ARREST VAN HET HOF (Vierde kamer)

17 december 2015*

„Prejudiciële verwijzing — Gemeenschappelijk landbouwbeleid — Maatregelen voor plattelandsontwikkeling — Agromilieubetalingen — Verordening (EG) nr. 1122/2009 — Artikelen 23 en 58 — Verordening (EG) nr. 1698/2005 — Verordening (EG) nr. 1975/2006 — Steun voor de teelt van een zeldzame gewassoort — Betalingsaanvraag — Inhoud — Vereiste van verklaring — Sancties in geval van niet-overlegging”

In zaak C-330/14,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Gyulai közigazgatási és munkaügyi bíróság (bestuurs- en arbeidsgerecht te Gyula, Hongarije) bij beslissing van 28 mei 2014, ingekomen bij het Hof op 8 juli 2014, in de procedure

Gergely Szemerey

tegen

Miniszterelnökséget vezető miniszter, rechtsopvolger van het Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Központi Szerve,

wijst

HET HOF (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: M. Bay Larsen, president van de Derde kamer, waarnemend voor de president van de Vierde kamer, J. Malenovský, M. Safjan, A. Prechal en K. Jürimäe (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: N. Wahl,

griffier: V. Tourrès, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 24 juni 2015,

gelet op de opmerkingen van:

— G. Szemerey, vertegenwoordigd door I. Boross en M. Honoré, ügyvédek,

— de Miniszterelnökséget vezető miniszter, vertegenwoordigd door A. Ivanovits en P. Káldy, ügyvédek,

— de Hongaarse regering, vertegenwoordigd door M. Fehér en G. Koós als gemachtigden,

* Procestaal: Hongaars.

— de Griekse regering, vertegenwoordigd door I. Chalkias, O. Tsirkinidou en A. Vasilopoulou als gemachtigden,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door G. von Rintelen en A. Sipos als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 16 september 2015,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van verordening (EG) nr. 1122/2009 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 L 316, blz. 65), gelezen in samenhang met verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad van 20 september 2005 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (Elfpo) (PB L 277, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 473/2009 van de Raad van 25 mei 2009 (PB L 144, blz. 3; hierna: „verordening nr. 1698/2005”), en verordening (EG) nr. 1975/2006 van de Commissie van 7 december 2006 houdende uitvoeringsbepalingen van verordening nr. 1698/2005 met betrekking tot de toepassing van controleprocedures en van de randvoorwaarden in het kader van de steunmaatregelen voor plattelandsontwikkeling (PB L 368, blz. 74), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 484/2009 van de Commissie van 9 juni 2009 (PB L 145, blz. 25; hierna: „verordening nr. 1975/2006”).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen G. Szemerey en de Miniszterelnökséget vezető miniszter (kanselarij van de eerste minister), rechtsopvolger van het Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Központi Szerve (centraal bureau van de dienst voor landbouw en plattelandsontwikkeling; hierna: „bureau”), over een beslissing van dit bureau om een door Szemerey ingediende aanvraag voor oppervlaktesteun af te wijzen en hem een financiële sanctie op te leggen wegens de niet-inachtneming van de voorwaarden voor de indiening van die aanvraag.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Verordening nr. 1698/2005

3 Verordening nr. 1698/2005 stelt de algemene voorschriften vast met betrekking tot de communautaire steun voor plattelandsontwikkeling die wordt gefinancierd uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (Elfpo).

4 De steun voor plattelandsontwikkeling waarin die verordening voorziet wordt uitgevoerd door middel van vier assen, die in evenveel afdelingen van titel IV van die verordening worden geregeld. Afdeling 2 heeft als opschrift „As 2 – Verbetering van het milieu en het platteland”. Volgens het in deze afdeling 2 opgenomen artikel 36, onder a), iv), van die verordening betreft de steun in het kader van deze afdeling met name maatregelen om een duurzaam gebruik van landbouwgrond te bevorderen door agromilieumaatregelen.

5 Artikel 74, lid 3, van verordening nr. 1698/2005 bepaalt het volgende:

„De lidstaten zorgen ervoor dat voor elk programma voor plattelandsontwikkeling de nodige beheers- en controlesystemen zijn opgezet die een duidelijke toedeling en scheiding van de taken van de beheersautoriteit en de andere instanties waarborgen. [...]"

Verordening nr. 1975/2006

6 Verordening nr. 1975/2006 voorziet in specifieke bepalingen op het gebied van controles en randvoorwaarden in het kader van de door verordening nr. 1698/2005 vastgestelde steunmaatregelen.

7 Artikel 4 van verordening nr. 1975/2006, met als opschrift „Steun- en betalingsaanvragen", luidt als volgt:

„1. Onverminderd de specifieke bepalingen van deze verordening, stellen de lidstaten passende procedures voor de indiening van steunaanvragen vast.

[...]

3. Steun- en betalingsaanvragen kunnen te allen tijde na de indiening ervan worden gecorrigeerd in geval van een kennelijke fout die door de bevoegde autoriteit als zodanig wordt erkend."

8 Artikel 5 van die verordening, met als opschrift „Algemene controlebeginselen", bepaalt het volgende:

„1. Onverminderd de specifieke bepalingen van deze verordening, zorgen de lidstaten ervoor dat voor alle in communautaire of nationale regelgeving of in de programma's voor plattelandsontwikkeling vastgestelde subsidiabiliteitscriteria aan de hand van een stel door de lidstaten vast te stellen verifieerbare indicatoren kan worden gecontroleerd of aan die criteria is voldaan.

[...]

