ARREST VAN HET HOF (Vierde kamer)

14 maart 2013 *

„Gemeenschappelijk landbouwbeleid — Verordening (EG) nr. 73/2009 — Artikel 7, leden 1 en 2 — Modulatie van aan landbouwers toegekende rechtstreekse betalingen — Extra verlaging van rechtstreekse betalingen — Geldigheid — Beginsel van bescherming van gewettigd vertrouwen — Discriminatieverbod”

In zaak C-545/11,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Verwaltungsgericht Frankfurt (Oder) (Duitsland) bij beslissing van 28 september 2011, ingekomen bij het Hof op 24 oktober 2011, in de procedure

Agrargenossenschaft Neuzelle e.G.

tegen

Landrat des Landkreises Oder-Spree,

wijst

HET HOF (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: L. Bay Larsen, kamerpresident, J. Malenovský, U. Lõhmus, M. Safjan (rapporteur) en A. Prechal, rechters,

advocaat-generaal: M. Wathelet,

griffier: L. Hewlett, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 28 november 2012,

gelet op de opmerkingen van:

— Agrargenossenschaft Neuzelle e.G., vertegenwoordigd door U. Karpenstein en C. Johann, Rechtsanwälte,

— de Griekse regering, vertegenwoordigd door E. Leftheriotou en A. Vasilopoulou als gemachtigden,

— de Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door E. Sitbon en Z. Kupčová als gemachtigden,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door P. Rossi en B. Schima als gemachtigden,

* Procestaal: Duits.

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

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de geldigheid van artikel 7, leden 1 en 2, 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).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen de Agrargenossenschaft Neuzelle e.G. (hierna: „Agrargenossenschaft Neuzelle") en de Landrat des Landkreises Oder-Spree (hierna: „Landrat") over de verlaging, bij wege van modulatie, van de haar voor het jaar 2009 toegekende rechtstreekse betalingen.

Toepasselijke bepalingen

Verordening (EG) nr. 1782/2003

3 De punten 5, 21 en 22 van de considerans 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), 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"), luidden als volgt:

„(5) Voor een beter evenwicht tussen de beleidsinstrumenten die op bevordering van duurzame landbouw zijn gericht, en die welke bevordering van de plattelandsontwikkeling tot doel hebben, dient voor de hele Gemeenschap op verplichte basis een systeem te worden ingevoerd waarbij de rechtstreekse betalingen in de jaren 2005 tot en met 2012 geleidelijk worden verlaagd. Alle rechtstreekse betalingen boven bepaalde bedragen dienen elk jaar met een bepaald percentage te worden verlaagd. De gerealiseerde besparingen moeten worden gebruikt voor de financiering van maatregelen in het kader van de plattelandsontwikkeling en over de lidstaten worden verdeeld volgens nader te omschrijven criteria. Het is evenwel dienstig te bepalen dat een zeker percentage van de bedragen in de lidstaat blijft waar de besparingen werden gerealiseerd. Tot 2005 kunnen de lidstaten de huidige facultatieve modulatie (‚differentiatie') op grond van verordening (EG) nr. 1259/1999 van de Raad van 17 mei 1999 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de regelingen inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid [...] verder toepassen.

[...]

(21) De rechtstreekse inkomenssteun waarin de steunregelingen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid voorzien, heeft vooral tot doel de landbouwbevolking een redelijke levensstandaard te verzekeren. Dit doel hangt nauw samen met de instandhouding van

plattelandsgebieden. Om een verkeerde besteding van communautaire middelen te voorkomen, mogen geen steunbetalingen worden gedaan aan landbouwers die de voorwaarden voor het verkrijgen van die betalingen kunstmatig hebben gecreëerd.

(22) De gemeenschappelijke steunregelingen moeten worden aangepast aan de ontwikkelingen, indien nodig op korte termijn. De begunstigden kunnen er bijgevolg niet op vertrouwen dat de steunvoorwaarden ongewijzigd blijven, en dienen voorbereid te zijn op een mogelijke herziening van de regelingen in het licht van de marktontwikkelingen."

4 Artikel 10 van verordening nr. 1782/2003, met als opschrift „Modulatie", bepaalde in de leden 1 en 2:

„1. Alle bedragen van de in een bepaald kalenderjaar in een bepaalde lidstaat aan een landbouwer uit te keren rechtstreekse betalingen worden voor elk jaar tot en met 2012 verlaagd met de volgende percentages:

[...]

