoofdstuk 3 die gepaard gaan met een gelijk aantal subsidiabele hectaren als gedefinieerd in artikel 44, lid 2."

9 Artikel 38 van die verordening bepaalde:

„De referentieperiode omvat de kalenderjaren 2000, 2001 en 2002."

10 Hoofdstuk 3 („Toeslagrechten") van verordening nr. 1782/2003 bevatte het artikel 43 („Bepaling van de toeslagrechten") van deze verordening, waarvan lid 1 het volgende bepaalde:

„Onverminderd artikel 48 ontvangt een landbouwer een toeslagrecht per hectare dat is berekend door het referentiebedrag te delen door het gemiddelde aantal, berekend over drie jaar, van alle hectaren die in de referentieperiode recht hebben gegeven op de in bijlage VI genoemde rechtstreekse betalingen.

Het totale aantal toeslagrechten moet gelijk zijn aan het bovenvermelde gemiddelde aantal hectaren.

[…]"

11 In artikel 44, leden 1 en 2, van die verordening was bepaald:

„1. Elk toeslagrecht dat gepaard gaat met een subsidiabele hectare geeft recht op de uitbetaling van het in het kader van het toeslagrecht vastgestelde bedrag.

2. Onder ‚subsidiabele hectare' wordt verstaan welke landbouwgrond ook van het bedrijf in de vorm van bouwland en blijvend grasland met uitzondering van de grond die voor blijvende teelten, als bosgrond of voor niet-landbouwactiviteiten in gebruik is."

Verordening nr. 795/2004

12 Verordening nr. 795/2004 is ingetrokken bij verordening (EG) nr. 1120/2009 van de Commissie van 29 oktober 2009 houdende bepalingen voor de uitvoering van de bedrijfstoeslagregeling waarin is voorzien bij titel III van verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers (PB 2009, L 316, blz. 1).

13 In de overwegingen 1, 2, 10 en 11 van verordening nr. 795/2004 stond te lezen:

„(1) Er moeten bepalingen voor de uitvoering van titel III van verordening [nr. 1782/2003] houdende de bedrijfstoeslagregeling voor landbouwers worden vastgesteld.

(2) Ter wille van de duidelijkheid moeten bepaalde begrippen worden gedefinieerd. Waar mogelijk moet worden teruggegrepen naar definities die reeds in soortgelijke situaties worden gehanteerd en/of al jaren worden gebruikt.

[…]

(10) Om de uitvoering van de bedrijfstoeslagregeling te vergemakkelijken, dienen de lidstaten de toestemming te krijgen om reeds in het jaar dat voorafgaat aan het eerste jaar van [de] toepassing van de bedrijfstoeslagregeling, de mogelijke begunstigden van die regeling in kaart te brengen, met name in gevallen waar zich ten gevolge van vererving of juridische wijzigingen veranderingen in het bedrijf hebben voorgedaan, en ook om de toeslagrechten voorlopig vast te stellen.

(11) Krachtens artikel 33 van verordening [nr. 1782/2003] kunnen landbouwers onder specifieke omstandigheden toegang krijgen tot de bedrijfstoeslagregeling. Om te voorkomen dat dergelijke omstandigheden kunnen worden aangegrepen om de regels inzake de normale overdracht van een bedrijf met de bijbehorende referentiebedragen te omzeilen, moeten voor de toepassing van deze omstandigheden voorwaarden en definities worden vastgesteld."

14 Artikel 1 van verordening nr. 795/2004 bepaalde:

„Bij deze verordening worden bepalingen vastgesteld ter uitvoering van de bedrijfstoeslagregeling waarin is voorzien in titel III van verordening [nr. 1782/2003]."