3. Onverminderd specifieke bepalingen, worden geen betalingen gedaan aan begunstigden van wie vaststaat dat zij de voorwaarden voor die betalingen kunstmatig hebben geschapen om een voordeel te verkrijgen dat indruist tegen de doelstellingen van de steunregeling."

9 Deel II van die verordening heeft als opschrift „Beheers- en controlevoorschriften" en bevat een titel I, „Plattelandsontwikkelingssteun voor bepaalde maatregelen van as 2 en van as 4". Het onder die titel opgenomen hoofdstuk II heeft als opschrift „Controles, kortingen en uitsluitingen" en bevat artikel 10. Deze bepaling heeft zelf als opschrift „Algemene beginselen" en luidt als volgt:

„1. De steunaanvragen en de latere betalingsaanvragen worden gecontroleerd op een wijze die garandeert dat doeltreffend wordt nagegaan of is voldaan aan de voorwaarden voor de toekenning van de steun.

2. De lidstaten bepalen passende methoden en middelen om voor elke steunmaatregel na te gaan of aan de voorwaarden voor de toekenning van de steun is voldaan.

[...]

4. Om na te gaan of aan de subsidiabiliteitscriteria is voldaan, worden administratieve controles en controles ter plaatse verricht.

5. Om na te gaan of de randvoorwaarden worden nageleefd, worden controles ter plaatse en, waar dat dienstig is, administratieve controles verricht.

[...]"

10 Afdeling I van hoofdstuk II van verordening nr. 1975/2006 heeft als opschrift „Inachtneming van de subsidiabiliteitscriteria". Die afdeling bevat met name een onderafdeling I, met als opschrift „Controles", waarin artikel 11 is opgenomen, dat „Administratieve controles" als opschrift heeft en in lid 1 het volgende bepaalt:

„Alle steun- en betalingsaanvragen worden onderworpen aan administratieve controles die alle elementen betreffen waarvoor het mogelijk en passend is deze met administratieve middelen te controleren. De procedures waarborgen dat de verrichte controlewerkzaamheden, de verificatieresultaten en de ten aanzien van afwijkingen genomen maatregelen worden geregistreerd."

11 Onderafdeling II van die afdeling I heeft als opschrift „Kortingen en uitsluitingen". Zij bevat artikel 18, dat als kopje „Kortingen en uitsluitingen in geval van niet-inachtneming van subsidiabiliteitscriteria" draagt en luidt als volgt:

„1. Indien een van de andere met de toekenning van de steun verband houdende verbintenissen dan die welke betrekking hebben op de aangegeven oppervlakte of het aangegeven aantal dieren, niet wordt nagekomen, wordt de aangevraagde steun verlaagd of geweigerd.

2. De lidstaat bepaalt het bedrag waarmee de steun wordt verlaagd, met name op basis van de ernst, de omvang en het permanente karakter van de vastgestelde niet-nakoming.

De ernst van een niet-nakoming hangt met name af van het belang van de gevolgen van de niet-nakoming, gelet op de doelstellingen die met de niet-nagekomen criteria worden nagestreefd.

De omvang van een niet-nakoming hangt met name af van het effect van de niet-nakoming op de concrete actie als geheel.

Of een niet-nakoming een permanent karakter draagt, hangt met name af van de duur van de periode waarin de effecten blijven bestaan, of van de mogelijkheden om die effecten met redelijke middelen te beëindigen.

3. In het geval dat de niet-nakoming het gevolg is van opzettelijk begane onregelmatigheden, wordt de begunstigde voor het betrokken kalenderjaar en het daaropvolgende kalenderjaar van de betrokken maatregel uitgesloten."

Verordening nr. 1122/2009

12 Bij verordening nr. 1122/2009 is verordening (EG) nr. 796/2004 van de Commissie van 21 april 2004 houdende uitvoeringsbepalingen inzake de randvoorwaarden, de modulatie en het geïntegreerd beheers- en controlesysteem waarin is voorzien bij verordening (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 L 141, blz. 18) ingetrokken. Krachtens artikel 87 ervan is verordening nr. 1122/2009 van toepassing voor de steunaanvragen betreffende de verkoopseizoenen of premieperioden die ingaan op of na 1 januari 2010.

13 De overwegingen 19, 28 en 29 van verordening nr. 1122/2009 luiden als volgt:

„(19) Voor een effectief beheer is het van essentieel belang dat de aanvraag voor een waardeverhoging of toewijzing van toeslagrechten in het kader van de bedrijfstoeslagregeling tijdig wordt ingediend. Daarom moeten de lidstaten voor de indiening van de aanvraag een uiterste datum vaststellen, die niet later mag zijn dan 15 mei. Ter vereenvoudiging van de procedures moet het de lidstaten worden toegestaan dat zij bepalen dat de aanvraag tegelijk met de verzamelaanvraag mag worden ingediend. [...]

[...]

(28) Inachtneming van de termijnen voor de indiening van de steunaanvragen, wijziging van de verzamelaanvragen en de bewijsstukken, contracten of aangiften is absoluut noodzakelijk om de nationale overheidsdiensten in staat te stellen doeltreffende controles op de juistheid van de steunaanvragen te programmeren en vervolgens uit te voeren. Daarom moet worden bepaald binnen welke termijnen een te late indiening nog aanvaardbaar is. Bovendien moeten verlagingen worden toegepast om de landbouwers ertoe aan te zetten de uiterste data in acht te nemen.

