ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)

17 december 2020*

„Prejudiciële verwijzing – Gemeenschappelijk landbouwbeleid – Verordening (EU) nr. 1307/2013 – Voorschriften inzake rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van steunregelingen – Basisbetalingsregeling – Artikel 24, lid 2, eerste volzin – Begrip ‚subsidiabele hectare waarover de landbouwer beschikt' – Illegale exploitatie van het betrokken areaal door een derde – Artikel 32, lid 2, onder b), ii) – Verzoek om activering van betalingsrechten voor een beboste oppervlakte – Begrip ‚grond die in 2008 recht gaf op betalingen' – Bedrijfsbetalingsregeling of regeling inzake een enkele areaalbetaling"

In zaak C-216/19,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Verwaltungsgericht Berlin (bestuursrechter in eerste aanleg Berlijn, Duitsland) bij beslissing van 28 februari 2019, ingekomen bij het Hof op 11 maart 2019, in de procedure

WQ

tegen

Land Berlin,

wijst

HET HOF (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: L. Bay Larsen (rapporteur), kamerpresident, C. Toader en M. Safjan, rechters,

advocaat-generaal: P. Pikamäe,

griffier: M. Krausenböck, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 25 juni 2020,

gelet op de opmerkingen van:

– WQ, optredend voor zichzelf,

– de Duitse regering, vertegenwoordigd door J. Möller en D. Klebs als gemachtigden,

– de Spaanse regering, vertegenwoordigd door S. Centeno Huerta, J. Ruiz Sánchez en A. Rubio González als gemachtigden,

* Procestaal: Duits.

– de Franse regering, vertegenwoordigd door C. Mosser als gemachtigde,

– de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. K. Bulterman, J. Langer en J. M. Hoogveld als gemachtigden,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door B. Hofstötter en A. Sauka als gemachtigden,

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

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van verordening (EU) nr. 1307/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van voorschriften voor rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van verordening (EG) nr. 637/2008 van de Raad en verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad (PB 2013, L 347, blz. 608, met rectificatie in PB 2016, L 130, blz. 8).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen WQ en het Land Berlin (deelstaat Berlijn, Duitsland) over de regels die van toepassing zijn bij een dubbele aanvraag voor de toewijzing van betalingsrechten voor dezelfde in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) subsidiabele oppervlakte, alsmede de regels die van toepassing zijn op het begrip „subsidiabele hectare” in verband met de toewijzing van betalingsrechten voor een beboste oppervlakte.

Toepasselijke bepalingen

Verordening nr. 1257/1999

3 Artikel 31, lid 1, eerste alinea, van verordening (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) (PB 1999, L 160, blz. 80) bepaalde:

„Er wordt steun toegekend voor de bebossing van landbouwgrond, mits de aanplant is aangepast aan de plaatselijke omstandigheden en verenigbaar is met het milieu.”

Verordening nr. 1782/2003

4 In artikel 2, onder a), van verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad van 29 september 2003 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers en houdende wijziging van de verordeningen (EEG) nr. 2019/93, (EG) nr. 1452/2001, (EG) nr. 1453/2001, (EG) nr. 1454/2001, (EG) nr. 1868/94, (EG) nr. 1251/1999, (EG) nr. 1254/1999, (EG) nr. 1673/2000, (EEG) nr. 2358/71 en (EG) nr. 2529/2001 (PB 2003, L 270, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 479/2008 van de Raad van 29 april 2008 (PB 2008, L 148, blz. 1), was bepaald:

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

onder ‚landbouwer' wordt verstaan: een natuurlijke of rechtspersoon dan wel een groep natuurlijke of rechtspersonen, ongeacht de rechtspositie van de groep en haar leden volgens het nationale recht, waarvan het bedrijf zich bevindt op het grondgebied van de [Europese] Gemeenschap als bedoeld in artikel 299 [EG] en die een landbouwactiviteit uitoefent".

5 Artikel 22 van deze verordening, met als opschrift „Steunaanvragen", dat is opgenomen in titel II, „Algemene bepalingen", luidde:

„1. Een landbouwer dient elk jaar een aanvraag voor de onder het geïntegreerd systeem vallende rechtstreekse betalingen in waarin, voor zover van toepassing, worden vermeld:

– alle percelen landbouwgrond van het bedrijf,

[...]

– het aantal en het bedrag van de toeslagrechten,

– alle andere bij deze verordening of door de betrokken lidstaat voorgeschreven gegevens.