15 Artikel 2 van die verordening luidde als volgt:

„Voor de toepassing van titel III van verordening [nr. 1782/2003] en van de onderhavige verordening wordt verstaan onder:

[…]

j) ‚productie-eenheid': ten minste één areaal dat in de referentieperiode recht heeft gegeven op rechtstreekse betalingen en dat ook een voederareaal in de zin van artikel 43, lid 3, van verordening [nr. 1782/2003] kan zijn, of één dier dat in de referentieperiode recht zou hebben gegeven op rechtstreekse betalingen, in voorkomend geval vergezeld van een overeenkomstig premierecht;

[…]"

16 Artikel 15 („Fusies en splitsingen") van verordening nr. 795/2004 bepaalde in lid 2:

„Voor de toepassing van artikel 33, lid 3, tweede alinea, van verordening [nr. 1782/2003] wordt onder ‚splitsing' verstaan de splitsing van één landbouwer in ten minste twee nieuwe, aparte landbouwers in de zin van artikel 2, onder a), van verordening [nr. 1782/2003] waarvan er ten minste één op het gebied van beheer, winst en financiële risico's onder de verantwoordelijkheid blijft van ten minste één van de

rechts- of natuurlijke personen die oorspronkelijk voor het bedrijf verantwoordelijk waren, of de splitsing van één landbouwer waarbij ten minste één nieuwe, aparte landbouwer in de zin van artikel 2, onder a), van verordening [nr. 1782/2003] ontstaat en waarbij een andere landbouwer op het gebied van beheer, winst en financiële risico's onder de verantwoordelijkheid blijft van de landbouwer die oorspronkelijk voor het bedrijf verantwoordelijk was.

De vaststelling van het aantal toeslagrechten en van de waarde ervan gebeurt op basis van het referentiebedrag en het aantal hectaren die verband houden met de overgedragen productie-eenheden van het oorspronkelijke bedrijf."

Italiaans recht

17 Bij decreto ministeriale n. 1688 (ministerieel besluit nr. 1688) van 20 juli 2004, decreto ministeriale n. 1788 (ministerieel besluit nr. 1788) van 5 augustus 2004 en decreto ministeriale n. 2026 (ministerieel besluit nr. 2026) van 24 september 2004 zijn de uitvoeringsbepalingen van de verordeningen nr. 1782/2003 en nr. 795/2004 omgezet in het Italiaanse recht.

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

18 De broers OL en ST bezaten aandelen in de vennootschap „Società Agricola Circe di ST e OL" op de datum van het verzoek van deze vennootschap om toewijzing van toeslagrechten op grond van de bedrijfstoeslagregeling en op de datum van de voorlopige toewijzing van 130 toeslagrechten op basis van de door die vennootschap beteelde grond.

19 Op 1 augustus 2002, na de voorlopige toewijzing van die rechten, sloten deze twee broers een overeenkomst die voorzag in een reeks samenhangende rechtshandelingen, te weten overdrachten van aandelen van die vennootschap maar ook van aandelen van een derde vennootschap bij deze overeenkomst, en de verkoop van de beteelde gronden. Deze verschillende handelingen hebben tot gevolg gehad dat Società Agricola Circe, te weten de nieuwe, uitsluitend door OL en zijn echtgenote opgerichte vennootschap, voor de teelt niet langer alle hectaren bezat die waren vermeld in de aanvraag tot toewijzing van toeslagrechten op grond van de bedrijfstoeslagregeling, op basis waarvan dergelijke toeslagrechten voorlopig waren toegewezen.

20 AGEA heeft 71 toeslagrechten definitief toegewezen aan Società Agricola Circe. Uit het dossier waarover het Hof beschikt blijkt dat de overige 59 voorlopig toegewezen toeslagrechten definitief zijn toegewezen aan Agricola Case Rosse, die sinds september 2002 de door Società Agricola Circe di ST e OL overgedragen gronden bewerkte.

21 Op 5 juni 2006 heeft Società Agricola Circe bij de Tribunale di Roma (rechter in eerste aanleg Rome, Italië) een vordering ingesteld tegen AGEA, ST en Agricola Case Rosse, om te doen vaststellen dat zij recht had op steunbetaling ten belope van 130 toeslagrechten en om laatstgenoemden te doen veroordelen tot betaling van een schadevergoeding, vermeerderd met interesten, op grond dat de definitieve toewijzing van de 71 toeslagrechten onrechtmatig was, aangezien zij niet voortvloeide uit een echte splitsing van Società Agricola Circe di ST e OL. Volgens Società Agricola Circe had een eenvoudige aandelenoverdracht van Società Agricola Circe di ST e OL plaatsgevonden.

22 Bij vonnis van 27 juni 2011 heeft de Tribunale di Roma deze vordering afgewezen. Dit vonnis werd bevestigd door een arrest van de Corte d'appello di Roma (rechter in tweede aanleg Rome, Italië) van 21 april 2017.