(29) Met het oog op een tijdige vaststelling van de toeslagrechten is het voor de lidstaten van essentieel belang dat de landbouwers de aanvragen van toeslagrechten op tijd indienen. Daarom mag de extra termijn voor de indiening van deze aanvragen niet meer bedragen dan de extra termijn voor de indiening van enige andere steunaanvraag. Ook moet een ontradend verlagingspercentage worden toegepast tenzij de vertraging te wijten is aan overmacht of uitzonderlijke omstandigheden."

14 Artikel 23 van die verordening, met als opschrift „Te late indiening", bepaalt in lid 1:

„Behoudens overmacht en uitzonderlijke omstandigheden als bedoeld in artikel 75, wordt bij indiening van een steunaanvraag in het kader van de onderhavige verordening na de desbetreffende uiterste datum een verlaging met 1 % per werkdag toegepast op de bedragen waarop de landbouwer recht zou hebben gehad als de aanvraag tijdig was ingediend.

Onverminderd eventuele door de lidstaten te nemen bijzondere maatregelen in verband met de noodzaak dat enigerlei bewijsstukken tijdig worden ingediend om de programmering en uitvoering van doeltreffende controles mogelijk te maken, geldt de eerste alinea ook voor documenten, contracten of aangiften die overeenkomstig de artikelen 12 en 13 bij de bevoegde autoriteit moeten worden ingediend, voor zover die documenten, contracten of aangiften onmisbaar zijn om voor de betrokken steun in aanmerking te komen. In dat geval wordt de verlaging toegepast op het bedrag dat zou zijn betaald voor de betrokken steun.

Wordt de aanvraag meer dan 25 kalenderdagen te laat ingediend, dan wordt deze afgewezen."

15 Volgens artikel 7 van verordening nr. 1975/2006, gelezen in samenhang met de concordantietabel in bijlage II bij verordening nr. 1122/2009, is artikel 23 van deze laatste verordening van overeenkomstige toepassing op situaties die worden geregeld door verordening nr. 1975/2006.

16 Artikel 58 van verordening nr. 1122/2009 heeft als opschrift „Verlagingen en uitsluitingen bij een te hoge aangifte" en bepaalt het volgende:

„Indien voor een gewasgroep de oppervlakte die is aangegeven met het oog op welke oppervlaktegebonden steunregeling dan ook, met uitzondering van die voor zetmeelaardappelen en zaaizaad als bedoeld in titel IV, hoofdstuk 1, afdelingen 2 en 5, van verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad van 19 januari 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen

inzake rechtstreekse steunverlening aan landbouwers in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers, tot wijziging van verordeningen (EG) nr. 1290/2005, (EG) nr. 247/2006, (EG) nr. 378/2007 en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1782/2003 (PB L 30, blz. 16), groter is dan de overeenkomstig artikel 57 van de onderhavige verordening geconstateerde oppervlakte, wordt de steun berekend op basis van de geconstateerde oppervlakte, verminderd met tweemaal het vastgestelde verschil indien dat verschil meer dan 3 % van de geconstateerde oppervlakte of meer dan twee hectare, maar niet meer dan 20 % van de geconstateerde oppervlakte bedraagt.

Bedraagt het verschil meer dan 20 % van de geconstateerde oppervlakte, dan wordt voor de betrokken gewasgroep geen aan de oppervlakte gekoppelde steun toegekend.

Bedraagt het verschil meer dan 50 %, dan wordt de landbouwer nogmaals van steun uitgesloten voor een bedrag gelijk aan het bedrag dat overeenstemt met het verschil tussen de aangegeven oppervlakte en de overeenkomstig artikel 57 van de onderhavige verordening geconstateerde oppervlakte. Dat bedrag wordt verrekend overeenkomstig artikel 5 ter van [verordening (EG) nr. 885/2006 van de Commissie van 21 juni 2006 houdende uitvoeringsbepalingen van verordening (EG) nr. 1290/2005 van de Raad met betrekking tot de erkenning van de betaalorganen en andere instanties en de goedkeuring van de rekeningen inzake het ELGF en het ELFPO (PB L 171, blz. 90)]. Indien het bedrag niet volledig overeenkomstig dat artikel kan worden verrekend gedurende de drie kalenderjaren volgende op het kalenderjaar waarin het verschil wordt vastgesteld, komt het nog uitstaande saldo te vervallen."

17 Artikel 75, lid 1, van die verordening, met als opschrift „Overmacht en uitzonderlijke omstandigheden", luidt als volgt:

„Indien een landbouwer door overmacht of uitzonderlijke omstandigheden als bedoeld in artikel 31 van verordening [...] nr. 73/2009, zijn verplichtingen niet heeft kunnen nakomen, behoudt hij zijn recht op de steun voor de oppervlakte of dieren die subsidiabel was/waren toen de overmacht of de uitzonderlijke omstandigheid zich voordeed. Voorts wordt, wanneer de randvoorwaarden als gevolg van dergelijke overmacht of uitzonderlijke omstandigheden niet worden nageleefd, de overeenkomstige verlaging niet toegepast."