— 2009: 5 %,

— 2010: 5 %,

— 2011: 5 %,

— 2012: 5 %.

2. De bedragen die voortvloeien uit de toepassing van de in lid 1 vastgestelde verlagingen, na aftrek van de in bijlage II bedoelde totale bedragen, zijn beschikbaar als extra communautaire steun voor overeenkomstig verordening (EG) nr. 1257/1999 uit de afdeling Garantie van het [Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de landbouw (EOGFL)] gefinancierde maatregelen in het kader van de programmering van de plattelandsontwikkeling."

5 In artikel 30 van die verordening, met als opschrift „Herziening", was bepaald:

„De in bijlage I genoemde steunregelingen worden toegepast onverminderd de mogelijkheid deze op elk tijdstip in het licht van de marktontwikkelingen en de begrotingssituatie te herzien."

6 Ter zake bevatte bijlage I bij die verordening de „[l]ijst van de steunregelingen die voldoen aan de criteria van artikel 1".

Verordening nr. 73/2009

7 Bij verordening nr. 73/2009, die op grond van artikel 149 ervan vanaf 1 januari 2009 van toepassing is, is verordening nr. 1782/2003 onder de in artikel 146 ervan bepaalde voorwaarden ingetrokken en is een nieuw systeem van verplichte modulatie vastgesteld.

8 In dat verband luiden de punten 8 tot en met 11 van de considerans van die verordening als volgt:

„(8) Voor een beter evenwicht tussen de beleidsinstrumenten die op bevordering van duurzame landbouw zijn gericht enerzijds, en die welke bevordering van de plattelandsontwikkeling tot doel hebben anderzijds, is bij verordening (EG) nr. 1782/2003 op verplichte basis een systeem ingevoerd waarbij de rechtstreekse betalingen geleidelijk worden verlaagd (‚modulatie'). Dit systeem moet worden behouden en moet de vrijstelling van modulatie voor de eerste 5 000 EUR aan rechtstreekse betalingen omvatten.

(9) De besparingen die voortvloeien uit modulatie worden gebruikt voor de financiering van maatregelen in het kader van het plattelandsontwikkelingsbeleid. Sinds de aanneming van verordening (EG) nr. 1782/2003 wordt de landbouwsector geconfronteerd met nieuwe, veeleisende uitdagingen, zoals de klimaatverandering en het toenemende belang van bio-energie, alsook de behoefte aan beter waterbeheer en aan een efficiëntere bescherming van de biodiversiteit. Als verdragsluitende partij bij het Protocol van Kyoto [...] is de Europese Gemeenschap ertoe gehouden haar beleid aan te passen in het licht van de klimaatveranderingsproblematiek. Naar aanleiding van ernstige problemen in verband met waterschaarste en droogte oordeelde de Raad bovendien in zijn conclusies ‚Waterschaarste en droogten' van 30 oktober 2007 dat de waterbeheersvraagstukken in de landbouw nader moeten worden bestudeerd. Voorts heeft de Raad er in zijn conclusies ‚Het biodiversiteitsverlies uiterlijk in 2010 een halt toeroepen' van 18 december 2006 op gewezen dat de bescherming van de biodiversiteit een zeer belangrijke uitdaging blijft en dat, hoewel belangrijke vorderingen zijn geboekt, extra inspanningen moeten worden geleverd, wil de Gemeenschap haar biodiversiteitsdoelstelling voor 2010 halen. Aangezien innovatie met name kan bijdragen tot de ontwikkeling van nieuwe technologieën, producten en procedés, dient zij de inspanningen om deze uitdagingen aan te pakken te ondersteunen. In 2015 verstrijkt de melkquotaregeling die is ingesteld op grond van verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad van 22 oktober 2007 houdende een gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten en specifieke bepalingen voor een aantal landbouwproducten [...]. De zuivelproducenten zullen bijgevolg specifieke inspanningen moeten leveren om zich aan de nieuwe omstandigheden aan te passen, met name in probleemgebieden. Ook deze bijzondere situatie zou dus moeten worden omschreven als een nieuwe uitdaging waaraan de lidstaten het hoofd moeten kunnen bieden om voor een ‚zachte landing' van de zuivelsector in hun land te zorgen.