23 Deze laatste rechter heeft geoordeeld dat artikel 33, lid 3, van verordening nr. 1782/2003, en meer bepaald de daarin gebruikte term „splitsing", ruim en „niet-technisch" moest worden uitgelegd. Volgens die rechter verwijst die term dus niet naar het begrip zoals dat in het vennootschapsrecht is gedefinieerd, maar naar alle situaties waarin een landbouwer een andere opvolgt en die een wijziging van de oorspronkelijk beteelde grond tot gevolg hebben. Voorts heeft diezelfde rechter aangegeven dat de steun moest worden gekoppeld aan de beteelde grond. Hij heeft bepaalde toeslagrechten die voorlopig aan Società Agricola Circe di ST e OL waren toegewezen dus naar evenredigheid toegewezen aan de landbouwer die sinds september 2002 de overgedragen gronden had bewerkt, te weten aan Agricola Case Rosse.

24 Società Agricola Circe heeft tegen het arrest van 21 april 2017 cassatieberoep ingesteld bij de Corte suprema di cassazione (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Italië), de verwijzende rechter, met name op grond dat dit arrest indruiste tegen en een onjuiste toepassing maakte van artikel 15 van verordening nr. 795/2004, artikel 2, onder a), de artikelen 33, 38, 45 en 46 van verordening nr. 1782/2003 en de wettelijke regeling waarbij de Italiaanse Staat de uitvoeringsbepalingen van deze Uniebepalingen had omgezet, te weten de ministeriële besluiten nr. 1668 van 20 juli 2004, nr. 1788 van 5 augustus 2004 en nr. 2026 van 24 september 2004.

25 Ter ondersteuning van haar cassatieberoep stelt Società Agricola Circe met name dat de in de relevante bepalingen van het recht van de Unie aan de term „splitsing" gegeven definitie uitsluitend verwijst naar de situatie waarin een landbouwbedrijf in twee nieuwe bedrijven wordt opgesplitst. De enkele overdracht van grond is dus irrelevant voor de definitieve toewijzing van toeslagrechten.

26 Volgens de verwijzende rechter is voor de beslechting van het bij hem aanhangige geding uitlegging vereist van artikel 15 van verordening nr. 795/2004, artikel 33 van verordening nr. 1782/2003 alsmede van andere bepalingen van deze laatste verordening om, ten eerste, na te gaan welke draagwijdte het begrip „splitsing" van het landbouwbedrijf heeft. Gesteld dat dit begrip overeenstemt met het begrip dat hiervoor wordt gehanteerd in het vennootschapsrecht, met name ook in richtlijn (EU) 2019/2121 van het Europees Parlement en de Raad van 27 november 2019 tot wijziging van richtlijn (EU) 2017/1132 met betrekking tot grensoverschrijdende omzettingen, fusies en splitsingen (PB 2019, L 321, blz. 1), en dat begrip dus niet van toepassing is op een situatie zoals die waarover hij zich dient uit te speken, is die uitlegging ook noodzakelijk om, ten tweede, te bepalen of – en in hoeverre – een vermindering van de beteelde oppervlakte die heeft plaatsgevonden na de indiening van de aanvraag tot toewijzing van toeslagrechten en de voorlopige toewijzing ervan, maar vóór de definitieve toewijzing van die rechten, relevant is voor die definitieve toewijzing.

27 Tegen deze achtergrond heeft de Corte suprema di cassazione de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Moet het begrip ‚splitsing' in artikel 33, lid 3, van verordening [nr. 1782/2003] en in artikel 15 van verordening [nr. 795/2004] worden geacht betrekking te hebben op de rechtsfiguur uit het vennootschapsrecht, en veronderstelt dit begrip dus een vennootschapsrechtelijke wijziging die tot gevolg heeft dat het oorspronkelijke vermogen en geheel van beteelde oppervlakten van één vennootschap uiteenvalt in twee afzonderlijke vermogens die aan verschillende

juridische entiteiten toebehoren, of kan dat begrip ruim worden uitgelegd en aldus van toepassing zijn op elke contractuele constructie waarvan het eindresultaat ertoe leidt dat het oorspronkelijke vermogen en geheel van beteelde oppervlakten van de vennootschap van de oorspronkelijke ‚landbouwer' aan twee verschillende entiteiten worden toegekend, ook door middel van aandelenoverdrachten en verkoop van grond?

