ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

3 oktober 2013*

„Landbouw — Gemeenschappelijk landbouwbeleid — Bedrijfstoeslagregeling — Verordening (EG) nr. 1782/2003 — Berekening van toeslagrechten — Vaststelling van referentiebedrag — Referentieperiode — Artikel 40, leden 1, 2 en 5 — Uitzonderlijke omstandigheden — Landbouwers die landbouwmilieuverbintenissen krachtens verordening (EEG) nr. 2078/92 en verordening (EG) nr. 1257/1999 moesten nakomen — Bepaling van recht op herwaardering van referentiebedrag — Beginsel van gewettigd vertrouwen — Gelijke behandeling van landbouwers”

In zaak C-298/12,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Conseil d’État (Frankrijk) bij beslissing van 4 mei 2012, ingekomen bij het Hof op 18 juni 2012, in de procedure

Confédération paysanne

tegen

Ministre de l’Alimentation, de l’Agriculture et de la Pêche,

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: A. Tizzano, kamerpresident, M. Berger, A. Borg Barthet (rapporteur), E. Levits en J.-J. Kasel, rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,

griffier: V. Tourrès, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 18 april 2013,

gelet op de opmerkingen van:

— de Confédération paysanne, vertegenwoordigd door M. Jacquot, avocat,

— de Franse regering, vertegenwoordigd door C. Candat en D. Colas als gemachtigden,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door B. Schima en H. Tserepa-Lacombe als gemachtigden,

* Procestaal: Frans.

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 16 mei 2013,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 40, leden 1, 2 en 5, 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 L 270, blz. 1, met rectificatie in PB 2004, L 94, blz. 70), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1009/2008 van de Raad van 9 oktober 2008 (PB L 276, blz. 1; hierna: „verordening nr. 1782/2003").

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen de Confédération paysanne en de ministre français de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche (Franse minister van Voedselvoorziening, Landbouw en Visserij) over de wettigheid van verschillende bepalingen van het arrêté du 23 février 2010 modifiant l'arrêté du 20 novembre 2006 portant application du décret n° 2006-710, du 19 juin 2006, relatif à la mise en œuvre de l'aide au revenu prévue par le règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil du 29 septembre 2003 [besluit van 23 februari 2010 houdende wijziging van het besluit van 20 november 2006 tot toepassing van decreet nr. 2006-710 van 19 juni 2006 betreffende de uitvoering van de in verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad van 29 september 2003 bedoelde inkomenssteun, JORF van 28 februari 2010, blz. 4141; hierna: „besluit van 23 februari 2010"].

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Verordening nr. 1782/2003

3 Artikel 37, lid 1, van verordening nr. 1782/2003 bepaalt:

„Het referentiebedrag is het gemiddelde over drie jaar van het totaalbedrag aan toeslagen dat aan een landbouwer voor elk kalenderjaar van de in artikel 38 vastgestelde referentieperiode is verleend op grond van de in bijlage VI genoemde steunregelingen, berekend en aangepast overeenkomstig bijlage VII.

[...]"

4 Overeenkomstig artikel 38 van die verordening omvat de referentieperiode de kalenderjaren 2000, 2001 en 2002.

5 Artikel 40 van deze verordening, „Gevallen van onbillijkheid", bepaalde:

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

2. Indien de hele referentieperiode door het geval van overmacht of uitzonderlijke omstandigheden werd beïnvloed, berekent de lidstaat het referentiebedrag op basis van de periode van 1997 tot en met 1999.

[...]

