CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
J. MAZÁK
van 8 juli 2010[1]

1. Met de onderhavige prejudiciële verwijzing verzoekt het Verwaltungsgericht Schwerin (Duitsland) om uitlegging van artikel 40, lid 5, van verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad.[2] In wezen draait de zaak in het hoofdgeding om een geschil tussen A. Grootes en het Amt für Landwirtschaft Parchim over de vraag of een bepaald stuk grond (hierna: „betrokken grond") als bouwland dan wel als grasland moet worden gekwalificeerd. Het antwoord op deze vraag is relevant voor de berekening van het bedrag aan toeslagrechten.[3]

I — Toepasselijke bepalingen

A — *Voorschriften van de Europese Unie*

2. De verordening voorziet in een regeling ter ondersteuning van het inkomen van de landbouwers, de zogenoemde bedrijfstoeslagregeling (hierna: „BTR"). Artikel 40 van de verordening draagt het opschrift „Gevallen van onbillijkheid" en luidt als volgt:

„1. In afwijking van artikel 37 heeft een landbouwer wiens productie gedurende de referentieperiode nadelig werd beïnvloed door

1 — Oorspronkelijke taal: Engels.

2 — Verordening 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 L 270, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 319/2006 van de Raad (PB 2006, L 58, blz. 32) (hierna: „verordening"). Ik wijs erop dat deze verordening tot dusver het voorwerp is geweest van tien prejudiciële verwijzingen van nationale rechters: zie arresten van 11 maart 2008, Jager (C-420/06, Jurispr. blz. I-1315); 16 juli 2009, Horvath (C-428/07, Jurispr. blz. I-6355, 22 oktober 2009, Elbertsen (C-449/08, Jurispr. blz. I-10241, 21 januari 2010, Van Dijk (C-470/08, Jurispr. blz. I-603, 20 mei 2010, Harms (C-434/08, Jurispr. blz. I-4431), en de volgende zaken die aanhangig zijn: C-61/09, Niedermair-Schiemann (waarin ik op 11 mei 2010 conclusie heb genomen); C-133/09, Uzonyi; C-153/09, Agrargut Bäbelin; gevoegde zaken C-230/09 en C-231/09, Etling en Etling, en C-536/09, Omejc.

3 — In de deelstaat Mecklenburg-Vorpommern bedraagt het toepasselijke op de oppervlakte gebaseerde bedrag voor bouwland 308,50 EUR per hectare, tegen slechts 59,84 EUR per hectare voor blijvend grasland.

een geval van overmacht of uitzonderlijke omstandigheden dat/die zich vóór of gedurende die referentieperiode heeft/hebben voorgedaan, het recht te verzoeken dat het referentiebedrag wordt berekend op basis van het kalenderjaar of de kalenderjaren in de referentieperiode dat/die niet is/zijn beïnvloed door het geval van overmacht of de uitzonderlijke omstandigheden.

[…]

3. Een geval van overmacht of uitzonderlijke omstandigheden wordt/worden door de betrokken landbouwer, samen met relevant bewijsmateriaal ten genoegen van de bevoegde autoriteit, schriftelijk ter kennis van de autoriteit gebracht binnen een door elke lidstaat vast te stellen termijn.

4. Overmacht of uitzonderlijke omstandigheden wordt/worden door de bevoegde autoriteit erkend in gevallen zoals bijvoorbeeld:

a) het overlijden van de landbouwer,

b) langdurige arbeidsongeschiktheid van de landbouwer,

c) een ernstige natuurramp die het landbouwareaal van het bedrijf in ernstige mate heeft aangetast,

d) het door een ongeluk tenietgaan van voor veehouderij bestemde gebouwen op het bedrijf,

e) een epizoötie die de gehele veestapel van de landbouwer of een deel ervan heeft getroffen.

5. De leden 1, 2 en 3 zijn van overeenkomstige toepassing op landbouwers die tijdens de referentieperiode landbouwmilieuverbintenissen uit hoofde van de [Raads]verordeningen (EEG) nr. 2078/92 [PB 1992, L 215, blz. 85] en (EG) nr. 1257/1999 [PB 1999, L 160, blz. 80] moesten nakomen.

Ingeval de verbintenissen zowel de referentieperiode als de in lid 2 bedoelde periode bestreken, stellen de lidstaten, op basis van objectieve criteria en op zodanige wijze dat

een gelijke behandeling van de landbouwers wordt gewaarborgd en markt- en concurrentieverstoringen worden vermeden, een referentiebedrag vast overeenkomstig door de Commissie volgens de in artikel 144, lid 2, bedoelde procedure vast te stellen uitvoeringsbepalingen."

3. Op grond van hoofdstuk 5 („Regionale en facultatieve uitvoering"), afdeling 1, van de verordening kunnen de lidstaten de BTR op regionaal niveau toepassen. Volgens artikel 58, leden 1 en 3, van de verordening kan een lidstaat besluiten om de BTR waarin de hoofdstukken 1 tot en met 4 voorzien, op regionaal niveau toe te passen door het in artikel 41 bedoelde maximum op basis van objectieve criteria over de regio's te verdelen.