(10) De Gemeenschap erkent de noodzaak om deze nieuwe uitdagingen in het kader van haar beleid aan te pakken. Op het gebied van de landbouw vormen de plattelandsontwikkelingsprogramma's die zijn goedgekeurd in het kader van verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad van 20 september 2005 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) [...], hiertoe een geschikt instrument. Om de lidstaten in staat te stellen hun plattelandsontwikkelingsprogramma's dienovereenkomstig aan te passen zonder hun lopende activiteiten op het gebied van plattelandsontwikkeling op andere gebieden te beperken, dienen aanvullende financiële middelen ter beschikking te worden gesteld. De financiële vooruitzichten voor de periode 2007-2013 bieden echter geen ruimte om het plattelandsontwikkelingsbeleid van de Gemeenschap met de nodige extra financiële middelen toe te rusten. In deze omstandigheden dienen de vereiste financiële middelen grotendeels te worden gehaald uit de opbrengsten van een geleidelijke verhoging van de voor de modulatie geldende verlagingspercentages voor de rechtstreekse betalingen.

(11) Kenmerkend voor de verdeling van de rechtstreekse inkomenssteun over de landbouwers is dat een groot aantal betalingen worden toegewezen aan een vrij gering aantal grootschalige begunstigden. Het moge duidelijk zijn dat het voor een efficiënte verwezenlijking van het met inkomenssteun beoogde doel niet nodig is dat aan grootschalige begunstigden hetzelfde steunbedrag per eenheid wordt toegekend. Grote begunstigden hebben bovendien een groter aanpassingsvermogen en kunnen bijgevolg gemakkelijker werken met lagere steunbedragen per eenheid. Daarom is het billijk te verwachten dat landbouwers met hoge steunbedragen een bijzondere bijdrage leveren tot de financiering van plattelandsontwikkelingsmaatregelen die op de nieuwe uitdagingen zijn toegespitst. Hiertoe is het passend een mechanisme vast te stellen aan de hand waarvan op de hogere betalingen een forsere verlaging wordt toegepast en moeten de daaruit voortvloeiende opbrengsten [...] worden gebruikt om de nieuwe uitdagingen in het kader van de plattelandsontwikkeling aan te gaan."

9 Volgens artikel 1 ervan worden bij verordening nr. 73/2009 met name „gemeenschappelijke voorschriften inzake rechtstreekse betalingen" vastgesteld.

10 Artikel 2 van die verordening luidt:

„Voor de toepassing van de onderhavige verordening gelden de volgende definities:

a) ‚landbouwer': een natuurlijke of rechtspersoon dan wel een groep natuurlijke of rechtspersonen, ongeacht de rechtspositie van de groep en haar leden volgens het nationale recht, waarvan het bedrijf zich bevindt op het grondgebied van de Gemeenschap als bedoeld in artikel 299 van het Verdrag en die een landbouwactiviteit uitoefent;

[...]

d) ‚rechtstreekse betaling': een betaling die rechtstreeks aan landbouwers wordt toegekend op grond van een in bijlage I genoemde steunregeling;

[...]

h) ‚landbouwgrond': om het even welke grond die wordt gebruikt als bouwland, blijvend grasland of voor de teelt van blijvende gewassen."

11 Artikel 7 van die verordening, met als opschrift „Modulatie", bepaalt in de leden 1 en 2:

„1. Elk in een bepaald kalenderjaar aan een landbouwer te verlenen bedrag aan rechtstreekse betalingen dat 5 000 EUR overschrijdt, wordt voor elk jaar tot en met 2012 verlaagd met de volgende percentages:

a) 2009: 7 %,

b) 2010: 8 %,

c) 2011: 9 %,

d) 2012: 10 %.

2. De in lid 1 vastgestelde verlagingspercentages worden met 4 percentpunten verhoogd voor bedragen van meer dan 300 000 EUR."

12 Artikel 9 van verordening nr. 73/2009, met als opschrift „Uit de modulatie voortvloeiende bedragen", bepaalt in lid 1:

„De bedragen die in andere dan de nieuwe lidstaten voortvloeien uit de toepassing van de in artikel 7 vastgestelde verlagingen zijn overeenkomstig dit artikel beschikbaar als aanvullende communautaire steun voor maatregelen in het kader van plattelandsontwikkelingsprogramma's die overeenkomstig verordening (EG) nr. 1698/2005 worden gefinancierd met middelen uit het Elfpo."