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 [moesten nakomen] uit hoofde van de verordeningen (EEG) nr. 2078/92 [van de Raad van 30 juni 1992 betreffende landbouwproductiemethoden die verenigbaar zijn met de eisen inzake milieubescherming, en betreffende natuurbeheer (PB L 215, blz. 85)] en (EG) nr. 1257/1999 [van de Raad van 17 mei 1999 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de landbouw (EOGFL) en tot wijziging en intrekking van een aantal verordeningen (PB L 160, blz. 80), zoals gewijzigd bij verordening (EG) 2223/2004 van de Raad van 22 december 2004 (PB L 379, blz. 1; hierna: ‚verordening nr. 1257/1999)], op de hopproducenten die in de loop van dezelfde periode waren onderworpen aan een rooiverplichting krachtens verordening (EG) nr. 1098/98 van de Raad [van 25 mei 1998 tot vaststelling van tijdelijke bijzondere maatregelen in de hopsector (PB L 157, blz. 7)] alsook op de tabaksproducenten die deelnamen aan het programma voor het opkopen van quota overeenkomstig verordening (EEG) nr. 2075/92 [van de Raad van 30 juni 1992 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector ruwe tabak (PB L 215, blz. 70)].

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.”

Verordening nr. 2078/92

6 De tweede en de twaalfde overweging van de considerans van verordening nr. 2078/92 luidden:

„Overwegende dat de op vermindering van de communautaire landbouwproductie gerichte maatregelen het milieu ten goede moeten komen;

[...]

Overwegende dat de in deze verordening opgenomen maatregelen voor de landbouwers een aansporing moeten vormen om zich ertoe te verbinden landbouwmethoden toe te passen die verenigbaar zijn met de eisen inzake bescherming van het milieu en instandhouding van de natuur en aldus bijdragen tot het marktevenwicht; dat het uit een vermindering van de productie en/of een stijging van de productiekosten resulterende inkomensverlies en de rol van de landbouwers bij de verbetering van het milieu via de bedoelde maatregelen moeten worden gecompenseerd."

7 Krachtens artikel 1, sub a, van deze verordening is de erdoor ingevoerde steunregeling ingesteld teneinde „de toepassing te bevorderen van landbouwproductiemethoden die erop gericht zijn de verontreiniging door de landbouw te verminderen, hetgeen, door productievermindering, eveneens bijdraagt tot een beter marktevenwicht".

8 Artikel 2, lid 1, van deze verordening bepaalde:

„Mits zulks gunstige gevolgen heeft voor het milieu en voor de natuur, kan in het kader van de regeling steun worden verleend aan agrarische bedrijfshoofden die zich ertoe verbinden om:

a) het gebruik van mest en/of gewasbeschermingsmiddelen aanzienlijk te verminderen of, ingeval in het verleden reeds maatregelen in die zin zijn genomen, niet opnieuw te laten toenemen of biologische teeltmethodes in te voeren of verder toe te passen,

b) via andere dan de sub a bedoelde middelen over te schakelen op een meer extensieve vorm van plantaardige productie, met inbegrip van de productie van voedergewassen, of, in geval in het verleden reeds maatregelen in die zin zijn genomen, deze extensievere productiemethoden verder te blijven toepassen of bouwland te veranderen in grond voor extensieve beweiding,

c) de belasting van de rundveestapel of het schapenbestand per eenheid voederoppervlakte te verminderen,

d) andere, met de eisen inzake bescherming van het milieu en de natuurlijke hulpbronnen en het natuur- en landschapsbehoud verenigbare productiemethoden toe te passen of dieren te houden van plaatselijke rassen die op het punt staan te verdwijnen,

e) uit de productie genomen landbouw- en bosgrond te onderhouden,

f) landbouwgrond voor ten minste 20 jaar uit productie te nemen voor milieubeschermingsdoeleinden, met name voor de totstandbrenging van reservaten van biotopen of natuurparken of ter bescherming van de waterhuishouding,

g) gronden te beheren voor openstelling van het publiek en voor recreatief gebruik."

Verordening nr. 1257/1999

9 Artikel 22 van verordening nr. 1257/1999 luidt:

„Steunverlening voor landbouwproductiemethoden die zijn ontworpen met het oog op milieubescherming, natuurbeheer (milieumaatregelen in de landbouw), of verbetering van het dierenwelzijn levert een bijdrage aan de verwezenlijking van de communautaire beleidsdoelstellingen op het gebied van de landbouw, het milieu en het welzijn van landbouwhuisdieren.