4. Artikel 59, lid 1, van de verordening bepaalt dat „in naar behoren gemotiveerde gevallen en op basis van objectieve criteria […] de lidstaten het totale bedrag van het krachtens artikel 58 vastgestelde regionale maximum of een gedeelte daarvan [kunnen] verdelen onder alle landbouwers wier bedrijf in de betrokken regio is gelegen, met inbegrip van de landbouwers die niet voldoen aan de subsidiabiliteitscriteria van artikel 33". Artikel 59, lid 3, voorziet in een regel voor de berekening van toeslagrechten in geval van gedeeltelijke verdeling van het totale bedrag van het regionale maximum.

5. Artikel 61 („Grasland") van de verordening luidt als volgt: „Bij toepassing van artikel 59, kunnen de lidstaten ook op basis van objectieve criteria binnen het regionale maximum of een deel ervan voor de in artikel 59, lid 1, bedoelde landbouwers verschillende bedragen aan toeslagrechten vaststellen voor op de voor de aanvragen van oppervlaktesteun voor 2003 vastgestelde datum als grasland gebruikte hectaren en voor andere subsidiabele hectaren, dan wel, als alternatief, voor op de voor de aanvragen van oppervlaktesteun voor 2003 vastgestelde datum als blijvend grasland gebruikte hectaren en voor andere subsidiabele hectaren."

6. Hoofdstuk 6 van verordening (EG) nr. 795/2004 van de Commissie [4] bevat een afdeling 1 („Regionale uitvoering"). Artikel 38, leden 1 tot en met 3, in die afdeling legt een aantal regels vast voor de toepassing van artikel 59, leden 1 en 2, van de verordening. Artikel 38, lid 4, van verordening nr. 795/2004 bepaalt dat „[a]rtikel 40 van verordening (EG) nr. 1782/2003 en artikel 16 van de onderhavige verordening […] van overeenkomstige toepassing [zijn]".

4 — Verordening van 21 april 2004 houdende bepalingen voor de uitvoering van de bedrijfstoeslagregeling waarin is voorzien bij verordening (EG) nr. 1782/2003 (PB L 141, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1974/2004 van de Commissie van 29 oktober 2004 (PB L 345, blz. 85) (hierna: „verordening nr. 795/2004").

B — *Nationale regeling*

7. Volgens § 2, lid 1, van het Betriebsprämiendurchführungsgesetz (Duitse wet tot uitvoering van de bedrijfstoeslagregeling; hierna: „BetrPrämDurchfG") wordt de bedrijfstoeslag vanaf 1 januari 2005 op regionaal niveau toegekend overeenkomstig het bepaalde in die wet en in de ter uitvoering ervan vastgestelde nationale voorschriften.

8. § 5, lid 1, BetrPrämDurchfG bepaalt dat het referentiebedrag van de bedrijfstoeslag ingevolge de gecombineerde bepalingen van artikel 59, leden 1 en 3, van verordening nr. 1782/2003, voor iedere landbouwer bestaat uit een bedrijfsspecifiek bedrag en uit een oppervlaktegerelateerd bedrag.

9. Volgens § 5, lid 3, BetrPrämDurchfG wordt „het oppervlaktegerelateerde bedrag voor het jaar 2005 berekend door:

1. de som van de bedrijfsspecifieke bedragen bedoeld in lid 2 voor elke regio af te trekken van het desbetreffende regionale maximum bedoeld in § 4, lid 1,

2. het na aftrek overeenkomstig punt 1 resterende gedeelte van het regionale maximum overeenkomstig artikel 59, lid 3, eerste alinea, van [de verordening] te verdelen over de aldaar genoemde oppervlakten per hectare, met inachtneming in elke regio van de in bijlage 2 bedoelde verhouding tussen het oppervlaktegerelateerde bedrag per hectare subsidiabele grond die op 15 mei 2003 als blijvend grasland werd gebruikt, en het oppervlaktegerelateerde bedrag per hectare voor de overige subsidiabele grond […]."

10. Bijlage 2 bij het BetrPrämDurchfG bevat een tabel met de voorgeschreven verhouding tussen grond voor permanent grasland en grond voor overig gebruik; voor de deelstaat Mecklenburg-Vorpommern bedraagt de verhouding voor overige grond 1 en voor blijvend grasland 0,194.

11. Volgens § 13, lid 2, BetrPrämDurchfG dienen bij de vaststelling van het referentiebedrag het bedrijfsspecifieke bedrag en het oppervlaktegerelateerde bedrag te worden berekend op basis van het kalenderjaar vóór de deelneming aan de landbouwmilieumaatregel.

II — Feiten en prejudiciële vragen

12. In 1994 is van de betrokken grond, die eerder als bouwland werd gebruikt, grasland gemaakt, met het doel voor deze grond van het Staatliche Amt für Umwelt und Natur (hierna: „StAUN") te Lübz steun op basis van een gebruik als grasland met inachtneming van natuurbeschermingseisen te ontvangen.