Hongaars recht

18 Artikel 29, lid 3, van het az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtott agrárkörnyezetgazdálkodási támogatások igénybevételének részletes feltételeiről szóló 61/2009. (V.14.) FVM rendelet [besluit nr. 61/2009 van het ministerie van Landbouw en Plattelandsontwikkeling houdende vaststelling van de nadere voorwaarden voor de indiening van aanvragen om agromilieusteun uit het Elfpo], zoals gewijzigd bij besluit nr. 31/2010 (hierna: „besluit nr. 61/2009"), bepaalt:

„Wat de in artikel 3, lid 1, onder a), punten aa) tot en met ac), omschreven specifieke programma's betreft, heeft degene die voor steun in aanmerking komt, wanneer hij bedreigde zeldzame gewassoorten teelt die bijzonder belangrijk zijn vanuit genetisch oogpunt en vanuit het oogpunt van het conserveren van teelten in de zin van bijlage 12, of groenten teelt overeenkomstig bijlage 13, in het betrokken jaar en voor de betrokken percelen landbouwgrond recht op het bijzondere steunbedrag bedoeld in hoofdstuk II, mits het landbouwbureau verklaart dat bij de betrokken gewassoort sprake is van een plant in de zin van bijlage 12 of 13."

19 Artikel 43, lid 6, van dat besluit luidt:

„In het geval van de teelt van een zeldzame gewassoort moet de betalingsaanvraag vergezeld gaan van de in § 29, lid 3, van besluit nr. 61/2009 bedoelde verklaring met betrekking tot zeldzame gewassoorten."

20 Artikel 55, lid 4, van dat besluit bepaalt het volgende:

„Indien bij een controle ter plaatse vast komt te staan dat degene die in aanmerking komt voor steun niet beschikt over de in § 29, lid 3, bedoelde verklaring, wordt het volledige bedrag van de steun voor het betrokken perceel voor een verkoopseizoen geweigerd."

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

21 In mei 2010 heeft verzoeker in het hoofdgeding een verzamelaanvraag voor oppervlaktesteun ingediend. Die aanvraag had betrekking op de betaling van steun voor een oppervlakte van 52,9 hectare in het kader van het programma voor ecologische akkerbouwgewassen, waarvan 29,69 hectare zouden worden gebruikt voor de teelt van een zeldzame en bedreigde gewassoort die belangrijk was vanuit genetisch oogpunt en voor het conserveren van teelten.

22 In 2010 kon die soort niet worden ingezaaid door overstromingen en andere natuurverschijnselen. Om die reden heeft verzoeker in het hoofdgeding in juni en juli 2010 aangifte gedaan van een geval van overmacht. Naar aanleiding van aanbevelingen van de Hongaarse autoriteiten heeft verzoeker in het hoofdgeding de gebruikscode van de oppervlakte waarop zijn steunaanvraag betrekking had, gewijzigd en deze oppervlakte aangegeven als „braakgelegde grond".

23 In maart 2011 heeft het betaalorgaan de steunaanvraag van verzoeker in het hoofdgeding afgewezen en hem een financiële sanctie van 2 483 953 Hongaarse forint (HUF) (circa 7 900 EUR) opgelegd, welk bedrag gespreid over drie jaar in mindering zou worden gebracht op de oppervlaktesteun waarop hij normaal gesproken tijdens die jaren aanspraak zou kunnen maken. Met dat besluit heeft het betaalorgaan tevens het door Szemerey aangevoerde bestaan van overmacht bevestigd.

24 Szemerey heeft tegen dat besluit bezwaar gemaakt bij het bureau, dat bij besluit van 13 januari 2012 het bezwaar heeft afgewezen op grond dat verzoeker in het hoofdgeding bij de indiening van zijn aanvraag voor oppervlaktesteun had verzuimd de verklaring van het Hongaarse landbouwbureau met betrekking tot de zeldzame gewassoort over te leggen, die vereist is om in aanmerking te komen is voor de aangevraagde steun (hierna: „betrokken verklaring").

25 Blijkens de verwijzingsbeslissing waren de in besluit nr. 61/2009 vastgestelde voorschriften betreffende de verklaringen voor zeldzame gewassoorten door de Hongaarse wetgever met ingang van 30 maart 2010 gewijzigd. Sinds de inwerkingtreding van die wijziging dient de steunaanvrager die verklaring tezelfdertijd in te dienen als zijn verzamelaanvraag voor oppervlaktesteun, dit is in casu vóór 15 mei 2010, terwijl die verklaring vóór de wetswijziging alleen bij een controle ter plaatse moest worden overgelegd.

26 Aangezien Szemerey de betrokken verklaring niet tezelfdertijd als de aanvraag voor oppervlaktesteun had ingediend, was het bureau van mening dat de percelen waarop de betrokken zeldzame soort betrekking had, niet in aanmerking konden worden genomen bij de vaststelling van het steunbedrag. Het bureau was namelijk van mening dat de aanvraag van verzoeker in het hoofdgeding een verschil te zien gaf van meer dan 50 % tussen de aangegeven oppervlakte en de geconstateerde oppervlakte. Bijgevolg was het bureau van mening dat bij Szemerey's steunaanvraag sprake was van een „te hoge aangifte" in de zin van verordening nr. 1122/2009, en heeft het besloten om de sancties van artikel 58 van die verordening toe te passen. Bovendien heeft het bureau in zijn besluit vastgesteld dat, aangezien

bedoeld zeldzaam ras gewoonlijk in de lente wordt gezaaid, Szemerey ten tijde van de indiening van zijn steunaanvraag kon weten dat hij betrokken verklaring niet tegen 15 mei 2010 kon verkrijgen, zodat hij vanaf dan zijn aanvraag had kunnen wijzigen in andere, niet-zeldzame gewassoorten.

27 Verzoeker in het hoofdgeding heeft tegen dat besluit van het bureau beroep ingesteld bij de Gyulai közigazgatási és munkaügyi bíróság teneinde de wettigheid ervan te betwisten.