Deze steun wordt verleend ter bevordering van:

a) wijzen van gebruik van landbouwgrond die verenigbaar zijn met de bescherming en verbetering van het milieu, het landschap en de kenmerkende elementen daarvan, de natuurlijke hulpbronnen, de bodem en de genetische verscheidenheid,

b) een voor het milieu gunstige extensivering van de landbouw, en beheer van niet erg intensieve graslandsystemen,

c) de instandhouding van milieuvormen met een grote natuurwaarde waar landbouw wordt beoefend en die worden bedreigd,

d) de instandhouding van landschapselementen en van historische elementen op landbouwgrond,

e) de toepassing van milieuplanning bij de agrarische bedrijfsvoering,

f) de verbetering van het dierenwelzijn."

10 Artikel 24, lid 1, eerste alinea, van deze richtlijn bepaalt:

„De steun voor verbintenissen op het gebied van milieumaatregelen in de landbouw of van het dierenwelzijn wordt jaarlijks toegekend en wordt berekend op basis van:

a) de gederfde inkomsten,

b) de extra kosten die met de verbintenis zijn gemoeid, en

c) de noodzaak een stimulans te geven."

Franse regeling

Decreet van 19 juni 2006

11 Artikel 1, negende en tiende alinea, van décret nº 2006-710, du 19 juin 2006, relatif à la mise en œuvre de l'aide au revenu prévue par le règlement (CE) nº 1782/2003 du Conseil, du 29 septembre 2003 [decreet nr. 2006-710 van 19 juni 2006 betreffende de uitvoering van de in verordening (EG)

nr. 1782/2003 van de Raad van 29 september 2003 bedoelde inkomenssteun] (JORF van 20 juni 2006, blz. 9220), zoals gewijzigd bij decreet nr. 2008-1261 van 2 december 2008 (JORF van 4 december 2008, blz. 18530; hierna: „decreet van 19 juni 2006") bepaalt:

„Voor de toepassing van artikel 40, lid 5, van [verordening nr. 1782/2003] komen uitsluitend de landbouwmilieuverbintenissen in aanmerking, die vermeld staan op de lijst opgesteld bij besluit van de minister van Landbouw, en die, naargelang het geval, hebben geleid tot een afname van ten minste 20 %:

— hetzij van het bedrag aan ontvangen steun voor de betrokken jaren, berekend volgens de voorschriften die bij dat besluit zijn vastgesteld, ten opzichte van de steun die is uitgekeerd voor de overige jaren in de referentieperiode;

[...]

Wanneer een geval van overmacht, een uitzonderlijke omstandigheid of een landbouwmilieuverbintenis alle jaren [...] van de referentie periode beïnvloedt [...] en leidt [...] tot een afname van het steunbedrag [...], stelt een besluit van de minister van Landbouw de wijze van berekening van deze afname vast.

[...]"

Besluit van 20 november 2006

12 Artikel 5 van het arrêté du 20 novembre 2006 portant application du décret nº 2006-710, du 19 juin 2006 (besluit van 20 november 2006 houdende toepassing van decreet nr. 2006-710 van 19 juni 2006) (JORF van 25 november 2006, blz. 17707), zoals gewijzigd bij het besluit van 23 februari 2010 (hierna: „besluit van 20 november 2006"), bepaalt:

„Voor de toepassing van artikel 1, negende alinea, van voormeld decreet nr. 2006-710 van 19 juni 2006 komt het in aanmerking genomen steunbedrag dat in de loop van een jaar wordt ontvangen, overeen met de som van alle voor elk van de 11 soorten steun in de zin van artikel 1 van dit besluit in aanmerking genomen bedragen."