2. De lidstaat kan besluiten dat in de steunaanvraag alleen de veranderingen ten opzichte van de in het voorgaande jaar ingediende steunaanvraag hoeven te worden opgegeven. De lidstaat verspreidt voorbedrukte formulieren die zijn gebaseerd op de in het voorgaande jaar geconstateerde oppervlakten, en verstrekt grafisch materiaal dat de ligging van die oppervlakten en, in voorkomend geval, de standplaats van de olijfbomen aangeeft.

[...]"

6 Artikel 23 van die verordening, „Verificatie van de voorwaarden voor subsidiabiliteit", bepaalde in de leden 1 en 2:

„1. De lidstaten onderwerpen de steunaanvragen aan administratieve controles, inclusief een verificatie van de subsidiabele oppervlakte en de desbetreffende toeslagrechten.

2. De administratieve controles worden aangevuld met een op verificatie van de subsidiabiliteit gericht systeem van controles ter plaatse. [...]"

7 Artikel 25 van voornoemde verordening, „Controles op de naleving van de randvoorwaarden", bepaalde in lid 1:

„De lidstaten verrichten controles ter plaatse, om na te gaan of de landbouwer de in hoofdstuk 1 bedoelde verplichtingen nakomt."

8 Artikel 33 van verordening nr. 1782/2003, „Subsidiabiliteit", dat is opgenomen in titel III, hoofdstuk 1, van die verordening, bepaalde in lid 1:

„De landbouwers kunnen gebruikmaken van de bedrijfstoeslagregeling indien:

a) zij op grond van ten minste een van de in bijlage VI bedoelde steunregelingen een betaling hebben ontvangen in de in artikel 38 vastgestelde referentieperiode, [...]

b) zij het bedrijf of een gedeelte van het bedrijf door feitelijke of verwachte vererving hebben verkregen van een landbouwer die aan de voorwaarden onder a) voldeed, of

c) zij een toeslagrecht uit de nationale reserve of via overdracht hebben verkregen."

9 Artikel 34 van die verordening, „Toepassing", preciseerde in lid 3:

„Behoudens overmacht en uitzonderlijke omstandigheden in de zin van artikel 40, lid 4, worden geen toeslagrechten toegekend aan de in artikel 33, lid 1, onder a) en b), bedoelde landbouwers en aan landbouwers die toeslagrechten uit de nationale reserve krijgen, indien zij uiterlijk op 15 mei van het eerste jaar van toepassing van de bedrijfstoeslagregeling geen aanvraag in het kader van de bedrijfstoeslagregeling indienen.

[...]"

10 Artikel 44 van die verordening, „Gebruik van de toeslagrechten", bepaalde:

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

2. Onder ‚subsidiabele hectare' wordt verstaan om het even welke landbouwgrond van het bedrijf met uitzondering van de grond die als bosgrond of voor niet-landbouwactiviteiten in gebruik was.

3. De landbouwer geeft aan welke percelen overeenstemmen met subsidiabele hectaren die met een toeslagrecht gepaard gaan. Behalve in geval van overmacht of in uitzonderlijke omstandigheden blijven die percelen op de door de lidstaat vastgestelde datum, met als uiterste termijn de door die lidstaat vastgestelde datum voor wijziging van een steunaanvraag, ter beschikking van de landbouwer.

[...]"

11 Artikel 54 van voornoemde verordening, „Gebruik van braakleggingstoeslagrechten", luidde:

„1. Elk braakleggingstoeslagrecht dat gepaard gaat met een voor een braakleggingstoeslagrecht in aanmerking komende hectare geeft recht op de uitbetaling van het in het kader van het braakleggingstoeslagrecht vastgestelde bedrag.

2. In afwijking van artikel 44, lid 2, wordt onder ‚hectare die in aanmerking komt voor een braakleggingstoeslagrecht' verstaan, welk bouwland van het bedrijf ook, met uitzondering van de grond die op de voor de aanvragen van oppervlaktesteun voor 2003 vastgestelde datum voor blijvende teelten, als bosgrond, voor niet-landbouwactiviteiten of als blijvend grasland in gebruik was. [...]

De volgende oppervlakten mogen evenwel worden meegerekend als braakgelegd als gevolg van een na 28 juni 1995 ingediende aanvraag:

[...]

– oppervlakten die zijn bebost overeenkomstig artikel 31 van verordening [nr. 1257/1999].