28 Daarop heeft de Gyulai közigazgatási és munkaügyi bíróság de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Moeten het flexibiliteitsbeginsel en het beginsel dat de aanvraag kan worden gewijzigd, in de zin van de overwegingen 20 en 27 van verordening [nr. 796/2004] alsook de overwegingen 18, 23 en 26 van verordening [nr. 1122/2009], aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een regeling van een lidstaat op grond waarvan bij de betalingsaanvraag in het geval van teelt van een zeldzame gewassoort de verklaring met betrekking tot het zeldzame gewas moet worden gevoegd, gelet op de administratieve praktijk volgens welke de verklaring alleen voorafgaand aan de betalingsaanvraag, tussen 2 en 15 april, kan worden aangevraagd en de verklaring alleen tezelfdertijd als de indiening van de verzamelaanvraag kan worden bijgevoegd, en het op grond van de regeling niet mogelijk was om de fout in de aanvraag bestaande in het ontbreken van de verklaring te herstellen?

2) Is die regeling verenigbaar met de verplichting van een lidstaat om de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid niet in gevaar te brengen, of kan worden gesteld dat de daadwerkelijke uitoefening van het uit het Unierecht voortvloeiende recht op steun van landbouwers die zeldzame gewassen telen, in 2010 met de wijziging van de wettelijke regeling [...] onmogelijk of uiterst moeilijk en onvoorspelbaar is geworden?

3) Verzetten overweging 57 van verordening [nr. 796/2004] of overweging 75 van verordening [nr. 1122/2009] en in het bijzonder het evenredigheidsbeginsel zich tegen een administratieve praktijk volgens welke, wanneer een verklaring met betrekking tot het zeldzame gewas ontbreekt, een sanctie wegens te hoge aangifte wordt opgelegd met betrekking tot de gehele aanvraag, zonder rekening te houden met opzet, nalatigheid of de omstandigheden van het geval, wanneer de betalingsaanvraag voor het overige wat het volledige perceel betreft voldoet aan de voorwaarden voor de toekenning van de steun en de landbouwer het aangegeven gewas op de aangegeven oppervlakte teelt?

4) Zijn de verschoningsgronden van de overwegingen 67 of 71 van verordening [nr. 796/2004] of overweging 75 van verordening [nr. 1122/2009] van toepassing indien de landbouwer een onverenigbare of ongeschikte administratieve praktijk als uitzonderlijke omstandigheid aanvoert en wil aantonen dat de praktijk van het bestuursorgaan zijn fout geheel of gedeeltelijk heeft veroorzaakt?

5) Kan de aanvaarde aangifte van overmacht door de landbouwer betreffende het volledige verlies van de teelt (inzaai) worden aangemerkt als juiste informatie als bedoeld in overweging 67 van verordening [nr. 796/2004] en overweging 93 van verordening [nr. 1122/2009], die de landbouwer ontheft van de verplichting tot overlegging van de verklaring met betrekking tot het zeldzame gewas en dus de vrijstelling van de sancties met betrekking tot de volledige aanvraag tot gevolg heeft?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Ontvankelijkheid

29 De Hongaarse regering voert aan dat de prejudiciële vragen niet-ontvankelijk zijn omdat zij geen betrekking hebben op normatieve bepalingen van de relevante Unierechtelijke regeling, maar uitsluitend op de overwegingen van de considerans van de verordeningen nr. 796/2004 en nr. 1122/2009.

30 In dit verband zij eraan herinnerd dat het Hof in het kader van de bij artikel 267 VWEU ingestelde procedure van samenwerking tussen de nationale rechterlijke instanties en het Hof tot taak heeft de nationale rechter een nuttig antwoord voor de oplossing van het bij hem aanhangige geding te geven. Daartoe dient het Hof de hem voorgelegde vragen in voorkomend geval te herformuleren. Het Hof heeft namelijk tot taak alle bepalingen van Unierecht uit te leggen die noodzakelijk zijn voor de beslechting van de bij de nationale rechterlijke instanties aanhangige gedingen, ook wanneer die bepalingen niet uitdrukkelijk worden genoemd in de door die rechterlijke instanties gestelde vragen (arrest Fuß, C-243/09, EU:C:2010:609, punt 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

31 Derhalve belet de omstandigheid dat de verwijzende rechter zijn vragen formeel heeft beperkt tot de uitlegging van de overwegingen van de considerans van de verordeningen nr. 796/2004 en nr. 1122/2009, het Hof niet om hem alle uitleggingsgegevens met betrekking tot het recht van de Unie te verschaffen die van nut kunnen zijn voor de beslechting van de voor hem dienende zaak, ongeacht of deze rechter er in zijn vragen melding van maakt. Het staat aan het Hof om uit alle door de nationale rechter verschafte gegevens, met name uit de motivering van de verwijzingsbeslissing, de elementen van Unierecht te putten die, gelet op het voorwerp van het geschil, uitlegging behoeven (zie naar analogie arrest Fuß, C-243/09, EU:C:2010:609, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

32 In dat verband wordt niet betwist dat de in geding zijnde steunaanvraag door verzoeker in het hoofdgeding is ingediend om de in artikel 36, onder a), iv), van verordening nr. 1698/2005 bedoelde agromilieubetalingen te ontvangen, waarvoor de uitvoeringsbepalingen, met name ter zake van de procedures op het gebied van controles en de randvoorwaarden, zijn vastgesteld in verordening nr. 1975/2006. Uit artikel 7 van verordening nr. 1975/2006 blijkt bovendien dat bepaalde voorschriften van verordening nr. 796/2004, die is vervangen door verordening nr. 1122/2009, en met name artikel 23 van die laatste verordening, van overeenkomstige toepassing zijn op steunaanvragen van het type dat in het hoofdgeding aan de orde is. Daarenboven staat vast dat artikel 58, derde alinea, van verordening nr. 1122/2009 in de omstandigheden van het hoofdgeding is toegepast.