13 Artikel 6, leden 4 en 5, van het besluit van 20 november 2006 luidt:

„4. Het overeenkomstig artikel 40, lid 1, van [verordening nr. 1782/2003] berekende referentiebedrag van een landbouwer wordt geherwaardeerd met een bedrag gelijk aan een derde van het verschil tussen het gemiddelde bedrag van de steun die is ontvangen in de loop van de referentieperiode waarop een landbouwmilieuverbintenis geen invloed had en het gemiddelde bedrag van de steun ontvangen in de jaren van de referentieperiode waarop een landbouwmilieuverbintenis invloed had wanneer de verhouding tussen:

— het derde van het verschil tussen het gemiddelde bedrag van de steun, ontvangen in de loop van de jaren van de referentieperiode waarop een landbouwmilieuverbintenis geen invloed had, en het gemiddelde bedrag van de steun ontvangen in de loop van de jaren van de referentieperiode waarop een landbouwmilieuverbintenis invloed had;

— en de som van het derde van dit verschil en van het overeenkomstig artikel 40, lid 1, van [verordening nr. 1782/2003] berekende referentiebedrag,

ten minste 6, 6 % bedraagt.

5. De bepalingen van de leden 3 en 4 zijn niet van toepassing ingeval de landbouwer was onderworpen aan ten minste een van de in artikel 3 vermelde landbouwmilieuverbintenissen in elk van de drie jaren van de referentieperiode."

14 Artikel 7 van het besluit van 20 november 2006 bepaalt:

„1. Indien een landbouwer in elk van de drie jaren van de referentieperiode een van de in artikel 3 van dit besluit omschreven landbouwmilieuverbintenissen moest nakomen, komt het afnamepercentage voor de toepassing van artikel 1, negende alinea, van het hierboven bedoelde decreet van 19 juni 2006 overeen met de verhouding tussen:

— het verschil tussen het bedrag aan ontvangen steun in de loop van het laatste jaar waarin geen landbouwmilieuverbintenis van toepassing was en het gemiddelde van de bedragen aan ontvangen steun tijdens de referentieperiode;

— en de som van dit verschil en het referentiebedrag berekend overeenkomstig artikel 37 van [verordening nr. 1782/2003].

In de zin van de tweede alinea komt het bedrag aan steun ontvangen in de loop van het laatste jaar waarin geen landbouwmilieuverbintenis van toepassing was, overeen met het steunbedrag, berekend overeenkomstig artikel 5 van dit besluit, dat is ontvangen in de loop van het laatste jaar waarin geen landbouwmilieuverbintenis van toepassing was, na toepassing van een coëfficiënt die gelijk is aan de verhouding tussen het gemiddelde van het nuttig landbouwareaal tijdens de referentieperiode en het nuttig landbouwareaal tijdens het laatste jaar waarin geen landbouwmilieuverbintenis van toepassing was.

2. Indien het afnamepercentage berekend overeenkomstig lid 1 ten minste de in artikel 1, negende alinea, van voormeld decreet van 19 juni 2006 genoemde 20 % bedraagt, wordt het referentiebedrag aangevuld met een bedrag dat wordt berekend overeenkomstig artikel 37 van [verordening nr. 1782/2003].

Het aanvullende bedrag is gelijk aan het verschil tussen het bedrag aan steun dat is ontvangen tijdens het laatste jaar waarin geen landbouwmilieuverbintenis van toepassing was, berekend overeenkomstig artikel 1, laatste alinea, en het gemiddelde van de steunbedragen die zijn ontvangen tijdens de referentieperiode.

3. Voor de toepassing van dit artikel kan als laatste jaar waarin geen landbouwmilieuverbintenis van toepassing was, geen eerder jaar dan 1992 worden genomen."

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

15 De Confédération paysanne verzocht de Conseil d'État op 28 april 2010 om nietigverklaring van artikel 1, leden 2, 3 en 4, van het besluit van 23 februari 2010.