[...]"

Verordening nr. 1306/2013

12 Artikel 58, lid 2, van verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van verordeningen (EEG) nr. 352/78, (EG) nr. 165/94, (EG) nr. 2799/98, (EG) nr. 814/2000, (EG) nr. 1290/2005 en (EG) nr. 485/2008 van de Raad (PB 2013, L 347, blz. 549) luidt:

„De lidstaten zetten efficiënte beheers- en controlesystemen op die ervoor zorgen dat de wetgeving inzake steunregelingen van de Unie in acht wordt genomen en erop gericht zijn het risico van financiële schade voor de [Europese] Unie tot een minimum te beperken."

13 Artikel 59, lid 1, van deze verordening bepaalt:

„Tenzij anders is bepaald, voorziet het systeem dat de lidstaten overeenkomstig artikel 58, lid 2, hebben opgezet, in systematische administratieve controles van alle steun- en betalingsaanvragen. Dat stelsel wordt aangevuld met controles ter plaatse."

14 Artikel 63, lid 1, van die verordening luidt als volgt:

„Wanneer een begunstigde niet blijkt te voldoen aan de subsidiabiliteitscriteria, de normen of andere verplichtingen die verbonden zijn aan de voorwaarden voor de toekenning van de bijstand of steun waarin de sectorale landbouwwetgeving voorziet, wordt de steun niet betaald of geheel of gedeeltelijk ingetrokken en worden, naargelang het geval, de desbetreffende betalingsrechten als bedoeld in artikel 21 van verordening [nr. 1307/2013] niet toegewezen of ingetrokken."

Verordening nr. 1307/2013

15 Overweging 2 van verordening nr. 1307/2013 luidt:

„Het verminderen van de administratieve lasten is een van de kerndoelstellingen, en een van de hoofdvereisten, van de hervorming van het GLB. Bij de formulering van de desbetreffende bepalingen van de regeling voor rechtstreekse steun dient hiermee terdege rekening te worden gehouden."

16 Artikel 24 van verordening nr. 1307/2013, „Eerste toewijzing van betalingsrechten", bepaalt in de leden 1 en 2:

„1. Betalingsrechten worden toegewezen aan landbouwers die recht hebben op de toekenning van rechtstreekse betalingen overeenkomstig artikel 9 van deze verordening op voorwaarde dat:

a) zij uiterlijk op de conform artikel 78, eerste alinea, onder b), van verordening [nr. 1306/2013] vastgestelde uiterste datum voor het indienen van een aanvraag in 2015 een aanvraag tot toewijzing van betalingsrechten in het kader van de basisbetalingsregeling indienen, tenzij er sprake is van overmacht of uitzonderlijke omstandigheden; en

[...]

2. Tenzij in geval van overmacht of uitzonderlijke omstandigheden is het aantal toegewezen betalingsrechten per landbouwer in 2015 gelijk aan het aantal subsidiabele hectaren dat de betrokken landbouwer overeenkomstig artikel 72, lid 1, eerste alinea, onder a), van verordening [nr. 1306/2013] in zijn steunaanvraag aangeeft voor 2015 en waarover hij beschikt op een door de lidstaat vastgestelde datum. Die datum valt niet later dan de in de betrokken lidstaat vastgestelde datum voor de wijziging van zo'n steunaanvraag."

17 Artikel 32 van verordening nr. 1307/2013, „Activering van betalingsrechten", bepaalt in de leden 1 en 2:

„1. De steun in het kader van de basisbetalingsregeling wordt aan landbouwers verleend na activering, door middel van een aangifte overeenkomstig artikel 33, lid 1, van een betalingsrecht per subsidiabele hectare in de lidstaat waar het is toegewezen. Elk geactiveerd betalingsrecht geeft recht op de jaarlijkse betaling van het in het kader van dat betalingsrecht vastgestelde bedrag [...].

2. In deze titel wordt onder ‚subsidiabele hectare' verstaan:

[...]

b) alle grond die in 2008 recht gaf op betalingen in het kader van de bedrijfsbetalingsregeling of de regeling inzake een enkele areaalbetaling die waren ingesteld bij respectievelijk titel III en titel IV bis van verordening [nr. 1782/2003] en die:

[...]

ii) voor de looptijd van de betrokken verbintenis van de individuele landbouwer is bebost uit hoofde van artikel 31 van verordening [nr. 1257/1999] [...]".