33 Bijgevolg moeten de vragen van de verwijzende rechter aldus worden opgevat dat hij daarmee in wezen wenst te vernemen of het Unierecht en met name de in het vorige punt van het onderhavige arrest bedoelde Unierechtelijke bepalingen inzake agromilieumaatregelen, in de weg staat aan een nationale regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, die, enerzijds, als een van de ontvankelijkheidsvoorwaarden voor een aanvraag voor agromilieusteun verlangt dat de aanvrager het betaalorgaan, uiterlijk tegelijkertijd met zijn steunaanvraag, een document als de betrokken verklaring overlegt, en anderzijds bepaalt dat wanneer dit document niet binnen de gestelde termijn wordt overgelegd, zijn volledige aanvraag wordt afgewezen en de in de drie volgende jaren te betalen steun wordt verlaagd.

34 De prejudiciële vragen zijn derhalve ontvankelijk.

Eerste en tweede vraag

35 Met zijn eerste en tweede vraag, die tezamen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 23 van verordening nr. 1122/2009, gelezen in samenhang met de verordeningen nr. 1698/2005 en nr. 1975/2006, eraan in de weg staat dat een nationale regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, verlangt dat de aanvrager van agromilieusteun aan het betaalorgaan bij de indiening van zijn steunaanvraag een verklaring met betrekking tot de zeldzame gewassoort overlegt op grond waarvan hij recht heeft op betaling van die steun.

36 Om te beginnen moet worden vastgesteld dat geen van de in het vorige punt van het onderhavige arrest vermelde verordeningen uitdrukkelijk voorziet in een bepaling die in de weg staat aan een dergelijke nationale regeling.

37 Wat de programma's voor plattelandsontwikkeling betreft, bepaalt artikel 74 van verordening nr. 1698/2005 dat de lidstaten voor elk van die programma's een systeem dienen op te zetten waarmee de controle van die programma's doeltreffend kan worden verzekerd.

38 In het bijzonder is in artikel 5, lid 1, van verordening nr. 1975/2006 bepaald dat de lidstaten ervoor zorgen dat voor alle in communautaire of nationale regelgeving of in de programma's voor plattelandsontwikkeling vastgestelde subsidiabiliteitscriteria aan de hand van een stel door de lidstaten vast te stellen verifieerbare indicatoren kan worden gecontroleerd of aan die criteria is voldaan. Gelet op lid 3 van dat artikel, moeten die indicatoren het met name mogelijk maken na te gaan dat niemand onrechtmatig betalingen kan ontvangen en aldus een voordeel kan verkrijgen dat indruist tegen de doelstellingen van de steunregeling.

39 Dienaangaande laten de in artikel 10 van verordening nr. 1975/2006 bedoelde algemene beginselen inzake controles met betrekking tot steun- en betalingsaanvragen, de lidstaten de vrijheid om passende methoden en middelen te bepalen om voor elke steunmaatregel na te gaan of aan de voorwaarden voor de toekenning van de steun is voldaan. Lid 4 van dit artikel preciseert dat om na te gaan of aan de subsidiabiliteitscriteria is voldaan, administratieve controles en controles ter plaatse worden verricht. Wat de administratieve controles betreft, bepaalt artikel 11 van verordening nr. 1975/2006 dat alle steun- en betalingsaanvragen worden onderworpen aan deze controles, die alle elementen betreffen waarvoor het mogelijk en passend is deze met administratieve middelen te controleren.

40 In casu voeren het bureau en de Hongaarse regering aan, hetgeen de verwijzende rechter dient na te gaan, dat de overlegging van de betrokken verklaring een door het nationale recht gestelde ontvankelijkheidsvoorwaarde voor de steunaanvraag is, die de bevoegde autoriteiten in staat moet stellen ex ante te verifiëren of de aanvrager in aanmerking komt voor een bepaalde steunregeling, zulks teneinde de controle doeltreffender te maken. Daarbij maakt de eis dat een dergelijke verklaring tezamen met de steunaanvraag wordt ingediend, het mogelijk ervoor te zorgen dat geen betalingen worden gedaan vóór het einde van de controles en derhalve te verzekeren dat van die controles een preventieve werking uitgaat, hetgeen in overeenstemming is met de in overweging 4 van verordening nr. 1975/2006 uitgedrukte wil van de Uniewetgever.

41 Hieruit volgt dat een nationale regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, die als een van de ontvankelijkheidsvoorwaarden voor agromilieusteun verlangt dat de aanvrager van dergelijke steun aan het betaalorgaan, uiterlijk samen met die aanvraag, een verklaring zoals de betrokken verklaring overlegt, valt binnen de beoordelingsmarge waarover de lidstaten beschikken uit hoofde van de artikelen 5, 10 en 11 van verordening nr. 1975/2006 en bijdraagt tot de door die bepalingen nagestreefde doelstelling, namelijk de doeltreffendheid van de controles te waarborgen.

42 De door de lidstaten in het kader van hun beoordelingsmarge genomen maatregelen mogen evenwel niet afdoen aan het nuttig effect van de bepalingen van de verordeningen nr. 1698/2005, nr. 1975/2006 en nr. 1122/2009, en evenmin aan de algemene beginselen van het Unierecht, in het bijzonder het evenredigheidsbeginsel (zie naar analogie arrest Bonn Fleisch, C-1/06, EU:C:2007:396, punt 40) en het rechtszekerheidsbeginsel (zie naar analogie beschikking Dél-Zempléni Nektár Leader Nonprofit, C-24/13, EU:C:2014:40, punten 31 en 32).