13. In 1999 is een nieuwe exploitatieovereenkomst met het StAUN gesloten op basis van verordening nr. 2078/92, krachtens welke de betrokken grond in de periode januari 1999 tot en met december 2003 als permanent grasland gebruikt moest worden. Op 1 oktober 2002 heeft Grootes, in een maatschap met zijn vader, de betrokken grond in bezit genomen; bij aanvullende overeenkomst van 3 maart 2003 is de maatschap per 31 december 2002 in de rechten en plichten uit de overeenkomst van 1999 getreden. Daarna heeft Grootes de onderneming alleen voortgezet.

14. Van de betrokken grond is bouwland gemaakt, dat in het voorjaar van 2004 met silomaïs is ingezaaid. Bij brief van 6 mei 2005 heeft Grootes verzocht om de toeslagrechten voor de betrokken grond te baseren op het gebruik ervan als bouwland en niet als grasland. Bij beschikking van 27 februari 2006 heeft het StAUN de betrokken grond als permanent grasland ingedeeld. Grootes heeft hiertegen bezwaar aangetekend, dat uiteindelijk is afgewezen. De bevoegde autoriteiten weigerden te erkennen dat er sprake was van een geval van onbillijkheid („Härte"), aangezien het gebruik van deze grond als grasland in het kader van het StAUN-programma „naturschutzgerechte Gründlandnutzung" geen landbouwmilieumaatregel was in de zin van artikel 40, lid 5, van de verordening juncto § 13 BetrPrämDurchfG.

15. Grootes heeft hiertegen beroep ingesteld en vordert thans dat het StAUN zijn toeslagrechten erkent op basis van het gebruik als bouwland. De verwijzende rechter merkt op dat, gelet op artikel 61 van de verordening juncto § 5, lid 3, punt 2, BetrPrämDurchfG, voor de vraag of toeslagrechten voor landbouwgrond dienen te worden vastgesteld op basis van het gebruik ervan als bouwland dan wel als grasland, in Duitsland doorslaggevend is welk gebruik daarvan is gemaakt op 15 mei 2003. Op die datum werd de betrokken grond echter gebruikt als grasland. Derhalve kunnen toeslagrechten enkel worden erkend op basis van het gebruik als bouwland wanneer

er sprake is van een geval van onbillijkheid in de zin van artikel 40 van de verordening.

16. Van oordeel dat de beslechting van het hoofdgeding afhangt van de uitlegging van het gemeenschapsrecht, acht de verwijzende rechter het noodzakelijk om het Hof de volgende prejudiciële vragen te stellen:

„1) Kan een geval van onbillijkheid in de zin van artikel 40, lid 5, van verordening (EG) nr. 1782/2003 ten aanzien van het oppervlaktegebonden bedrag worden aanvaard, ook indien de op 15 mei 2003 nog steeds geldende landbouwmilieumaatregel slechts als voortzetting van een gebruik als (permanent) grasland is te beschouwen, maar deze maatregel zonder onderbreking in de tijd (of althans ‚onmiddellijk') volgt op een maatregel op grond waarvan bouwland in permanent grasland is omgezet?

2) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord:

Kan een geval van onbillijkheid in de zin van artikel 40, lid 5, van verordening (EG) nr. 1782/2003 ten aanzien van het oppervlaktegebonden bedrag slechts worden aanvaard, wanneer de verandering van het grondgebruik, van bouwland naar grasland, op basis van (en juist wegens) de deelname aan een landbouwmilieumaatregel in de zin van de aangehaalde bepaling heeft plaatsgevonden?

3) Is voor aanvaarding van een geval van onbillijkheid in de zin van artikel 40, lid 5, van verordening (EG) nr. 1782/2003 vereist dat de landbouwer die het verzoek indient, ook degene is die de verandering van het grondgebruik heeft doorgevoerd, of kan ook een landbouwer zich met succes beroepen op een geval van onbillijkheid in de zin van deze bepaling, indien hij later tot de landbouwmilieumaatregel is ‚toegetreden'?"

III — Beoordeling

A — *Voornaamste argumenten van partijen*

17. De Commissie stelt in wezen dat, gelet op het doel en de opzet van artikel 40, lid 5, van de verordening, de twee overeenkomsten in kwestie moeten worden geacht één te zijn. Met betrekking tot de tweede vraag betoogt zij in hoofdzaak dat het enkel in geval van een causaal verband tussen de verandering van het gebruik van de betrokken grond en de deelneming aan de landbouwmilieumaatregel mogelijk is om bij de berekening van het bedrag aan toeslagrechten buiten beschouwing te laten dat de grond op de in artikel 61 van de verordening bedoelde referentiedatum feitelijk nog steeds als permanent grasland werd gebruikt. Wat de derde vraag betreft, maakt het in feite voor artikel 40, lid 5, juncto artikel 61 van de verordening weinig uit wie de landbouwer was die de grond gedurende de betrokken periode in eigendom had (waarvan het gebruik wegens uitzonderlijke omstandigheden werd gewijzigd) en wie de landbouwer was die het gebruik van die grond oorspronkelijk wijzigde.