Gedelegeerde verordening nr. 639/2014

18 Overweging 16 van gedelegeerde verordening (EU) nr. 639/2014 van de Commissie van 11 maart 2014 tot aanvulling van verordening nr. 1307/2013 en tot wijziging van bijlage X bij die verordening (PB 2014, L 181, blz. 1), luidt:

„Conform de jurisprudentie van het Hof […] [die voortvloeit uit het arrest van 14 oktober 2010, Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606, punten 50 e.v.)], moeten de betalingsrechten worden toegewezen aan de persoon die de beslissingsbevoegdheid uitoefent, de voordelen geniet en de financiële risico's draagt met betrekking tot de landbouwactiviteit op de grond waarvoor om een dergelijke toewijzing wordt gevraagd. In dit verband moet worden verduidelijkt dat dit beginsel met name geldt voor de gevallen waarin meer dan een landbouwer een aanvraag voor de toewijzing van betalingsrechten voor eenzelfde subsidiabele hectare indient."

19 Artikel 15 van die gedelegeerde verordening, „Vaststelling van subsidiabele hectaren voor de toepassing van artikel 24, lid 2, en artikel 39, lid 2, van verordening [nr. 1307/2013]", bepaalt in lid 2:

„Als twee of meer aanvragers een aanvraag voor toewijzing van betalingsrechten voor eenzelfde in lid 1 bedoelde subsidiabele hectare indienen, wordt het betrokken betalingsrecht toegewezen aan de aanvrager die bevoegd is om te besluiten welke landbouwactiviteiten op die hectare worden verricht en die de uit deze activiteiten voortvloeiende voordelen geniet en financiële risico's draagt."

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

20 In de loop van 2006 heeft het Amt für Landwirtschaft und Forsten (dienst voor land- en bosbouw, Duitsland) aan WQ rechtstreekse betalingen toegewezen krachtens titel III van verordening nr. 1782/2003. Voor de activering van de betalingsrechten werd echter geen rekening gehouden met de beboste oppervlakten van de betrokkene, daar die als braakgelegde oppervlakten werden beschouwd.

21 In het kader van zijn latere aanvragen op grond van verordening nr. 1782/2003, met name die welke voor 2008 zijn ingediend, heeft WQ deze beboste oppervlakten niet meer aangegeven, aangezien volgens WQ de administratie hem in 2007 had meegedeeld dat de beboste oppervlakten niet voor de betrokken steun in aanmerking kwamen.

22 Op 6 mei 2014 verwierf WQ twee stukken grond in Gräningen (Duitsland). In de verkoopakte stond vermeld dat de grond vrij was van elke vorm van pacht. Op 19 december 2014 is het eigendomsrecht op deze gronden op naam van WQ ingeschreven in het kadaster.

23 Op 8 mei 2015 heeft WQ de steunaanvraag voor 2015 ingediend. Deze aanvraag had met name betrekking op de percelen in Gräningen en een deel van een perceel in het kadastrale gebied van Bernau (Duitsland). WQ gaf hierbij aan dat deze percelen werden gebruikt als „uit productie genomen akkerland".

24 Met betrekking tot de in Gräningen gelegen percelen werd op 10 juli 2015 vastgesteld dat de grond in kwestie door een derde werd geëxploiteerd. Die derde heeft ook een steunaanvraag voor het jaar 2015 ingediend, die is afgewezen. Het besluit tot afwijzing werd niet aangevochten. Voor het perceel in het kadastrale gebied van Bernau, waarvan een deel ook aanleiding heeft gegeven tot een steunaanvraag van een derde, zijn de betalingsrechten met betrekking tot dat perceel aan die derde toegewezen.

25 Bij besluit van het Landesamt für Ländliche Entwicklung, Landwirtschaft und Flurneuordnung (deelstaatdienst voor plattelandsontwikkeling, landbouw en ruilverkaveling, Duitsland) van 17 december 2015 heeft het Land Berlin WQ voor het jaar 2015 betalingsrechten toegewezen uit hoofde van de in artikel 24 van verordening nr. 1307/2013 bedoelde basisbetaling. Het heeft echter geweigerd om dergelijke rechten toe te wijzen voor de percelen in de kadastrale zones van Gräningen en Bernau waarvoor een dubbele steunaanvraag was ingediend en die door derden werden geëxploiteerd, alsook voor de beboste oppervlakten omdat die als braakgelegde oppervlakten werden beschouwd.