16 Zij baseert dat verzoek met name op twee middelen.

17 Enerzijds, aldus de Confédération paysanne, moeten de bestreden bepalingen nietig worden verklaard aangezien zij zijn vastgesteld krachtens artikel 1, negende alinea, van het decreet van 19 juni 2006. Dit decreet schendt artikel 40, leden 1 en 5, van verordening nr. 1782/2003 aangezien het het recht op herwaardering van het referentiebedrag van de landbouwers die gedurende de gehele of een deel van de referentieperiode landbouwmilieuverbintenissen moesten nakomen, baseert op de afname van het door de landbouwers ontvangen steunbedrag en niet op de vermindering van hun productieniveau.

18 Anderzijds, aldus de Confédération paysanne, schendt artikel 1, leden 2 en 4, van het besluit van 23 februari 2010, door het recht op herwaardering van het referentiebedrag van de landbouwers wier productie aanmerkelijk is beïnvloed door de landbouwmilieuverbintenissen die zij de gehele referentieperiode moesten nakomen, te baseren op de vergelijking tussen het steunbedrag dat is ontvangen in het laatste jaar waarin geen landbouwmilieuverbintenis gold, dat tot 1992 kan teruggaan, en het gemiddelde van de in de referentieperiode ontvangen steunbedragen, het beginsel van gelijke behandeling van landbouwers in de zin van artikel 40, lid 5, van verordening nr. 1782/2003. Deze ongelijke behandeling berust op het feit dat het bedrag van de steun in de zin van artikel 1 van het besluit van 20 november 2006 in de periode 1992-2000 significant is gestegen zodat voor de landbouwers die verschillende jaren vóór het begin van de referentieperiode landbouwmilieuverbintenissen moesten nakomen, uit deze vergelijking slechts uitzonderlijk kan blijken dat het steunbedrag voldoende afnam voor recht op herwaardering van het referentiebedrag.

19 Van oordeel dat het antwoord op de door de Confédération paysanne aangevoerde middelen afhangt van de uitlegging van artikel 40, leden 1, 2 en 5, van verordening nr. 1782/2003, heeft de Conseil d'État de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Staat artikel 40, leden 1 en 5, van [verordening nr. 1782/2003], gelet op de bewoordingen en het doel ervan, de lidstaten toe, het recht op aanpassing van het referentiebedrag van de landbouwers van wie de productie gedurende de referentieperiode nadelig werd beïnvloed door landbouwmilieuverbintenissen die zij tijdens de referentieperiode of een gedeelte ervan moesten nakomen, te baseren op de vergelijking tussen de bedragen aan rechtstreekse betalingen die zij hebben ontvangen in de jaren waarin zij dergelijke verbintenissen moesten nakomen en de bedragen die tijdens de overige jaren zijn ontvangen?

2) Staat artikel 40, leden 2 en 5, van [verordening nr. 1782/2003], de lidstaten toe, het recht op aanpassing van het referentiebedrag van de landbouwers van wie de productie nadelig werd beïnvloed door landbouwmilieuverbintenissen die zij tijdens de gehele referentieperiode moesten nakomen, te baseren op de vergelijking tussen het bedrag aan rechtstreekse betalingen dat zij hebben ontvangen in het laatste jaar waarin zij geen landbouwverbintenis moesten nakomen, welk jaar kan teruggaan tot acht jaar vóór de referentieperiode, en het gemiddelde jaarbedrag aan rechtstreekse betalingen dat tijdens de referentieperiode is ontvangen?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

20 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 40, lid 5, eerste alinea, van verordening nr. 1782/2003 aldus moet worden uitgelegd dat de lidstaten het recht op herwaardering van het referentiebedrag van de landbouwers wier productie aanmerkelijk is beïnvloed door de landbouwmilieuverbintenissen die zij gedurende de referentieperiode of een deel ervan moesten nakomen, mogen baseren op de vergelijking van het bedrag van de directe toeslagen dat is ontvangen in de jaren waarin dergelijke verbintenissen invloed hadden, en in de jaren waarin zij geen invloed hadden.