18. Grootes stelt in wezen dat, indien Duitsland ervoor had gekozen om het historische model van de BTR uit te voeren, artikel 40, lid, 5 van de verordening rechtstreeks op hem toepassing zou hebben gevonden. Naar de geest en de strekking van die bepaling zou de uitvoering van een in die bepaling voorziene regeling in het kader van het regionale model niet tot een andere uitkomst mogen leiden. In zijn redenering concludeert Grootes dat het voor de onderhavige zaak zonder belang is of het gaat om de eerste landbouwmilieumaatregel dan wel om een maatregel ter voortzetting daarvan. Wat de tweede vraag betreft, is in wezen enkel doorslaggevend dat de betrokken persoon wegens zijn deelneming aan de landbouwmilieumaatregel niet in staat was de grond anders dan als grasland te gebruiken. Met betrekking tot de derde vraag is het in feite voor de onderhavige zaak zonder belang dat andere landbouwers tevoren de betrokken

grond in het kader van een landbouwmilieumaatregel hadden geëxploiteerd.

behandeld en in dezelfde rechtspositie als die voorganger zal komen te verkeren.

B — *Analyse*

19. Volgens de Duitse regering moet als referentiedatum 15 mei 2003 worden aangehouden. Hieruit volgt dat de eerste vraag aldus moet worden beantwoord dat moet worden vermoed dat er sprake is van uitzonderlijke omstandigheden wanneer de productie van een landbouwer gedurende de referentieperiode, dat wil zeggen op 15 mei 2003, werd beïnvloed door een landbouwmilieumaatregel, ook in omstandigheden als die in het hoofdgeding. Wat de tweede vraag betreft, volstaat het feit dat zelfs voordat de landbouwmilieumaatregel van kracht werd, het permanente grasland reeds deel uitmaakte van het bedrijf en het behoud daarvan als grasland steun vond in de landbouwmilieumaatregel, niet om de aanvaarding van een geval van onbillijkheid in de zin van artikel 40, lid 5, te rechtvaardigen. Evenmin volstaat het in dit opzicht dat de landbouwer van de grond blijvend grasland heeft gemaakt met het doel om vervolgens deel te nemen aan een landbouwmilieumaatregel bedoeld voor het behoud van blijvend grasland. Met betrekking tot de derde vraag merkt de Duitse regering op dat wanneer grond wordt overgedragen aan een landbouwer die erin toestemt de in het kader van een landbouwmilieumaatregel aangegane verbintenissen over te nemen, de landbouwer erop mag vertrouwen dat hij niet minder gunstig dan zijn voorganger zal worden

1. Eerste vraag

20. De eerste vraag van de verwijzende rechter houdt in wezen in of in omstandigheden als die van het hoofdgeding — waarin grond wordt gebruikt als grasland in het kader van een landbouwmilieumaatregel die nog steeds gold op de referentiedatum bedoeld in artikel 61 van de verordening en slechts als voortzetting van een gebruik als (permanent) grasland is te beschouwen, maar die zonder onderbreking in de tijd volgt op een landbouwmilieumaatregel op grond waarvan bouwland in permanent grasland is omgezet — artikel 40 van die verordening moet worden uitgelegd op basis van een algehele beoordeling van de eerdere landbouwmilieumaatregel en de maatregel die daarop volgde.

21. In beginsel volgt duidelijk uit artikel 40, lid 5, van de verordening dat de leden 1, 2 en 3 van artikel 40 van overeenkomstige toepassing zijn op landbouwers die tijdens de referentieperiode landbouwmilieuverbintenissen uit hoofde van de verordeningen nr. 2078/92 en nr. 1257/1999 moesten nakomen.

22. Zoals de Duitse regering heeft opgemerkt, moet wat de eerste vraag betreft het bestaan van dergelijke verbintenissen als vaststaand worden aangenomen. Bovendien wijst niets in artikel 40, lid 5, erop dat het moet gaan om een landbouwmilieumaatregel die voor het eerst wordt vastgesteld of dat een maatregel die „zonder onderbreking in de tijd […] volgt op een maatregel op grond waarvan bouwland in permanent grasland is omgezet", moet worden uitgesloten. [5]

23. Om te beginnen voorziet artikel 37 van de verordening in een algemene regel voor de berekening van het referentiebedrag, dat in wezen het gemiddelde over drie jaar is van het totaalbedrag aan toeslagen dat aan een landbouwer voor elk kalenderjaar van de de kalenderjaren 2000, 2001 en 2002 omvattende referentieperiode [6] is verleend op grond van de in bijlage VI bij de verordening genoemde steunregelingen, berekend en aangepast overeenkomstig bijlage VII (het „historische model" van de BTR). Een landbouwer ontvangt een toeslagrecht per hectare dat wordt 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.