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

13 Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat de Agrargenossenschaft Neuzelle naar eigen zeggen een landbouwcoöperatie naar Duits recht is die zich bezighoudt met akkerbouw en veeteelt. Zij telt 119 leden en heeft 123 mensen in dienst.

14 Naar aanleiding van een aanvraag die deze coöperatie op 12 mei 2009 had ingediend, heeft de Landrat bij besluit van 26 november 2009 haar in haar hoedanigheid van landbouwer in de zin van artikel 2, sub a, van verordening nr. 73/2009 voor het jaar 2009 een bedrag van 1 461 037,51 EUR toegekend in

het kader van de bedrijfstoeslagregeling. Volgens de verwijzingsbeslissing heeft de Landrat, gelet op de in aanmerking genomen oppervlakte en de gemiddelde waarde van de toeslagrechten na toepassing van artikel 7, leden 1 en 2, van die verordening, het voorlopig op 1 627 738,77 EUR vastgestelde bedrag verlaagd met 166 701,26 EUR.

15 Bij besluit van 25 februari 2010 heeft de Landrat het bezwaar afgewezen dat Agrargenossenschaft Neuzelle had gemaakt tegen dat besluit waarbij haar rechten werden gekort, en dat alleen was gericht tegen de toepassing van artikel 7, leden 1 en 2, van verordening nr. 73/2009.

16 Op 22 maart 2010 heeft Agrargenossenschaft Neuzelle bij het Verwaltungsgericht Frankfurt (Oder) beroep ingesteld, waarbij zij vorderde dat uit hoofde van de bedrijfstoeslagregeling voor het jaar 2009 nog een extra bedrag van 85 564,33 EUR zou worden betaald.

17 Volgens de verwijzende rechter hangt de oplossing in het hoofdgeding in de eerste plaats af van het antwoord op de vraag of artikel 7, lid 1, van verordening nr. 73/2009 de toetsing aan het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen kan doorstaan voor zover daarin voor de jaren 2009 tot en met 2012 voor de rechtstreekse betalingen verlagingspercentages zijn vastgesteld die hoger zijn dan die waarin was voorzien bij artikel 10, lid 1, van verordening nr. 1782/2003.

18 De oplossing hangt volgens de verwijzende rechter in de tweede plaats af van het antwoord op de vraag of artikel 7, lid 2, van verordening nr. 73/2009 verenigbaar is met het in artikel 40, lid 2, tweede alinea, VWEU geformuleerde non-discriminatiebeginsel, volgens hetwelk de gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten elke discriminatie tussen producenten of verbruikers van de Europese Unie moet uitsluiten.

19 Artikel 7, lid 2, van verordening nr. 73/2009 kan volgens de verwijzende rechter immers resulteren in een ongerechtvaardigd verschil in behandeling tussen landbouwers die een grote oppervlakte landbouwgrond exploiteren en landbouwers die een kleine oppervlakte exploiteren. Voorts werkt die bepaling in het nadeel van de landbouwers die hun activiteiten in samenwerking met andere landbouwers uitoefenen, zoals het geval is binnen de landbouwcoöperaties naar Duits recht, die „groepen" in de zin van artikel 2, sub a, van die verordening zijn, in tegenstelling tot landbouwers die zich niet door middel van vennootschapsrechtelijke structuren maar op basis van minder verregaande overeenkomsten organiseren en daarbij uit economisch bedrijfsoogpunt vergelijkbare synergiën realiseren. Die coöperaties bereiken immers sneller het in artikel 7, lid 2, bedoelde bedrag van de rechtstreekse betalingen waarboven de verlagingspercentages worden verhoogd.