2) Moeten de bepalingen van verordening nr. 1782/2003 (de artikelen 2, 23, 24, 33, 34, 36, 38, 43 en 44) aldus worden uitgelegd dat met het oog op de definitieve toewijzing van de GLB-rechten bij de eerste toepassing van de bedrijfstoeslag belang moet worden toegekend aan de vermindering van de beteelde oppervlakte en van de subsidiabele hectaren die heeft plaatsgevonden in 2002, na de indiening van de aanvraag door de ‚landbouwer' en de voorlopige toewijzing van de rechten, indien die vermindering het gevolg is van overeenkomsten tot overdracht van een deel van de betrokken grond die nog in de loop van 2002 zijn gesloten en die vermindering ook ambtshalve kan worden toegepast bij de definitieve toewijzing?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

28 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 33, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 1782/2003, gelezen in samenhang met artikel 15, lid 2, van verordening nr. 795/2004, aldus moet worden uitgelegd dat het begrip „splitsing" in de zin van deze bepalingen ook ziet op een situatie waarin tussen meerdere landbouwers tijdens de referentieperiode verrichte samenhangende rechtshandelingen, waaronder een overdracht van aandelen en de verkoop van beteelde landbouwgronden, tot gevolg hebben dat het oorspronkelijke vermogen van een landbouwer en het geheel van deze gronden worden toegewezen aan twee nieuwe, aparte landbouwers, zelfs wanneer een dergelijke situatie geen „splitsing" vormt in de zin van het vennootschapsrecht van de Unie, en met name van richtlijn 2019/2121.

29 Vooraf moet ten eerste worden opgemerkt dat de omstandigheid dat de verordeningen nr. 1782/2003 en nr. 795/2004 zijn ingetrokken, geen invloed heeft op het voorwerp van het hoofdgeding, aangezien uit de gegevens waarover het Hof beschikt blijkt dat in de onderhavige zaak deze verordeningen ratione temporis van toepassing zijn.

30 In deze context moet ten tweede worden opgemerkt dat artikel 33, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 1782/2003 bepaalt dat in geval van een splitsing van het bedrijf tijdens de referentieperiode, die volgens artikel 38 van deze verordening de kalenderjaren 2000 tot en met 2002 omvat, of uiterlijk op 31 december van het jaar voorafgaand aan het eerste jaar van de toepassing van de bedrijfstoeslagregeling, de landbouwers die de betrokken bedrijven beheren en partijen zijn bij deze splitsing, elk „naar hun aandeel" toegang krijgen tot de bedrijfstoeslagregeling, te weten tot inkomenssteun.

31 Uit de verwijzingsbeslissing blijkt duidelijk dat de samenhangende rechtshandelingen die voor Società Agricola Circe hebben geleid tot met name een vermindering van de beteelde landbouwgronden ten opzichte van die van Società Agricola Circe di ST e OL, hebben plaatsgevonden in de loop van 2002, en dus tijdens de referentieperiode waarin artikel 38 van verordening nr. 1782/2003 voorziet, hetgeen overigens niet wordt betwist.

32 Ten derde moet worden opgemerkt dat volgens de verwijzende rechter het in het vennootschapsrecht gedefinieerde begrip „splitsing” een wijziging veronderstelt van één enkele vennootschap die tot gevolg heeft dat het oorspronkelijke vermogen en alle beteelde oppervlakten van deze vennootschap worden opgesplitst in twee afzonderlijke vermogens die toebehoren aan verschillende juridische entiteiten. In dit verband verwijst hij met name naar richtlijn 2019/2121, die een definitie van dit begrip bevat. Daarnaast stelt deze rechter vast dat Società Agricola Circe di ST e OL in casu niet is gesplitst in de zin van het vennootschapsrecht. Hieruit volgt dat de verwijzende rechter enkel op basis van een ruimere uitlegging van dat begrip dan die welke in het vennootschapsrecht wordt toegepast, zou kunnen oordelen dat Società Agricola Circe di ST e OL is gesplitst in de zin van artikel 33, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 1782/2003, gelezen in samenhang met artikel 15, lid 2, van verordening nr. 795/2004.