43 In de eerste plaats betoogt verzoeker in het hoofdgeding in zijn schriftelijke opmerkingen dat die regeling onevenredig is, aangezien daarin is voorzien in een termijn, bij verval waarvan de steunaanvraag op geen enkele wijze kan worden geregulariseerd wanneer de betrokken verklaring niet binnen die termijn kon worden overgelegd.

44 In dat verband zij opgemerkt dat, zoals is aangegeven in de overwegingen 19 en 28 van verordening nr. 1122/2009, de vaststelling door de lidstaten van termijnen voor de indiening van de steunaanvragen en de daarbij gevoegde bewijsstukken absoluut noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de door het Unierecht inzake landbouwsteun nagestreefde doelstelling van een effectief beheer en doeltreffende controles.

45 Daarbij zij aangetekend dat artikel 23 van verordening nr. 1122/2009 uitdrukkelijk bepaalt dat in het kader van de procedures voor de indiening van die aanvragen en bewijsstukken een extra termijn van 25 dagen na de door de lidstaten vastgestelde uiterste datum moet gelden, teneinde de te late indiening van die aanvragen en documenten mogelijk te maken, onder voorbehoud van de toepassing van de in die bepaling vastgestelde sanctie.

46 Ter terechtzitting voor het Hof heeft het bureau bevestigd dat de in geding zijnde nationale regeling – in overeenstemming met artikel 23, lid 1, van verordening nr. 1122/1999 – voorzag in een extra termijn van 25 dagen voor de te late indiening van de betrokken verklaring, hetgeen ter beoordeling staat van de verwijzende rechter.

47 In de tweede plaats, wat de door verzoeker in het hoofdgeding gestelde schending van het rechtszekerheidsbeginsel betreft, die voortvloeit uit de wijziging, in de loop van 2010, van de wijze waarop documenten zoals de betrokken verklaring, worden ingediend, zij eraan herinnerd dat dit beginsel verlangt dat een regeling die nadelige gevolgen voor particulieren heeft, duidelijk en nauwkeurig is en dat de toepassing ervan voor de justitiabelen voorzienbaar is (beschikking Dél-Zempléni Nektár Leader Nonprofit, C-24/13, EU:C:2014:40, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

48 Het Hof heeft reeds geoordeeld dat een particulier er niet op mag vertrouwen dat zich in het geheel geen wetswijziging zal voordoen, maar alleen de wijze van toepassing van een dergelijke wijziging ter discussie kan stellen. In dat verband vereist het rechtszekerheidsbeginsel inzonderheid dat de wetgever rekening houdt met de bijzondere situaties van de ondernemers en zo nodig voorziet in aanpassingen aan de toepassing van nieuwe rechtsregels (beschikking Dél-Zempléni Nektár Leader Nonprofit, C-24/13, EU:C:2014:40, punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

49 In casu staat het aan de verwijzende rechter om te beoordelen of de modaliteiten van inwerkingtreding van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nieuwe nationale regeling het de betrokken ondernemers mogelijk maakte onder redelijke voorwaarden te voldoen aan de daarin gestelde eisen, en in het bijzonder of zij verzoeker in het hoofdgeding in staat stelden, binnen de in die gewijzigde nationale regeling gestelde termijn, de betrokken verklaring aan te vragen, te verkrijgen en in te dienen.

50 In dat verband zal de verwijzende rechter met name dienen na te gaan of, zoals het bureau aanvoert, het vereiste van een verklaring voor zeldzame gewassoorten niet nieuw is, en of de nieuwe regeling geen dwingende uiterste datum voorzag voor het aanvragen van de verklaring bij de bevoegde autoriteiten, en in voorkomend geval met die elementen rekening dienen te houden in het kader van zijn beoordeling.

51 Gelet op een en ander moet op de eerste en de tweede vraag worden geantwoord dat artikel 23 van verordening nr. 1122/2009, gelezen in samenhang met de verordeningen nr. 1698/2005 en nr. 1975/2006, aldus moet worden uitgelegd dat het niet eraan in de weg staat dat een nationale regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, verlangt dat de aanvrager van agromilieusteun aan het betaalorgaan bij de indiening van zijn steunaanvraag een verklaring met betrekking tot de zeldzame gewassoort overlegt, op grond waarvan hij recht heeft op betaling van die steun, mits die regeling de betrokken ondernemers in staat heeft gesteld onder redelijke voorwaarden te voldoen aan de daarin gestelde eisen, hetgeen ter beoordeling van de verwijzende rechter staat.

Derde tot en met vijfde vraag

52 Met zijn derde tot en met vijfde vraag, die tezamen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, of artikel 58, derde alinea, van verordening nr. 1122/2009 aldus moet worden uitgelegd dat de in die bepaling vastgestelde sanctie van toepassing is op de aanvrager van agromilieusteun die verzuimt om bij zijn steunaanvraag een document zoals de betrokken verklaring te voegen.

53 Om te beginnen zij erop gewezen dat de partijen in het hoofdgeding het erover oneens zijn waarom de betrokken verklaring door verzoeker in het hoofdgeding niet binnen de in de nationale regeling gestelde termijn is ingediend. Verzoeker in het hoofdgeding meent dat dit het gevolg is van een overmachtsituatie waardoor hij de betrokken gewassoort niet kon inzaaien en aldus die verklaring niet tijdig kon verkrijgen. Het bureau voert aan dat deze verklaring vóór de inzaai van dat gewas had kunnen worden verkregen en dus binnen de termijn had kunnen worden overgelegd.