20 Bovendien heeft de Uniewetgever volgens de verwijzende rechter de in het Franse recht bestaande groupements agricoles d'exploitation en commun (landbouwverenigingen tot gezamenlijke exploitatie; hierna: „GAEC") uitgesloten van de toepassing van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 73/2009. In dat verband is, zoals de Agrargenossenschaft Neuzelle in haar schriftelijke opmerkingen opmerkt, bij de vaststelling van die verordening in de notulen van de Raad een „[v]erklaring [van de Commissie] betreffende de toepassing van modulatie en financiële discipline op de [GAEC] (artikel 12 ‚Extra steunbedrag' van verordening [...] nr. 1782/2003)" (document van de Raad 5263/09 ADD 1 van 15 januari 2009), opgenomen, die luidt als volgt:

„De Commissie herinnert voorts aan de beginselen die ten grondslag liggen aan de door haar bij de aanneming van verordening (EG) nr. 1782/2003 afgelegde verklaring waarbij de Commissie oordeelt dat de bedrijven die deel uitmaken van een [GAEC] als ingesteld bij de Franse ‚Code rural', elk als één landbouwer moeten worden beschouwd voor de toepassing van het extra steunbedrag in het kader van modulatie en de vrijstellingen in het kader van het mechanisme van financiële discipline."

21 In die omstandigheden heeft het Verwaltungsgericht Frankfurt (Oder) de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Is artikel 7, lid 1, van verordening [...] nr. 73/2009 [...] geldig voor zover het voor de jaren 2009 tot en met 2012 voorziet in een verlaging van de rechtstreekse betalingen met een percentage dat hoger is dan 5 %?

2) Is artikel 7, lid 2, van verordening [...] nr. 73/2009 [...] geldig?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

22 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 7, lid 1, van verordening nr. 73/2009, gelet op het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen, geldig is voor zover daarbij voor de jaren 2009 tot en met 2012 is voorzien in een extra verlaging van de rechtstreekse betalingen ten opzichte van de in artikel 10, lid 1, van verordening nr. 1782/2003 vastgestelde bedragen.

23 Om te beginnen zij eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak van het Hof het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen één van de fundamentele beginselen van de Unie is (zie arresten van 5 mei 1981, Dürbeck, 112/80, Jurispr. blz. 1095, punt 48; 24 maart 2011, ISD Polska e.a./Commissie, C-369/09 P, Jurispr. blz. I-2011, punt 122, alsook 26 juni 2012, Polen/Commissie, C-335/09 P, punt 180).

24 Iedere justitiabele bij wie een instelling van de Unie gegronde verwachtingen heeft gewekt, kan zich op dit beginsel beroepen (zie in die zin arrest van 11 maart 1987, Van den Bergh en Jurgens en Van Dijk Food Products (Lopik)/EEG, 265/85, Jurispr. blz. 1155, punt 44; arrest ISD Polska e.a./Commissie, reeds aangehaald, punt 123, alsook arrest van 22 september 2011, Bell & Ross/BHIM, C-426/10 P, Jurispr. blz. I-8849, punt 56).

25 Nauwkeurige, onvoorwaardelijke, onderling overeenstemmende en van bevoegde en betrouwbare bronnen afkomstige inlichtingen zijn toezeggingen die dergelijke verwachtingen kunnen wekken, ongeacht de vorm waarin zij worden meegedeeld. Niemand kan evenwel schending van het vertrouwensbeginsel aanvoeren, wanneer er geen sprake is van concrete toezeggingen die door de overheidsinstantie aan hem zijn gedaan (arrest van 17 maart 2011, AJD Tuna, C-221/09, Jurispr. blz. I-1655, punt 72 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

26 Wanneer verder een voorzichtige en bezonnen marktdeelnemer de vaststelling van een voor zijn belangen nadelige maatregel van de Unie kan voorzien, kan hij zich niet op het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen beroepen wanneer die maatregel wordt vastgesteld (zie in die zin reeds aangehaalde arresten Van den Bergh en Jurgens en Van Dijk Food Products (Lopik)/EEG, punt 44, en AJD Tuna, punt 73).

27 In casu moet worden vastgesteld dat artikel 10, lid 1, van verordening nr. 1782/2003 bepaalde dat in het kader van de modulatie, de bedragen van de in een bepaald kalenderjaar in een bepaalde lidstaat aan een landbouwer uit te keren rechtstreekse betalingen in de jaren 2009 tot en met 2012 voor elk jaar met 5 % moesten worden verlaagd.

28 Zoals was bepaald in artikel 10, lid 2, moesten de bedragen die voortvloeiden uit de toepassing van die verlagingen beschikbaar worden gesteld als extra communautaire steun voor maatregelen in het kader van de programmering van de plattelandsontwikkeling.