33 Voor de uitlegging van laatstgenoemde bepalingen zij eraan herinnerd dat verordening nr. 795/2004 volgens artikel 1, gelezen in samenhang met overweging 1 ervan, uitvoeringsbepalingen vaststelt voor de bedrijfstoeslagregeling waarin titel III van verordening nr. 1782/2003 voorziet. Daartoe bevat verordening nr. 795/2004, zoals blijkt uit overweging 2 ervan, duidelijkheidshalve een aantal definities.

34 Zo wordt volgens artikel 15, lid 2, van verordening nr. 795/2004 voor de toepassing van artikel 33, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 1782/2003 onder „splitsing” verstaan de splitsing van één landbouwer, zoals gedefinieerd in artikel 2, onder a), van verordening nr. 1782/2003, in ten minste twee nieuwe, aparte landbouwers waarvan er ten minste één op het gebied van beheer, winst en financiële risico’s onder de verantwoordelijkheid blijft van ten minste één van de rechts- of natuurlijke personen die oorspronkelijk voor het bedrijf verantwoordelijk waren, of de splitsing van één landbouwer in de zin van artikel 2, onder a), waarbij ten minste één nieuwe, aparte landbouwer ontstaat en waarbij de andere landbouwer op het gebied van beheer, winst en financiële risico’s onder de verantwoordelijkheid blijft van de landbouwer die oorspronkelijk voor het bedrijf verantwoordelijk was.

35 Daarbij moet worden geconstateerd dat de bewoordingen van deze bepalingen geen enkele verwijzing bevatten naar instrumenten van het vennootschapsrecht van de Unie, zoals richtlijn 2019/2121, die een restrictievere definitie van het begrip „splitsing” zouden meebrengen.

36 Bovendien blijkt uit de bewoordingen van die bepalingen dat zij evenmin naar het recht van de lidstaten verwijzen wat de afbakening van het begrip „splitsing” voor de toepassing van artikel 33, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 1782/2003 betreft.

37 In dit verband dient eraan te worden herinnerd dat volgens vaste rechtspraak van het Hof de eenvormige toepassing van het recht van de Unie en het gelijkheidsbeginsel vereisen dat de bewoordingen van een bepaling van het recht van de Unie die voor de vaststelling van de betekenis en de draagwijdte ervan niet uitdrukkelijk verwijst naar het recht van de lidstaten, in de regel in de gehele Europese Unie autonoom en op eenvormige wijze worden uitgelegd, niet alleen rekening houdend met de bewoordingen van de bepaling, maar ook met de context ervan en de doelstelling die met de betrokken regeling wordt nagestreefd (zie in die zin arresten van 25 oktober 2012, Ketelä, C-592/11, EU:C:2012:673, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 20 april 2023, EEW Energy from Waste, C-580/21, EU:C:2023:304, punt 23 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

38 Artikel 15, lid 2, van verordening nr. 795/2004 definieert het begrip „splitsing” weliswaar als de splitsing van één landbouwer in ten minste twee nieuwe, aparte landbouwers waarvan er ten minste één op het gebied van beheer, winst en financiële risico's onder de verantwoordelijkheid blijft van ten minste één van de rechts- of natuurlijke personen die oorspronkelijk voor het bedrijf verantwoordelijk waren, of waarbij ten minste één nieuwe, aparte landbouwer ontstaat en waarbij de andere landbouwer op het gebied van beheer, winst en financiële risico's onder de verantwoordelijkheid blijft van de landbouwer die oorspronkelijk voor het bedrijf verantwoordelijk was, maar deze bepaling preciseert niet welke vorm de splitsing van de landbouwer die het bedrijf oorspronkelijk beheerde moet aannemen om onder dit begrip te vallen en onder welke voorwaarden de landbouwers die de bedrijven als gevolg van een dergelijke splitsing beheren bijgevolg in aanmerking komen voor de bedrijfstoeslagregeling. Door de nadruk te leggen op de situatie die uit een dergelijke handeling voortvloeit, definieert die bepaling dat begrip dus aan de hand van de gevolgen van die handeling.