26 WQ heeft tegen dit besluit bezwaar aangetekend en heeft verzocht om toewijzing van aanvullende betalingsrechten. Naar zijn mening is hem ten onrechte geen enkel betalingsrecht toegekend voor de percelen in Gräningen en Bernau alsmede voor de beboste oppervlakten waarvan hij eigenaar is.

27 Bij besluit van het Landesamt für Ländliche Entwicklung, Landwirtschaft und Flurneuordnung van 15 september 2016 heeft het Land Berlin dit bezwaar ongegrond verklaard, omdat de betrokken landbouwoppervlakten in Gräningen en Bernau werden geëxploiteerd door een derde die ook een aanvraag voor de toewijzing van betalingsrechten had ingediend. Bijgevolg „beschikte" WQ feitelijk niet over deze percelen in de zin van artikel 24, lid 2, van verordening nr. 1307/2013. Om te kunnen stellen dat WQ over die percelen „beschikte" in de zin van die bepaling, had hij ze daadwerkelijk moeten gebruiken. Wat de beboste oppervlakten betreft, heeft het Land Berlin vastgesteld dat de betrokkene daarvoor geen aanvraag voor het jaar 2008 had ingediend, zoals vereist door de regelgeving.

28 Op 11 oktober 2016 heeft WQ tegen dit besluit beroep ingesteld bij het Verwaltungsgericht Berlin (bestuursrechter in eerste aanleg Berlijn, Duitsland). In zijn verzoekschrift heeft hij met betrekking tot de landbouwpercelen in Gräningen en Bernau betoogd dat het gebruik daarvan door derden onrechtmatig was en dat hij dus over deze percelen „beschikte" in de zin van artikel 24, lid 2, van verordening nr. 1307/2013. Met betrekking tot de beboste oppervlakten heeft hij aangevoerd dat artikel 32, lid 2, onder b), ii), van verordening nr. 1307/2013 alleen vereist dat de oppervlakten subsidiabel zijn, waarbij het irrelevant is of er in het verleden een aanvraag is ingediend en steun is ontvangen.

29 Het Verwaltungsgericht Berlin meent ten eerste op basis van onder meer artikel 17, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie dat niemand zijn eigendom mag worden ontnomen enkel en alleen omdat een derde er ongegrond aanspraak op maakt. Het betwijfelt in het bijzonder of de eigenaar kan worden geacht niet over landbouwgrond „te beschikken" wanneer een derde de grond exploiteert zonder een titel te bezitten die hem daartoe machtigt. De verwijzende rechter voegt hieraan toe dat het anders kan liggen wanneer een derde stelt een rechtsgeldig gebruiksrecht te bezitten.

30 Ten tweede overweegt deze rechter dat voor de subsidiabiliteit van een oppervlakte volgens artikel 32, lid 2, onder b), van verordening nr. 1307/2013 vereist is dat er tijdig een aanvraag is ingediend overeenkomstig verordening nr. 1782/2003. In dit verband vraagt hij zich af of het, zoals is aangevoerd door verzoeker, volstaat dat het gebied in 2007 als subsidiabel werd beschouwd ongeacht of er een aanvraag werd ingediend.

31 Tegen deze achtergrond heeft het Verwaltungsgericht Berlin de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Wordt door de eigenaar van een subsidiabele hectare hierover beschikt in de zin van artikel 24, lid 2, eerste volzin, van verordening nr. 1307/2013 wanneer geen enkele derde een gebruiksrecht, met name een van de eigenaar afgeleid gebruiksrecht, op de subsidiabele hectare geniet, of wordt door de derde dan wel niemand over de grond beschikt wanneer de derde de betrokken grond zonder gebruiksrecht feitelijk gebruikt voor landbouwactiviteiten?

2) Moeten de bewoordingen ‚alle grond die in 2008 recht gaf op betalingen in het kader van de bedrijfsbetalingsregeling of de regeling inzake een enkele areaalbetaling die waren ingesteld bij respectievelijk titel III en titel IV bis van verordening [nr. 1782/2003]' in artikel 32, lid 2, onder b), van verordening nr.1307/2013 aldus worden uitgelegd dat de grond in 2008 moet hebben voldaan aan de voorwaarden zoals vastgesteld bij respectievelijk titel III en titel IV bis van verordening [nr. 1782/2003] om recht te geven op betalingen in het kader van de bedrijfsbetalingsregeling of de regeling inzake een enkele areaalbetaling?