54 Evenwel staat vast dat met betrekking tot het verzuim van verzoeker in het hoofdgeding een sanctie is opgelegd op basis van artikel 58, derde alinea, van verordening nr. 1122/2009, waarin het gaat over verlagingen en uitsluitingen in het geval van „te hoge aangiftes” in het kader van steunaanvragen op grond van oppervlaktegebonden steunregelingen. Dienaangaande moet worden vastgesteld dat de aan verzoeker in het hoofdgeding verweten niet-nakoming geen verbintenis betreft die verband houdt met de grootte van de in de steunaanvraag aangegeven oppervlakte, maar de verplichting betreft tot tijdige overlegging van de betrokken verklaring, die aantoont dat is voldaan aan de voorwaarden om voor steun in aanmerking te komen.

55 Bijgevolg moet worden vastgesteld dat deze niet-nakoming niet onder artikel 58 van verordening nr. 1122/2009, maar onder artikel 23, lid 1, tweede en derde alinea, van die verordening valt, aangezien daar, zoals is opgemerkt in punt 45 van het onderhavige arrest, is voorzien in specifieke sancties voor dergelijke niet-nakomingen.

56 Volgens die laatste bepaling wordt, behoudens overmacht en uitzonderlijke omstandigheden als bedoeld in artikel 75 van voormelde verordening, bij indiening van een dergelijk document na de desbetreffende uiterste datum een verlaging met 1 % per werkdag toegepast op de bedragen die in het kader van de aangevraagde steun dienden te worden betaald. Voorts bepaalt die bepaling dat wanneer de aanvraag meer dan 25 kalenderdagen te laat wordt ingediend, deze wordt afgewezen.

57 Hieruit volgt dat, in een situatie als in het hoofdgeding, waarin een steunaanvrager de betrokken verklaring niet heeft overgelegd binnen de gestelde termijn voor de indiening van zijn steunaanvraag en evenmin binnen de extra termijn van 25 dagen waarin is voorzien voor de te late indiening van een dergelijke aanvraag en de bewijsstukken voor die aanvraag, artikel 23, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 1122/2009 als enige sanctie bepaalt dat de betalingsaanvraag wordt afgewezen.

58 Wat de vraag betreft, of de aan verzoeker in het hoofdgeding verweten niet-nakoming te wijten is aan een geval van overmacht, en of hij derhalve kan ontsnappen aan de sanctie van artikel 23, lid 1, derde alinea, van verordening nr. 1122/2009, zij opgemerkt dat dit een feitelijke beoordeling is en het staat dan ook aan de verwijzende rechter om na te gaan of deze niet-nakoming terug te voeren is op abnormale en onvoorziene omstandigheden die zich buiten toedoen van de ondernemer hebben voorgedaan en waarvan de gevolgen in weerwil van alle mogelijke voorzorgen niet hadden kunnen worden vermeden (zie in die zin arrest Parras Medina, C-208/01, EU:C:2002:593, punt 19 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

59 Gelet op het voorgaande moet op de derde tot en met vijfde vraag worden geantwoord dat artikel 58, derde alinea, van verordening nr. 1122/2009 aldus moet worden uitgelegd dat de in die bepaling vastgestelde sanctie niet van toepassing is op de aanvrager van agromilieusteun die verzuimt om bij zijn steunaanvraag een document zoals de betrokken verklaring te voegen. Artikel 23, lid 1, derde alinea, van die verordening moet aldus worden uitgelegd dat een dergelijk verzuim in beginsel resulteert in afwijzing van de aanvraag voor agromilieusteun.

Kosten

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

Het Hof (Vierde kamer) verklaart voor recht:

1) **Artikel 23 van verordening (EG) nr. 1122/2009 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, gelezen in samenhang met verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad van 20 september 2005 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (Elfpo), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 473/2009 van de Raad van 25 mei 2009, en verordening (EG) nr. 1975/2006 van de Commissie van 7 december 2006 houdende uitvoeringsbepalingen van verordening nr. 1698/2005 met betrekking tot de toepassing van controleprocedures en van de randvoorwaarden in het kader van de steunmaatregelen voor plattelandsontwikkeling, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 484/2009 van de Commissie van 9 juni 2009, moet aldus worden uitgelegd dat het niet eraan in de weg staat dat een nationale regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, verlangt dat de aanvrager van agromilieusteun aan het betaalorgaan bij de indiening van zijn steunaanvraag een verklaring met betrekking tot de zeldzame gewassoort overlegt, op grond waarvan hij recht heeft op betaling van die steun, mits die regeling de betrokken ondernemers in staat heeft gesteld onder redelijke voorwaarden te voldoen aan de daarin gestelde eisen, hetgeen ter beoordeling van de verwijzende rechter staat.**

2) **Artikel 58, derde alinea, van verordening nr. 1122/2009 moet aldus worden uitgelegd dat de in die bepaling vastgestelde sanctie niet van toepassing is op de aanvrager van agromilieusteun die verzuimt om bij zijn steunaanvraag een document zoals de in het hoofdgeding aan de orde zijnde verklaring te voegen, op grond waarvan hij recht heeft op betaling van die steun. Artikel 23, lid 1, derde alinea, van die verordening moet aldus worden uitgelegd dat een dergelijk verzuim in beginsel resulteert in afwijzing van de aanvraag voor agromilieusteun.**

ondertekeningen