39 Hieruit volgt dat op basis van de bewoordingen van artikel 15, lid 2, van verordening nr. 795/2004 kan worden geoordeeld dat het begrip „splitsing” als bedoeld in artikel 33, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 1782/2003, van toepassing is op een situatie die voortvloeit uit een reeks samenhangende rechtshandelingen en met name uit een overdracht van beteelde landbouwgronden tijdens de referentieperiode, zelfs indien die situatie niet noodzakelijkerwijs onder het begrip „splitsing” valt zoals dit wordt gedefinieerd in instrumenten van het vennootschapsrecht van de Unie, waaronder met name richtlijn 2019/2121.

40 Die uitlegging wordt bevestigd door de algemene opzet en de doelstelling van verordening nr. 1782/2003.

41 In dit verband moet in de eerste plaats worden opgemerkt dat uit artikel 36, lid 1, van verordening nr. 1782/2003, gelezen in samenhang met artikel 43, lid 1, en artikel 44, lid 1, ervan, om te beginnen volgt dat de op grond van de bedrijfstoeslagregeling toegekende inkomenssteun voor landbouwers wordt betaald voor toeslagrechten, vervolgens dat elke landbouwer een toeslagrecht per subsidiabele hectare ontvangt, en ten slotte dat elk toeslagrecht dat gekoppeld is aan een subsidiabele hectare recht geeft op betaling van het in dat toeslagrecht vastgestelde bedrag.

42 Bijgevolg moet worden geoordeeld dat verordening nr. 1782/2003 het bestaan van een koppeling erkent tussen enerzijds de toeslagrechten op basis waarvan de inkomenssteun wordt betaald, en anderzijds de landbouwgronden (zie in die zin arrest van 21 januari 2010, Van Dijk, C-470/08, EU:C:2010:31, punten 28-30).

43 Het bestaan van die koppeling komt ook tot uiting bij een splitsing van een landbouwer tijdens de referentieperiode. Uit artikel 33, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 1782/2003, gelezen in samenhang met artikel 15, lid 2, tweede alinea, van verordening nr. 795/2004, volgt namelijk dat als gevolg van de splitsing het aantal toeslagrechten van elk van de landbouwers die oorspronkelijk een deel van het landbouwbedrijf beheerden, noodzakelijkerwijs lager moet zijn dan het aantal dat aan dit gehele landbouwbedrijf werd toegewezen.

44 Krachtens die eerste bepaling krijgen de landbouwers die de bedrijven in kwestie beheren, in geval van een splitsing van het bedrijf tijdens de referentieperiode of uiterlijk op 31 december van het jaar voorafgaand aan het eerste jaar van de toepassing van de bedrijfstoeslagregeling, dus elk naar hun aandeel toegang tot de bedrijfstoeslagregeling onder dezelfde voorwaarden als de landbouwer

die het bedrijf oorspronkelijk beheerde. Volgens die tweede bepaling gebeurt de vaststelling van het aantal toeslagrechten en de waarde ervan evenzo op basis van met name het aantal hectaren die verband houden met de overgedragen productie-eenheden van het oorspronkelijke bedrijf.

45 Wat in de tweede plaats de doelstelling van verordening nr. 1782/2003 betreft, moet allereerst in herinnering worden gebracht dat deze verordening, zoals in overweging 24 ervan werd uiteengezet, strekte tot de verschuiving van productiesteun naar steun aan de producent door een geleidelijke vermindering van rechtstreekse betalingen en de invoering van een systeem met ontkoppelde inkomenssteun, namelijk één enkele betaling op basis van eerdere rechten tijdens een referentieperiode, teneinde de landbouwers van de Europese Unie concurrerender te maken (arrest van 19 september 2013, Panellinios Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou, C-373/11, EU:C:2013:567, punt 17).

46 Vervolgens blijkt uit overweging 29 van verordening nr. 1782/2003, volgens welke de bedrijfstoeslag moet worden vastgesteld op het niveau van het landbouwbedrijf, dat de Uniewetgever de betaling van de steun op basis van de toeslagrechten per hectare wilde voorbehouden aan de landbouwer die het landbouwbedrijf, dat wil zeggen een geheel van productie-eenheden, daadwerkelijk beheert.