24. Duitsland heeft echter gekozen voor het „regionale model" van de BTR. [7] In wezen is voor de vraag of toeslagrechten voor landbouwareaal dienen te worden vastgesteld op basis van bouwland dan wel grasland, doorslaggevend welk gebruik daarvan is gemaakt op 15 mei 2003. [8]

25. Zoals de verwijzende rechter heeft opgemerkt, vormde de betrokken grond op die

5 — Interessant is dat de Duitse regering heeft opgemerkt dat in de wettelijke voorschriften van de deelstaten, die het vrijstaat om de landbouwmilieumaatregelen die zij aanbieden aan te passen, zowel maatregelen kunnen worden aangetroffen die aansporen tot de omzetting van bouwland in permanent grasland als maatregelen die het behoud aanmoedigen van reeds als zodanig gebruikt permanent grasland, dat legaal op andere wijze zou kunnen worden gebruikt.

6 — Zie artikel 38 van de verordening.

7 — In casu op basis van artikel 59, lid 3, van de verordening. Zie met betrekking tot het regionale model versus het historische model Norer, R., *Rechtsfragen der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik 2003, Einheitliche Betriebsprämie und Cross Compliance in europa-, verfassungs-, verwaltungs- und zivilrechtlicher Analyse*, NWV, Wenen — Graz, 2007, onder meer blz. 78-89.

8 — Zie artikel 61 van de verordening juncto § 5, lid 3, punt 2, BetrPrämDurchfG. Met het oog op de gestelde vragen is hier enkel het zogenoemde oppervlaktegebonden bedrag in de zin van artikel 59, lid 3, eerste alinea, van de verordening van belang.

datum grasland. [9] Derhalve zouden de door Grootes aangevraagde toeslagrechten op basis van bouwland niet kunnen worden erkend tenzij er sprake is van een geval van onbillijkheid of uitzonderlijke omstandigheden in de zin van artikel 40 van de verordening. [10]

26. De Commissie wijst er terecht op dat artikel 61 van de verordening geen verwijzing naar artikel 40 bevat. [11] Artikel 61 van de verordening, dat staat in afdeling 1, „Regionale uitvoering", van hoofdstuk 5 in titel III inzake de BTR, bevat nadere voorschriften voor de vaststelling van de referentiedatum die moet worden aangehouden en laat de lidstaten geen enkele beoordelingsvrijheid bij de vaststelling van de referentieperiode. Hieruit volgt dat de gemeenschapswetgever noch formele regels heeft vastgesteld voor de toepassing van artikel 40, lid 5, van de verordening in verband met de regelingen inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van artikel 61 noch de lidstaten de bevoegdheid heeft verleend om de toepassing daarvan naar nationaal recht te regelen.

27. Het lijkt echter doelmatig om artikel 40, lid 5, van de verordening in het kader van artikel 61 naar analogie toe te passen. [12]

28. In dit verband moet worden opgemerkt dat door middel van de onbillijkheids- of uitzonderlijke-omstandigheden-clausule van artikel 40, lid 5, van de verordening moet worden voorkomen dat landbouwers die tussen 2000 en 2002 hebben deelgenomen aan EU-milieumaatregelen op landbouwgebied, nadelen ondervinden die resulteren uit de aanvaarde verbintenis tot extensivering. Dergelijke nadelen kunnen optreden wanneer de productie in de voor de berekening van het referentiebedrag beslissende periode ten gevolge van de deelneming aan de landbouwmilieumaatregel werd beperkt. Nadelen kunnen ook optreden — zoals in casu — doordat de landbouwer wegens de omzetting van bouwland in grasland ten gevolge van een landbouwmilieuverbintenis een lager oppervlaktegebonden bedrag aan toeslagrechten

9 — De exploitatieovereenkomst van 1999, met inbegrip van de aanvullende overeenkomst van 3 maart 2003, is op 31 december 2003 verstreken.

10 — Met betrekking tot het grote aantal problemen in verband met wijzigingen van bedrijf en gevallen van onbillijkheid zie Krämer, S., *Die Berücksichtigung von Betriebsübergaben und Härtefällen im Rahmen der Agrarreform 2003*, Agrar- und Umweltrecht, jaargang 35 (2005), deel 12, blz. 381-387.

11 — Anders dan de artikelen 59 en 60 van de verordening. Bovendien bepaalt artikel 58 dat de lidstaten de BTR waarin de hoofdstukken 1 tot en met 4 voorzien, „onder de in deze afdeling vastgestelde voorwaarden" op regionaal niveau kunnen toepassen.

12 — Zie arrest van 26 oktober 2006, Koninklijke Coöperatie Cosun (C-248/04, Jurispr. blz. I-10211, punten 48-52), waarin het arrest van 12 december 1985, Krohn (165/84, Jurispr. blz. 3997, punt 14), wordt aangehaald. In het arrest Krohn heeft het Hof verklaard dat „de marktdeelnemers […] met succes een beroep [kunnen] doen op ‚analogische toepassing' van een verordening, die eigenlijk niet op hen van toepassing is, wanneer zij aantonen, dat de voor hen geldende regeling […] (i) in hoge mate overeenstemt met de regeling waarvan analogische toepassing wordt gevraagd, en […] (ii) een leemte bevat die onverenigbaar is met een algemeen beginsel van gemeenschapsrecht en die door deze analogische toepassing kan worden opgevuld".

ontvangt dan zonder de omzetting het geval was geweest.