21 Alvorens deze vraag te beantwoorden, dient, zoals de advocaat-generaal in punt 24 van haar conclusie doet, meteen te worden opgemerkt dat van de oorspronkelijke taalversies van verordening nr. 1782/2003, vóór elke wijziging ervan, alleen de Franse versie van artikel 40, lid 1, eerste alinea, ervan de uitdrukking „aanmerkelijk" gebruikt. De Spaanse, Duitse, Italiaanse, Portugese en Finse versie stellen namelijk als enige voorwaarde voor steun aan landbouwbedrijven dat de productie is „beïnvloed", terwijl de Deense, Griekse, Engelse, Nederlandse en Zweedse versie een „nadelige beïnvloeding" vereisen zonder evenwel dat de productie aanmerkelijk is beïnvloed.

22 Volgens vaste rechtspraak brengt het vereiste van een uniforme toepassing en dus uitlegging van een Uniehandeling mee dat deze handeling niet op zichzelf in een van haar versies mag worden beschouwd, maar moet worden uitgelegd zowel naar de werkelijke bedoeling van degene van wie de handeling afkomstig is als naar het doel dat hij nastreeft, gelet op onder meer de versies in alle andere officiële talen (zie met name arresten van 3 juni 2010, Internetportal und Marketing, C-569/08, Jurispr. blz. I-4871, punt 35, en 9 juni 2011, Eleftheri tileorasi en Giannikos, C-52/10, Jurispr. blz. I-4973, punt 23).

23 Enerzijds verschilde de Franse versie van artikel 40, lid 1, van verordening nr. 1782/2003 reeds in de tekst van het voorstel voor een verordening van de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van steunregelingen voor bepaalde telers [COM(2003) 23 def.].

24 Anderzijds strekt de uitzonderingsclausule van artikel 40 van verordening nr. 1782/2003 tot aanpassing van de regel voor de berekening van het referentiebedrag in het kader van het zogenoemde „historische" model, op grond waarvan landbouwers die tijdens een referentieperiode die de kalenderjaren 2000 tot en met 2002 omvat, een toeslag hebben ontvangen op grond van ten minste een van de in bijlage VI bij die verordening genoemde steunregelingen, recht hebben op steun die wordt berekend op basis van een referentiebedrag dat voor elke landbouwer wordt verkregen aan de hand van het jaarlijkse gemiddelde over die periode van alle op grond van die regelingen toegekende toeslagen.

25 In het bijzonder kunnen de landbouwers die tijdens de referentieperiode landbouwmilieuverbintenissen uit hoofde van de verordeningen nr. 2078/92 en nr. 1257/1999 moesten nakomen, krachtens artikel 40, lid 5, van verordening nr. 1782/2003 juncto lid 1 van dit artikel, verzoeken dat hun referentiebedrag wordt berekend op basis van het kalenderjaar of de kalenderjaren van de referentieperiode waarin deze verbintenissen geen invloed hadden (zie arrest van 11 november 2010, Grootes, C-152/09, Jurispr. blz. I-11285, punt 60).

26 De Uniewetgever beschouwde bij de uitbreiding van de regeling van uitzonderlijke omstandigheden tot de landbouwers die tijdens de referentieperiode landbouwmilieuverbintenissen uit hoofde van de verordeningen nr. 2078/92 en nr. 1257/1999 moesten nakomen, dat een landbouwer die dergelijke verbintenissen was aangegaan, juist wegens deze verbintenissen niet mocht worden benadeeld in een latere steunregeling van de Unie, aangezien hij niet kon voorzien dat zijn beslissing gevolgen zou hebben voor de toekomstige rechtstreekse toeslagen op grond van een later vastgestelde regeling (zie arrest Grootes, reeds aangehaald, punten 36 en 44).