3) Zo de tweede vraag ontkennend wordt beantwoord: moeten de bewoordingen ‚alle grond die in 2008 recht gaf op betalingen in het kader van de bedrijfsbetalingsregeling of de regeling inzake een enkele areaalbetaling die waren ingesteld bij respectievelijk titel III en titel IV bis van verordening [nr. 1782/2003]' in artikel 32, lid 2, onder b), van verordening nr. 1307/2013 aldus worden uitgelegd dat het voor de kwalificatie van een overeenkomstig artikel 31 van verordening [nr. 1257/1999] beboste oppervlakte als subsidiabele hectare in de zin van artikel 32, lid 2, onder b), ii), van verordening [nr. 1307/2013] vereist is dat voor deze oppervlakte een braakleggingsbetalingsrecht of een ander betalingsrecht in de zin van artikel 44, lid 1, of artikel 54, lid 1, van verordening [nr. 1782/2003] is gebruikt?

4) Zo de derde vraag ontkennend wordt beantwoord: moeten de bewoordingen ‚alle grond die in 2008 recht gaf op betalingen in het kader van de bedrijfsbetalingsregeling of de regeling inzake een enkele areaalbetaling die waren ingesteld bij respectievelijk titel III en titel IV bis van verordening [nr. 1782/2003]' in artikel 32, lid 2, onder b), van verordening nr. 1307/2013 aldus worden uitgelegd dat het voor de kwalificatie van een overeenkomstig artikel 31 van verordening [nr. 1257/1999] beboste oppervlakte als subsidiabele hectare in de zin van artikel 32, lid 2, onder b), ii), van verordening [nr. 1307/2013] vereist is dat de landbouwer in 2008 een aanvraag overeenkomstig artikel 22, lid 1, en/of artikel 34, lid 1, van verordening [nr. 1782/2003] heeft ingediend en aan de overige voorwaarden voor een rechtstreekse betaling overeenkomstig titel III of titel IV bis heeft voldaan?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

32 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of, wanneer een steunaanvraag wordt ingediend door zowel de eigenaar van landbouwgrond als een derde die, zonder enig gebruiksrecht op de grond te bezitten, deze grond feitelijk gebruikt, een van die aanvragers dan wel geen van hen over de met die grond overeenkomende subsidiabele hectaren „beschikt" in de zin van artikel 24, lid 2, eerste volzin, van verordening nr. 1307/2013.

33 In dit verband bepaalt artikel 24, lid 2, eerste volzin, van verordening nr. 1307/2013 dat, behoudens in geval van overmacht of uitzonderlijke omstandigheden, het aantal toegewezen betalingsrechten per landbouwer in 2015 gelijk is aan het aantal subsidiabele hectaren dat de betrokken landbouwer in zijn steunaanvraag voor 2015 aangeeft en waarover hij beschikt op een door de lidstaat vastgestelde datum.

34 Hoewel die bepaling de woorden „waarover hij beschikt" niet definieert, moet erop worden gewezen dat noch artikel 24 van verordening nr. 1307/2013, noch enige andere Unierechtelijke bepaling vereist dat ter ondersteuning van een aanvraag voor de toewijzing van betalingsrechten een eigendomsakte of enig bewijs van een gebruiksrecht wordt overgelegd om vast te stellen dat de aanvrager beschikt over de aangegeven subsidiabele hectaren.

35 Het Hof heeft in dit verband geoordeeld dat de lidstaten over een beoordelingsmarge beschikken met betrekking tot de door een steunaanvrager over te leggen ondersteunende documenten en bewijzen betreffende de oppervlakten waarop zijn aanvraag betrekking heeft. De lidstaten moeten evenwel bij de gebruikmaking van hun beoordelingsmarge aangaande de tot staving van een steunaanvraag over te leggen bewijzen, met name met betrekking tot de mogelijkheid om een steunaanvrager te verplichten om een geldige rechtstitel over te leggen waaruit blijkt dat hij gerechtigd is tot gebruik van de oppervlakten waarop zijn aanvraag betrekking heeft, de doelstellingen van de betrokken regelgeving van de Unie en de algemene beginselen van Unierecht, in het bijzonder het evenredigheidsbeginsel, in acht nemen (arrest van 24 juni 2010, Pontini e.a., C-375/08, EU:C:2010:365, punten 82 en 86).