29 Op grond van verordening nr. 73/2009, waarbij verordening nr. 1782/2003 is ingetrokken en vervangen, is op het in een bepaald kalenderjaar aan een landbouwer te verlenen bedrag aan rechtstreekse betalingen dat 5 000 EUR overschrijdt, een hoger verlagingspercentage toegepast dan de percentages waarin was voorzien bij artikel 10, lid 1, van verordening nr. 1782/2003. Krachtens artikel 7, lid 1, van verordening nr. 73/2009 moesten de bedragen thans immers worden verlaagd met 7 % in het jaar 2009, 8 % in het jaar 2010, 9 % in het jaar 2011 en 10 % in het jaar 2012.

30 Ofschoon de in artikel 10, lid 1, van verordening nr. 1782/2003 vastgestelde verlagingspercentages voor de rechtstreekse betalingen voor de jaren 2009 tot en met 2012 lager waren dan die in artikel 7, lid 1, van verordening nr. 73/2009, kunnen de landbouwers van de Unie niet aanvoeren dat het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen is geschonden.

31 Artikel 30 van verordening nr. 1782/2003 bepaalde immers dat de in bijlage I bij die verordening genoemde steunregelingen werden „toegepast onverminderd de mogelijkheid deze op elk tijdstip in het licht van de marktontwikkelingen en de begrotingssituatie te herzien".

32 Voorts stond in punt 22 van de considerans van die verordening te lezen dat „[d]e gemeenschappelijke steunregelingen moeten worden aangepast aan de ontwikkelingen, indien nodig op korte termijn", en dat „[d]e begunstigden er bijgevolg niet op [kunnen] vertrouwen dat de steunvoorwaarden ongewijzigd blijven, en dienen voorbereid te zijn op een mogelijke herziening van de regelingen in het licht van de marktontwikkelingen".

33 Een voorzichtige en bezonnen marktdeelnemer was dus in staat te voorzien dat de rechtstreekse betalingen op grond van de inkomenssteunregelingen in het licht van de marktontwikkelingen en de begrotingssituatie neerwaarts konden worden herzien.

34 In dat verband zijn bij verordening nr. 73/2009 de rechtstreekse betalingen verder verlaagd om de in de punten 9 en 10 van de considerans van die verordening genoemde redenen en met name op grond dat, volgens dat laatste punt van de considerans „[d]e financiële vooruitzichten voor de periode 2007-2013 [...] geen ruimte [bieden] om het plattelandsontwikkelingsbeleid van de Gemeenschap met de nodige extra financiële middelen toe te rusten", en dat „[i]n deze omstandigheden de vereiste financiële middelen grotendeels [dienen] te worden gehaald uit de opbrengsten van een geleidelijke verhoging van de voor de modulatie geldende verlagingspercentages voor de rechtstreekse betalingen".

35 Bovendien verwijst de verwijzende rechter naar de ontstaansgeschiedenis van verordening nr. 1782/2003. Hij brengt in herinnering dat in het op 21 januari 2003 door de Commissie ingediende 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 producenten van bepaalde gewassen [COM(2003) 23 def.; hierna: „voorstel voor een verordening"], een artikel 10, lid 2, was opgenomen, volgens hetwelk de in lid 1 van dat artikel vastgestelde percentages konden „worden gewijzigd volgens de in artikel 82, lid 2, bedoelde procedure".

36 Uit voormeld artikel 82, lid 2, van het voorstel voor een verordening volgt evenwel dat de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden om de verlagingspercentages voor de bedragen van de rechtstreekse betalingen te wijzigen, zou zijn verleend aan de Commissie.

37 Zoals de Commissie in haar schriftelijke opmerkingen heeft opgemerkt, kan het feit dat artikel 10, lid 2, van het voorstel voor een verordening niet is overgenomen in verordening nr. 1782/2003 echter in die zin worden uitgelegd dat de Raad zich het recht heeft voorbehouden om op grond van artikel 30 van die verordening zelf die percentages te wijzigen, zonder aan de Commissie bevoegdheden te delegeren om over te gaan tot een dergelijke wijziging.