29. Hoewel die kwesties dus expliciet aan de orde zijn gesteld in het kader van het historische model van de BTR, neemt dit niet weg dat het mogelijk is dat het gebruik van de betrokken grond als permanent grasland op de datum bedoeld in artikel 61 van de verordening (in het regionale model) is gebaseerd op dezelfde soort verbintenissen. Voor de onderhavige zaak kunnen beide rechtsregelingen derhalve worden geacht elkaar niet veel te ontlopen.

30. De Duitse regering heeft namelijk terecht erop gewezen dat artikel 40, lid 5, ertoe strekt de landbouwers bescherming van hun gewettigd vertrouwen alsmede — het moet worden gezegd — rechtszekerheid te verschaffen.

31. In het arrest Nijemeisland [13], betreffende de verordeningen nrs. 795/2004 en 1782/2003, heeft het Hof verklaard dat „het rechtszekerheidsbeginsel, een algemeen beginsel van gemeenschapsrecht, [vereist] dat een aan de justitiabelen opgelegde gemeenschapsregeling duidelijk en nauwkeurig is, zodat zij in staat zijn ondubbelzinnig hun rechten en verplichtingen te kennen en dienovereenkomstig hun voorzieningen te treffen […]. In het hoofdgeding heeft Nijemeisland zonder betwisting en zonder schulderkenning de sanctie aanvaard, die overeenkomstig de toen geldende regelgeving bestond in het verlies van de premie gedurende één kalenderjaar. Op dat tijdstip kon hij onmogelijk voorzien dat zijn beslissing gevolgen zou kunnen hebben voor de toekomstige rechtstreekse betalingen op grond van een in 2003 vastgestelde regeling. Vóór de inwerkingtreding van [de] verordening […] kon [Nijemeisland] immers niet voorzien dat de uitsluiting van zijn premieaanspraak gevolgen zou hebben voor het bedrag van de bedrijfstoeslag en dus voor hem gedurende meerdere jaren nadelige financiële gevolgen zou kunnen hebben."

32. Zo heeft het Hof in het arrest von Deetzen [14] overwogen dat „een ondernemer die, zoals in casu, door een gemeenschapshandeling is aangemoedigd om in het algemeen belang en tegen betaling van een premie gedurende een beperkte periode geen melk [en zuivelproducten] in de handel te brengen, gerechtigd is te verwachten, dat hij na afloop van zijn verbintenis niet gesteld zal worden voor beperkingen die hem in het bijzonder treffen juist omdat hij gebruik heeft gemaakt van door die gemeenschapsregeling geboden mogelijkheden".

13 — Arrest van 11 juni 2009 (C-170/08, Jurispr. blz. I-5127, punten 44 en 45). In eerstbedoeld punt verwijst het Hof inzonderheid naar het arrest van 9 juli 1981, Gondrand en Garancini (169/80, Jurispr. blz. 1931, punt 17).

14 — Arrest van 28 april 1988 (170/86, Jurispr. blz. 2355, punt 13). Zie ook arrest van 28 april 1988, Mulder (120/86, Jurispr. blz. 2321, punt 24).

33. Ten slotte merk ik op dat de gemeenschapswetgever in artikel 38, lid 4, van verordening nr. 795/2004 heeft bepaald dat artikel 40 van de verordening in het kader van het regionale model van overeenkomstige toepassing dient te zijn.

34. Een en ander pleit ervoor om artikel 40, lid 5, van de verordening in het kader van artikel 61naar analogie toe te passen.

35. Wat specifiek de eerste vraag betreft, verklaart de verwijzende rechter dat er onduidelijkheid bestaat wanneer niet de op 15 mei 2003 nog steeds bestaande landbouwmilieumaatregel heeft geleid tot een omzetting van bouw- in permanent grasland, maar de relevante maatregel een voortzetting („behoud") is van een andere landbouwmilieumaatregel, en wel eveneens in de zin van de verordeningen nrs. 2078/92 of 1257/1999, die tot een omzetting van bouw- in permanent grasland heeft geleid. [15] Zijns inziens volgt uit het dossier dat de op 15 mei 2003 nog bestaande exploitatieovereenkomst van 1999, die blijkens die overeenkomst tot stand is gekomen „op basis van verordening nr. 2078/92", werd gesloten aansluitend aan een daaraan voorafgaande overeenkomst, en wel eveneens voor een periode van vijf jaar. In 1994, het begin van de looptijd van de voorafgaande overeenkomst, werd de betrokken grond, naar verluidt, van bouwland omgezet in (permanent) grasland.

36. Ik ben het met de Commissie eens dat de twee overeenkomsten in kwestie, gelet op de doelstelling [16] en de opzet van artikel 40, lid 5, van de verordening, als één moeten worden beschouwd, aangezien beide overeenkomsten betrekking hebben op een verbintenis ten gunste van maatregelen in de zin van artikel 40, lid 5, eerste alinea, van de verordening en zonder onderbreking in de tijd op elkaar volgen. Zoals de Duitse regering heeft opgemerkt, is het eerste vereiste in dit verband dat de oorspronkelijke landbouwmilieumaatregel voldoet aan alle voorwaarden van artikel 40, lid 5, van de verordening.