36 De lidstaten mogen er dus van uitgaan dat de landbouwer die de aanvraag indient, „beschikt" over de subsidiabele hectaren waar de ingediende aanvraag tot toewijzing van betalingsrechten betrekking op heeft, in de zin van die bepaling.

37 Een dergelijke aanpak voldoet aan een van de kerndoelstellingen van de bij verordening nr. 1307/2013 uitgevoerde hervorming van het GLB, te weten de in overweging 2 van die verordening omschreven doelstelling om de administratieve lasten te verminderen.

38 De beoordelingsmarge van de lidstaten met betrekking tot het bewijs dat moet worden geleverd ter ondersteuning van een aanvraag voor de toewijzing van betalingsrechten, wordt echter gecompenseerd, zoals de Nederlandse regering in haar opmerkingen heeft aangegeven, door het door de lidstaten in te stellen mechanisme van systematische administratieve controles van alle steun- en betalingsaanvragen overeenkomstig artikel 58, lid 2, van verordening nr. 1306/2013, gelezen in samenhang met artikel 59, lid 1, ervan, om onterechte aanvragen op te sporen. Bovendien moet, overeenkomstig artikel 63, lid 3, van die verordening, wanneer er sprake is van onverschuldigde betalingen in het kader van de toekenning van steun, het ten onrechte betaalde steunbedrag worden teruggevorderd.

39 De lidstaten mogen er dus weliswaar van uitgaan dat de landbouwer die de aanvraag indient, beschikt over de subsidiabele hectaren waar de ingediende aanvraag tot toewijzing van betalingsrechten betrekking op heeft, maar zijn verplicht om een systematische controle uit te voeren van de aanvragen

tot toewijzing van betalingsrechten en de overeenkomstige betalingsaanvragen, teneinde onregelmatigheden te voorkomen en, in voorkomend geval, te corrigeren en onverschuldigd betaalde bedragen terug te vorderen.

40 Wanneer twee of meer concurrerende aanvragen voor de toewijzing van betalingsrechten worden ingediend, zoals in het hoofdgeding is gebeurd, wordt het vermoeden dat de landbouwer die de aanvraag indient, beschikt over de subsidiabele hectaren waar de aanvraag voor de toewijzing van betalingsrechten betrekking op heeft, evenwel in twijfel getrokken.

41 In dat geval moeten de bevoegde autoriteiten van de lidstaten nagaan welke van de twee aanvragers over de subsidiabele hectaren beschikt.

42 Het klopt dat artikel 15, lid 2, van gedelegeerde verordening nr. 639/2014 bepaalt dat, als twee of meer aanvragers een aanvraag voor toewijzing van betalingsrechten voor dezelfde subsidiabele hectare indienen, het betrokken betalingsrecht wordt toegewezen aan de aanvrager die bevoegd is om te besluiten welke landbouwactiviteiten worden verricht en die de uit deze activiteiten voortvloeiende voordelen geniet en de financiële risico's draagt.

43 Evenwel moet worden opgemerkt dat, zoals blijkt uit overweging 16 van die gedelegeerde verordening, deze criteria afkomstig zijn uit de punten 50 en volgende van het arrest van 14 oktober 2010, Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606). Dat arrest is echter gewezen in het kader van een feitelijke situatie die werd gekenmerkt door het bestaan van banden en rechtsbetrekkingen tussen de verschillende personen die er aanspraak op konden maken dat zij over de verschillende betrokken stukken grond beschikten.

44 Uit het verzoek om een prejudiciële beslissing blijkt echter dat de eerste vraag is gebaseerd op een andere situatie dan die welke aanleiding heeft gegeven tot het arrest van 14 oktober 2010, Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, EU:C:2010:606). In casu beroepen de derden zich volgens de verwijzende rechter op geen enkele rechtstitel met betrekking tot de betrokken landbouwgrond. Dientengevolge dienen in deze omstandigheden de criteria van artikel 15, lid 2, van gedelegeerde verordening nr. 639/2014 niet te worden toegepast.

45 Gelet op alle voorgaande overwegingen moet op de eerste vraag worden geantwoord dat artikel 24, lid 2, eerste volzin, van verordening nr. 1307/2013 aldus moet worden uitgelegd dat, wanneer een steunaanvraag wordt ingediend door zowel de eigenaar van landbouwgrond als een derde die, zonder enige rechtstitel, deze grond feitelijk gebruikt, alleen de eigenaar van die grond over de daarmee overeenkomende subsidiabele hectaren beschikt in de zin van die bepaling.