27 Deze uitlegging vindt bevestiging in de voorbereidende werkzaamheden van verordening nr. 1782/2003 en in het bijzonder in het document „Bedrijfstoeslagregeling, bijzondere gevallen, nationale reserve", dat op 28 mei 2003 is uitgedeeld op de bijeenkomst van de met horizontale landbouwvragen belaste werkgroep [(DS 200/03 REV 1), weergegeven in bijlage IV bij het document nr. 9971/03 van de Raad van 3 juni 2003], volgens hetwelk de landbouwers die landbouwmilieuverbintenissen zijn aangegaan, overeenkomstig het arrest van 28 april 1988, Mulder (120/86, Jurispr. blz. 2321, punt 24), in aanmerking moeten kunnen komen voor de regeling van de uitzonderlijke omstandigheden.

28 Blijkens de voorbereidende werkzaamheden noch blijkens een bepaling van verordening nr. 1782/2003 lag het in de bedoeling van de wetgever om de toepassing van deze regeling voor deze landbouwers afhankelijk te stellen van de voorwaarde dat hun productie „aanmerkelijk" werd beïnvloed.

29 Derhalve dient voor het antwoord op de eerste vraag te worden gewezen op het uit punt 26 van het onderhavige arrest voortvloeiende doel van de wetgever om ervoor te zorgen dat voor de landbouwers die tijdens de referentieperiode deze landbouwmilieuverbintenissen moesten nakomen, dezelfde situatie geldt als wanneer zij deze verbintenissen niet zouden zijn aangegaan.

30 Bovendien volstaat het voor recht op berekening van het referentiebedrag van de betrokken landbouwer op basis van het kalenderjaar of de kalenderjaren van de referentieperiode waarin geen landbouwmilieuverbintenissen uit hoofde van de verordeningen nr. 2078/92 en nr. 1257/1999 golden, blijkens de opzet van artikel 40 van verordening nr. 1782/2003 als zodanig dat hij in deze periode dergelijke verbintenissen moest nakomen, zonder dat hoeft te worden nagegaan of deze verbintenissen de productie van deze landbouwer hebben beïnvloed.

31 Zoals blijkt uit artikel 2 van verordening nr. 2078/92 juncto artikel 1, sub a, en de tweede en de twaalfde overweging van de considerans ervan alsook uit artikel 22 van verordening nr. 1257/1999, hebben deze verbintenissen, voor zover zij met name vereisen dat landbouwbedrijven worden geëxploiteerd met minder mest en gewasbeschermingsmiddelen, met meer extensieve vormen van landbouwexploitatie, met minder belasting van de rundveestapel of het schapenbestand per eenheid voederoppervlakte, waardoor rendementsverlies ontstaat, of zodat landbouwgrond voor milieubeschermingsdoeleinden uit productie wordt genomen of wordt beheerd tot openstelling voor het publiek en recreatief gebruik, namelijk tot intrinsiek gevolg dat de productie van de landbouwer die ze heeft aangegaan, nadelig wordt beïnvloed.

32 Voorts kan het voor de landbouwer, wiens productie is beïnvloed door de toepassing van maatregelen als gevolg van landbouwmilieuverbintenissen, in bepaalde omstandigheden moeilijk, ja zelfs onmogelijk zijn om een exacte verhouding tussen deze verbintenissen en de daling van zijn landbouwproductie aan te tonen.

33 Juist daarom ondervinden de landbouwers, krachtens artikel 40, lid 5, van verordening nr. 1782/2003, dezelfde gevolgen wanneer zij landbouwmilieuverbintenissen uit hoofde van de verordeningen nr. 2078/92 en nr. 1257/1999 zijn aangegaan als wanneer overmacht of uitzonderlijke omstandigheden hun productie nadelig beïnvloeden.

34 Bijgevolg dient artikel 40, lid 5, eerste alinea, van verordening nr. 1782/2003 aldus te worden uitgelegd dat iedere landbouwer, louter doordat hij tijdens de referentieperiode landbouwmilieuverbintenissen uit hoofde van de verordeningen nr. 2078/92 en nr. 1257/1999 moest nakomen, mag verzoeken om berekening van zijn referentiebedrag op basis van het kalenderjaar of de kalenderjaren van de referentieperiode waarin die verbintenissen niet golden.