37. Hieruit volgt dat in omstandigheden als die van het hoofdgeding — dat wil zeggen waarin grond wordt gebruikt als grasland in het kader van een landbouwmilieumaatregel die nog steeds gold op de referentiedatum bedoeld in artikel 61 van de verordening en

15 — In dat verband, voor het geval dat op de landbouwmilieumaatregel die tot de omzetting leidt, „onmiddellijk" een vervolgmaatregel „volgt", zou volgens een publicatie van het Duitse Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (Meilensteine der Agrarpolitik, 2006, punt 100) „een geval van onbillijkheid" kunnen worden aanvaard.

16 — Zoals hiervóór gezegd, strekt dit artikel ertoe te waarborgen dat landbouwers die gedurende de betrokken referentieperiode aan milieumaatregelen hebben deelgenomen, daarvoor niet worden gestraft.

die slechts als voortzetting van een gebruik als (permanent) grasland is te beschouwen, maar die zonder onderbreking in de tijd volgt op een landbouwmilieumaatregel op grond waarvan bouwland in permanent grasland is omgezet — artikel 40 van die verordening moet worden uitgelegd op basis van een algehele beoordeling van de eerdere landbouwmilieumaatregel en de maatregel die daarop volgde.

39. De verwijzende rechter zet in wezen uiteen dat uit de gemeenschapsrechtelijke normatieve samenhang niet kan worden afgeleid of een geval van onbillijkheid dan wel uitzonderlijke omstandigheden slechts kan/kunnen worden aanvaard wanneer — zoals het StAUN klaarblijkelijk meent — is aangetoond dat een verandering van het grondgebruik van bouwland naar grasland uitsluitend met het oog op de deelneming aan de landbouwmilieumaatregel is geschied. Denkbaar is ook dat de landbouwer de grond — als het ware in twee afzonderlijke handelingen — in grasland omzet en pas daarna besluit dit dusdanig te gebruiken dat hij onder de steunmogelijkheden van de landbouwmilieumaatregel valt. Indien hij dan aan een dergelijke maatregel deelneemt, geldt ook voor hem dat hij nadelen kan ondervinden die het gevolg zijn van de aanvaarde verbintenis tot extensivering.

2. Tweede vraag

38. Wordt de eerste vraag bevestigend beantwoord, zoals het geval is, dan wenst de verwijzende rechter met de tweede vraag in wezen te vernemen of artikel 40, lid 5, juncto artikel 61 van de verordening aldus moet worden uitgelegd dat enkel wanneer er sprake is van een causaal verband tussen de verandering van het grondgebruik en de deelneming aan een landbouwmilieumaatregel — in het kader van de berekening van het oppervlaktegebonden bedrag aan toeslagrechten — buiten beschouwing mag worden gelaten dat die grond op de in artikel 61 van de verordening bedoelde referentiedatum nog steeds als permanent grasland werd gebruikt.

40. De Commissie merkt terecht op dat blijkens de bewoordingen van artikel 40, lid 5, van de verordening geen strikt causaal verband tussen de verandering van het gebruik van de betrokken grond en de

landbouwmilieuverbintenissen behoeft te worden aangetoond. [17] Dit doet echter niet eraan af dat, zoals uit het voorafgaande blijkt, in de zaak in het hoofdgeding artikel 40, lid 5, van de verordening in samenhang met artikel 61 van overeenkomstige toepassing is, op grond dat de betrokken persoon de grond in kwestie — juist — wegens de verbintenissen die zijn aangegaan in het kader van de uitvoering van landbouwmilieumaatregelen op de ene en niet op de andere wijze gebruikt. Zoals de Duitse regering en de Commissie in wezen hebben opgemerkt, wanneer de betrokken persoon de grond in kwestie reeds vóór het aangaan van zijn verbintenis tot uitvoering van landbouwmilieumaatregelen en onafhankelijk hiervan als grasland gebruikte, moet de betrokken grond voor de berekening van het referentiebedrag worden geacht grasland te zijn.

41. De tweede vraag moet derhalve bevestigend worden beantwoord, dat wil zeggen in die zin dat in het kader van de toepasselijke procedurevoorschriften een causaal verband tussen een landbouwmilieumaatregel en de verandering van het gebruik de facto moet worden aangetoond. Er mag echter niet uit het oog worden verloren dat het Hof in zijn rechtspraak herhaaldelijk heeft verklaard dat de lidstaten geen procedurevoorschriften mogen vaststellen die de uitoefening van de door de communautaire rechtsorde verleende rechten in de praktijk onmogelijk of buitengewoon moeilijk maken (doeltreffendheidsbeginsel). [18]

42. Derhalve moet artikel 40, lid 5, juncto artikel 61 van de verordening aldus worden uitgelegd dat het reeds volstaat dat er sprake is van een causaal verband tussen de verandering van het grondgebruik en de deelneming aan een landbouwmilieumaatregel, om in het kader van de berekening van het bedrag aan toeslagrechten buiten beschouwing te laten dat die grond op de in artikel 61 van de verordening bedoelde referentiedatum feitelijk nog steeds als permanent grasland werd gebruikt.