47 Dienaangaande moet erop worden gewezen dat het Hof reeds heeft geoordeeld dat landbouwgrond deel uitmaakt van het bedrijf van een landbouwer wanneer hij bevoegd is om die grond voor de uitoefening van een landbouwactiviteit te beheren, namelijk wanneer hij bij de uitoefening van zijn landbouwactiviteit op die oppervlakte over voldoende autonomie beschikt (arrest van 9 juni 2016, Planes Bresco, C-333/15 en C-334/15, EU:C:2016:426, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

48 Ten slotte beoogde verordening nr. 1782/2003, zoals blijkt uit overweging 30 ervan, eveneens speculatieve overdrachten te voorkomen die leiden tot een cumulatie van dergelijke toeslagrechten zonder overeenkomstige agrarische basis.

49 Indien het begrip „splitsing” als bedoeld in artikel 33, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 1782/2003 aldus zou worden uitgelegd dat op grond daarvan niet kan worden geoordeeld dat een nieuwe landbouwer aan wie tijdens de referentieperiode in het kader van een aantal samenhangende rechtshandelingen beteelde landbouwgronden zijn overgedragen, toegang kan krijgen tot de bedrijfstoeslagregeling, zou afbreuk worden gedaan aan alle in de punten 45, 46 en 48 van het onderhavige arrest genoemde doelstellingen van verordening nr. 1782/2003, aangezien deze uitlegging zou betekenen dat, ten eerste, de toegang tot deze regeling uitsluitend en volledig wordt verleend aan de landbouwer die deze gronden niet langer beheert en, ten tweede, de steun wordt betaald voor toeslagrechten die niet langer aan die gronden zijn gekoppeld.

50 Gelet op een en ander moet artikel 33, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 1782/2003, gelezen in samenhang met artikel 15, lid 2, van verordening nr. 795/2004, aldus worden uitgelegd dat het begrip „splitsing” in de zin van deze bepalingen ook ziet op een situatie waarin tussen meerdere landbouwers tijdens de referentieperiode verrichte samenhangende rechtshandelingen, waaronder een overdracht van aandelen en de verkoop van beteelde landbouwgronden, tot gevolg hebben dat het oorspronkelijke vermogen van een landbouwer en het geheel van deze gronden worden toegewezen aan twee nieuwe, aparte landbouwers, zelfs wanneer een dergelijke situatie geen „splitsing” vormt in de zin van het vennootschapsrecht van de Unie, en met name van richtlijn 2019/2121.

Tweede vraag

51 Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat de tweede vraag is gesteld voor het geval dat het antwoord op de eerste vraag zou inhouden dat het begrip „splitsing” als bedoeld in artikel 33, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 1782/2003, gelezen in samenhang met artikel 15, lid 2, van verordening nr. 795/2004, verwijst naar het begrip dat hiervoor wordt gebruikt in het vennootschapsrecht.

52 Gelet op het op de eerste vraag gegeven antwoord behoeft de tweede vraag niet te worden beantwoord.

Kosten

53 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Zesde kamer) verklaart voor recht:

Artikel 33, lid 3, tweede alinea, 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, gelezen in samenhang met artikel 15, lid 2, van verordening (EG) nr. 795/2004 van de Commissie van 21 april 2004 houdende bepalingen voor de uitvoering van de bedrijfstoeslagregeling waarin is voorzien bij verordening (EG) nr. 1782/2003 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers,

moet aldus worden uitgelegd dat

het begrip „splitsing” in de zin van deze bepalingen ook ziet op een situatie waarin tussen meerdere landbouwers tijdens de referentieperiode verrichte samenhangende rechtshandelingen, waaronder een overdracht van aandelen en de verkoop van beteelde landbouwgronden, tot gevolg hebben dat het oorspronkelijke vermogen van een landbouwer en het geheel van deze gronden worden toegewezen aan twee nieuwe, aparte landbouwers, zelfs wanneer een dergelijke situatie geen „splitsing” vormt in de zin van het vennootschapsrecht van de Unie, en met name richtlijn (EU) 2019/2121 van het Europees Parlement en de Raad van 27 november 2019 tot wijziging van richtlijn (EU) 2017/1132 met betrekking tot grensoverschrijdende omzettingen, fusies en splitsingen.

ondertekeningen