38 Bijgevolg konden de landbouwers van de Unie, zoals de Griekse regering, de Raad en de Commissie in hun schriftelijke opmerkingen terecht opmerken, zich niet beroepen op een gewettigd vertrouwen dat de in artikel 10, lid 1, van verordening nr. 1782/2003 voor de jaren 2009 tot en met 2012 vastgestelde verlagingspercentages voor de rechtstreekse betalingen ongewijzigd zouden blijven.

39 Bijgevolg dient op de eerste vraag te worden geantwoord dat bij onderzoek van deze vraag niet is gebleken van feiten of omstandigheden die, gelet op het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen, de geldigheid van artikel 7, lid 1, van verordening nr. 73/2009 kunnen aantasten.

Tweede vraag

40 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of, gelet op het non-discriminatiebeginsel, artikel 7, lid 2, van verordening nr. 73/2009, waarin is bepaald dat de in lid 1 van dit artikel vastgestelde verlagingspercentages met 4 percentpunten worden verhoogd voor bedragen van meer dan 300 000 EUR, geldig is, waarbij het bestaan van discriminatie dient te worden beoordeeld aan de hand van de grootte van de betrokken bedrijven en de rechtsvorm waarin de landbouwactiviteit wordt uitgeoefend.

41 In dat verband zij om te beginnen eraan herinnerd dat het non-discriminatiebeginsel behoort tot de algemene beginselen van het recht van de Unie en op het gebied van de landbouw tot uitdrukking komt in artikel 40, lid 2, tweede alinea, VWEU (zie in die zin arresten van 23 maart 2006, Unitymark en North Sea Fishermen's Organisation, C-535/03, Jurispr. blz. I-2689, punt 53, en 2 september 2010, Karanikolas e.a., C-453/08, Jurispr. blz. I-7895, punt 49).

42 Dat beginsel vereist dat, behoudens objectieve rechtvaardiging, vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk worden behandeld (arrest van 11 juli 2006, Franz Egenberger, C-313/04, Jurispr. blz. I-6331, punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

43 Wat de omvang van het toezicht op de eerbiediging van dat beginsel betreft, zij eraan herinnerd dat de Uniewetgever op het gebied van de landbouw over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt, in overeenstemming met de hem bij de artikelen 40 VWEU tot en met 43 VWEU toegekende politieke verantwoordelijkheid. Derhalve dient het rechterlijke toezicht zich te beperken tot het onderzoek of bij de vaststelling van de betrokken maatregel geen kennelijke dwaling of misbruik van bevoegdheid is begaan, dan wel of het betrokken orgaan de grenzen van zijn beoordelingsbevoegdheid niet kennelijk heeft overschreden (zie met name arrest AJD Tuna, reeds aangehaald, punt 80).

44 Bijgevolg staat het aan het Hof om na te gaan, ten eerste, of het verschil in behandeling tussen de landbouwers naargelang van de geëxploiteerde oppervlakte landbouwgrond, zoals vastgesteld in artikel 7, lid 2, van verordening nr. 73/2009, zijn rechtvaardiging kan vinden in objectieve redenen die niet kennelijk ongeschikt zijn (zie in die zin arrest Polen/Commissie, reeds aangehaald, punt 128).

45 In dat verband zij opgemerkt dat de Raad in punt 11 van de considerans van verordening nr. 73/2009 de in voormeld artikel 7, lid 2, vastgestelde extra verlagingen heeft gerechtvaardigd met het betoog dat het voor de verwezenlijking van het doel van de inkomenssteun niet nodig is dat grootschalige begunstigden hetzelfde steunbedrag wordt toegekend, en dat zij een groter aanpassingsvermogen hebben en bijgevolg gemakkelijker kunnen werken met lagere steunbedragen per eenheid. Volgens die instelling is het daarom billijk te verwachten dat landbouwers met hoge steunbedragen een bijzondere bijdrage leveren tot de financiering van plattelandsontwikkelingsmaatregelen die op de nieuwe uitdagingen zijn toegespitst.

46 In het kader van het toezicht dat het Hof onder de in de punten 43 en 44 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte voorwaarden uitoefent, lijken dergelijke overwegingen niet kennelijk ongeschikt te zijn. De Raad mocht immers vaststellen dat grootschalige begunstigden, gelet op hun specifieke kenmerken, zich in een andere situatie bevinden dan andere landbouwers, zodat zij verschillend mogen worden behandeld ter zake van de modulatie van de rechtstreekse betalingen.