3. Derde vraag

43. Ten slotte werpt de verwijzende rechter de vraag op of het uit gemeenschapsrechtelijk oogpunt noodzakelijk is dat de landbouwer die het bouwland heeft omgezet, en degene

17 — Artikel 40, lid 5, eerste alinea, vereist enkel dat landbouwers tijdens de referentieperiode landbouwmilieuverbintenissen nakomen. De tweede alinea schrijft voor dat de betrokken verbintenissen de daarin genoemde referentieperiodes bestrijken.

18 — Zie onder meer arresten van 14 december 1995, Van Schijndel en Van Veen (C-430/93 en C-431/93, Jurispr. blz. I-4705, punt 17); 9 december 2003, Commissie/Italië (C-129/00, Jurispr. blz. I-14637, punt 25); 13 maart 2007, Unibet (C-432/05, Jurispr. blz. I-2271, punt 43), en 7 juni 2007, Van der Weerd e.a. (C-222/05–C-225/05, Jurispr. blz. I-4233).

die een beroep doet op een geval van onbillijkheid of uitzonderlijke omstandigheden op grond van artikel 40, lid 5, een en dezelfde persoon zijn. In casu is de onderneming waar die van Grootes uit is ontstaan (op grond van de aanvullende overeenkomst van 3 maart 2003) pas per 31 december 2002 als partij bij de exploitatieovereenkomst van 1999 betrokken, dat wil zeggen alleen voor het laatste jaar van de looptijd ervan.

44. De verwijzende rechter meent evenwel terecht dat ook in zulke gevallen de overweging aan de orde kan zijn dat nadelen voorkomen dienen te worden voor die landbouwers die hebben deelgenomen aan een EU-milieumaatregel op landbouwgebied en die de aanvaarde verbintenissen tot extensivering moeten nakomen. Heeft een overeenkomst geen lange restlooptijd, dan zal grond die onder een landbouwmilieumaatregel (en de daaraan gekoppelde gebruiksbeperkingen) valt, meestal zijn overgenomen met het doel deze in de toekomst weer als bouwland te gebruiken. In het onderhavige geval werd de grond reeds in 2004 voor een ander doel gebruikt, namelijk voor het verbouwen van silomaïs.

45. Zoals de Duitse regering heeft opgemerkt, wanneer grond wordt overgedragen aan een landbouwer die erin toestemt de in het kader van een landbouwmilieumaatregel aangegane verbintenissen over te nemen, mag die landbouwer erop vertrouwen dat hij niet minder gunstig dan zijn voorganger zal worden behandeld en in dezelfde rechtspositie als die voorganger zal komen te verkeren. Mits alle overige voorwaarden zijn vervuld, moet hij met succes een beroep kunnen doen op een geval van onbillijkheid of uitzonderlijke omstandigheden op grond van artikel 40, lid 5, juncto artikel 61 van de verordening.

46. Derhalve moet artikel 40, lid 5, juncto artikel 61 van de verordening aldus worden uitgelegd dat het niet van belang is of de landbouwer die de aanvraag voor toeslagrechten heeft ingediend, ook degene is die de verandering van het grondgebruik heeft doorgevoerd.

IV — Conclusie

47. Gelet op het voorafgaande, geef ik het Hof in overweging om de vragen van het Verwaltungsgericht Schwerin te beantwoorden als volgt:

„1) In omstandigheden als die van het hoofdgeding — dat wil zeggen waarin grond wordt gebruikt als grasland in het kader van een landbouwmilieumaatregel die nog steeds gold op de referentiedatum bedoeld in artikel 61 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 verordeningen (EEG) nr. 2019/93 en verschillende andere verordeningen, en die slechts als voortzetting van een gebruik als (permanent) grasland is te beschouwen, maar die zonder onderbreking in de tijd volgt op een landbouwmilieumaatregel op grond waarvan bouwland in permanent grasland is omgezet — moet artikel 40 van die verordening worden uitgelegd op basis van een algehele beoordeling van de eerdere landbouwmilieumaatregel en de maatregel die daarop volgde.

2) Artikel 40, lid 5, juncto artikel 61 van verordening nr. 1782/2003 moet aldus worden uitgelegd dat het reeds volstaat dat er sprake is van een causaal verband tussen de verandering van het grondgebruik en de deelneming aan een landbouwmilieumaatregel, om in het kader van de berekening van het bedrag aan toeslagrechten buiten beschouwing te laten dat die grond op de in artikel 61

van de verordening bedoelde referentiedatum feitelijk nog steeds als permanent grasland werd gebruikt.

3) Artikel 40, lid 5, juncto artikel 61 van verordening nr. 1782/2003 moet aldus worden uitgelegd dat het niet van belang is of de landbouwer die de aanvraag voor toeslagrechten heeft ingediend, ook degene is die de verandering van het grondgebruik heeft doorgevoerd."