Tweede vraag

35 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 40, lid 5, tweede alinea, van verordening nr. 1782/2003 aldus moet worden uitgelegd dat de lidstaten het recht op herwaardering van het referentiebedrag van de landbouwers wier productie is beïnvloed wegens landbouwmilieuverbintenissen die zij over de gehele periode 1997-2002 moesten nakomen, mogen baseren op de vergelijking tussen het bedrag van de directe toeslagen dat is ontvangen in het laatste jaar dat niet door een landbouwmilieuverbintenis is beïnvloed, ook al ligt dat jaar acht jaar vóór de referentieperiode, en het gemiddelde jaarlijkse bedrag van de in de referentieperiode ontvangen directe toeslagen.

36 Gelet op het antwoord op de eerste vraag dient op de tweede vraag te worden geantwoord dat artikel 40, lid 5, tweede alinea, van verordening nr. 1782/2003 aldus moet worden uitgelegd dat elke landbouwer, louter doordat hij tijdens de referentieperiode 1997-2002 landbouwmilieuverbintenissen uit hoofde van de verordeningen nr. 2078/92 en nr. 1257/1999 moest nakomen, mag verzoeken om berekening van zijn referentiebedrag op basis van objectieve criteria, zodat gelijke behandeling tussen de landbouwers wordt gegarandeerd alsook markt- en concurrentieverstoring wordt voorkomen, hetgeen ter controle van de verwijzende rechter staat.

37 Overeenkomstig het beginsel van de loyale samenwerking staat het voorts aan de nationale rechter om in het kader van zijn bevoegdheid artikel 40, lid 5, eerste en tweede alinea, van verordening nr. 1782/2003 toe te passen en te zorgen voor de volle werking ervan waarbij hij, zo nodig, elke strijdige nationale bepaling, met inbegrip van elke latere nationale bepaling buiten toepassing laat (zie in die zin arresten van 9 maart 1978, Simmenthal, 106/77, Jurispr. blz. 629, punt 24, en 26 februari 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, punt 45).

Kosten

38 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale 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 (Eerste kamer) verklaart voor recht:

1) **Artikel 40, lid 5, eerste 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, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1009/2008 van de Raad van 9 oktober 2008, moet aldus worden uitgelegd dat elke landbouwer, louter doordat hij tijdens de referentieperiode landbouwmilieuverbintenissen moest nakomen uit hoofde van de verordeningen (EEG) nr. 2078/92 van de Raad van 30 juni 1992 betreffende landbouwproductiemethoden die verenigbaar zijn met de eisen inzake milieubescherming, en betreffende natuurbeheer, en (EG) nr. 1257/1999 van de Raad van 17 mei 1999 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de landbouw (EOGFL) en tot wijziging en instelling van een aantal verordeningen, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 2223/2004 van de Raad van 22 december 2004, mag verzoeken om berekening van zijn referentiebedrag op basis van het kalenderjaar of de kalenderjaren van de referentieperiode waarin die verbintenissen niet golden.**

2) **Artikel 40, lid 5, tweede alinea, van verordening nr. 1782/2003, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1009/2008, moet aldus worden uitgelegd dat elke landbouwer, louter doordat hij tijdens de referentieperiode 1997-2002 landbouwmilieuverbintenissen moest nakomen uit hoofde van de verordeningen nr. 2078/92 en nr. 1257/1999, zoals gewijzigd bij verordening nr. 2223/2004, mag verzoeken om berekening van zijn referentiebedrag op basis van objectieve criteria, zodat gelijke behandeling tussen de landbouwers wordt gegarandeerd en markt- en concurrentieverstoring wordt voorkomen, hetgeen ter controle van de verwijzende rechter staat.**

ondertekeningen