47 Bovendien staat het niet aan het Hof om in het kader van een dergelijk toezicht in detail de argumenten te onderzoeken die in de verwijzingsbeslissing zijn vermeld en met name verband houden met de omstandigheid dat grootschalige begunstigden in de regel per hectare meer aan de verplichte verzekering onderworpen werknemers tewerkstellen, dat zij meestal gebruikmaken van vast personeel, dat de kostendegressie voor grote bedrijven grenzen kent en dat er sprake is van specifieke agrarische structuren in de deelstaten van de voormalige Duitse Democratische Republiek. Zelfs al zouden deze gegevens juist zijn, zij zijn slechts elementen waarmee, samen met andere, door de Raad rekening wordt gehouden in het kader van de algemene beoordeling die hij als Uniewetgever dient te verrichten, waarbij het Hof zijn eigen beoordeling van dergelijke elementen niet in de plaats van die van deze wetgever mag stellen.

48 Wat ten tweede de rechtsvorm betreft waarin de landbouwactiviteit wordt uitgeoefend, benadrukt de verwijzende rechter dat landbouwcoöperaties naar Duits recht „groepen” in de zin van artikel 2, sub a, van verordening nr. 73/2009 zijn, in tegenstelling tot landbouwers die op basis van rechtens minder bindende overeenkomsten samenwerken. Bovendien heeft de Uniewetgever volgens hem de GAEC uitgesloten van de toepassing van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 73/2009.

49 In dat verband zij opgemerkt dat artikel 7, lid 2, van verordening nr. 73/2009 geen onderscheid maakt naargelang de rechtsvorm waarin de landbouwactiviteit wordt uitgeoefend.

50 Artikel 2, sub a, van verordening nr. 73/2009 betreft elke „groep natuurlijke of rechtspersonen, ongeacht de rechtspositie van de groep en haar leden volgens het nationale recht”. Bijgevolg moeten landbouwers wanneer zij hun activiteit uitoefenen in het kader van een dergelijke „groep”, worden beschouwd als één „landbouwer” in de zin van verordening nr. 73/2009.

51 Wat meer in het bijzonder de GAEC betreft, kan worden volstaan met de vaststelling dat dergelijke groepen naar Frans recht niet worden vermeld in artikel 7, lid 2, van verordening nr. 73/2009 en evenmin in enige andere bepaling van die verordening. De positie van de GAEC wordt enkel ter sprake gebracht in de in punt 20 van het onderhavige arrest aangehaalde verklaring van de Commissie die bij de aanneming van verordening nr. 73/2009 in de notulen van de Raad is opgenomen. In die verklaring heeft de Commissie herinnerd aan haar zienswijze dat de bedrijven die deel uitmaken van een GAEC, in het kader van het mechanisme van financiële discipline elk als één landbouwer moeten worden beschouwd met name voor de toepassing van het extra steunbedrag in het kader van de modulatie.

52 Volgens vaste rechtspraak van het Hof kan een dergelijke verklaring evenwel niet worden gebruikt bij de uitlegging van een bepaling van afgeleid recht wanneer, zoals in casu, de inhoud ervan niet in de tekst van de betrokken bepaling is terug te vinden en dus geen rechtskracht heeft (zie met name arresten van 26 februari 1991, Antonissen, C-292/89, Jurispr. blz. I-745, punt 18, en 19 december 2012, Leno Merken, C-149/11, punt 46).

53 Gelet op een en ander moet op de tweede vraag worden geantwoord dat bij onderzoek ervan niet is gebleken van feiten of omstandigheden die, gelet op het non-discriminatiebeginsel, de geldigheid kunnen aantasten van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 73/2009.

Kosten

54 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 (Vierde kamer) verklaart voor recht:

1) **Bij onderzoek van de eerste vraag is niet gebleken van feiten of omstandigheden die, gelet op het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen, de geldigheid kunnen aantasten van artikel 7, lid 1, 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.**

2) **Bij onderzoek van de tweede vraag is niet gebleken van feiten of omstandigheden die, gelet op het non-discriminatiebeginsel, de geldigheid van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 73/2009 kunnen aantasten.**

ondertekeningen