Tweede tot en met vierde vraag

46 Met zijn tweede tot en met vierde vraag, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of de bewoordingen „alle grond die in 2008 recht gaf op betalingen in het kader van de bedrijfsbetalingsregeling of de regeling inzake een enkele areaalbetaling die waren ingesteld bij respectievelijk titel III en titel IV bis van verordening [nr. 1782/2003]" in artikel 32, lid 2, onder b), van verordening nr. 1307/2013 simpelweg betekenen dat de betrokken beboste oppervlakte formeel moest voldoen aan de in titel III en titel IV bis van verordening nr. 1782/2003 gestelde voorwaarden, dan wel betekenen dat voor die oppervlakte ook een braakleggingsbetalingsrecht of een ander betalingsrecht in de zin van artikel 44, lid 1, of artikel 54, lid 1, van verordening nr. 1782/2003 moest zijn gebruikt en/of dat de landbouwer in 2008 een aanvraag overeenkomstig artikel 22, lid 1, van verordening nr. 1782/2003 moest hebben ingediend en gedurende dat jaar aan de overige voorwaarden voor een rechtstreekse betaling overeenkomstig titel III of titel IV bis moest zijn voldaan.

47 Om te beginnen moet in herinnering worden gebracht dat de tweede tot en met de vierde vraag zijn gesteld in verband met een op grond van artikel 24, lid 2, van verordening nr. 1307/2013 ingediende aanvraag voor een eerste toewijzing van betalingsrechten voor een beboste oppervlakte. Volgens deze bepaling is het aantal toegewezen betalingsrechten per landbouwer in 2015 gelijk aan het aantal subsidiabele hectaren dat de landbouwer in zijn steunaanvraag aangeeft voor 2015.

48 Het begrip „subsidiabele hectare" is met name gedefinieerd in artikel 32, lid 2, onder b), ii), van verordening nr. 1307/2013, waarin is bepaald dat alle grond die overeenkomstig het Unierecht of uit hoofde van een nationale regeling is bebost en die in 2008 recht gaf op betalingen in het kader van de bedrijfsbetalingsregeling of de regeling inzake een enkele areaalbetaling, subsidiabel blijft, mits de verbintenis tot bebossing wordt gehandhaafd.

49 In dit verband rijst de vraag of de in die bepaling gebruikte zinsnede „in 2008 recht gaf op betalingen" in die zin moet worden uitgelegd dat de betrokken grond „heeft geleid tot" dergelijke betalingen, dan wel dat deze grond „het recht daarop heeft opengesteld".

50 Aangezien een vergelijkende analyse van de verschillende taalversies van deze bepaling het niet mogelijk maakt deze uitleggingsvraag te beslechten, dient te worden gekeken naar de bepalingen die op de datum van de feiten in het hoofdgeding van kracht waren, en met name naar verordening nr. 1782/2003, waarbij uitvoering werd gegeven aan de op die datum geldende bedrijfstoeslagregeling en regeling inzake een enkele areaalbetaling.

51 Ten eerste moet worden opgemerkt dat overeenkomstig artikel 33 van verordening nr. 1782/2003 alleen landbouwers, zoals gedefinieerd in artikel 2 van die verordening, gebruik konden maken van de bedrijfstoeslagregeling.

52 Ten tweede moesten volgens artikel 34, lid 3, van verordening nr. 1782/2003, gelezen in samenhang met artikel 57 ervan, de in artikel 33, lid 1, onder a), van deze verordening bedoelde landbouwers uiterlijk op 15 mei van het eerste jaar van toepassing van de bedrijfstoeslagregeling een aanvraag in het kader van die regeling indienen, omdat hun anders geen braakleggingsbetalingsrecht of ander betalingsrecht zou worden toegewezen.

53 De toewijzing van een braakleggingsbetalingsrecht of een ander betalingsrecht in het kader van de bedrijfstoeslagregeling of de regeling inzake een enkele areaalbetaling, waaraan uitvoering is gegeven bij verordening nr. 1782/2003, was dus afhankelijk gesteld van de indiening van een aanvraag in het kader van een van deze regelingen door een persoon met de hoedanigheid van landbouwer. Bijgevolg moet worden geconcludeerd dat het enkele bestaan van een landbouwareaal op zich niet de grondslag kan vormen voor een braakleggingsbetalingsrecht of een ander betalingsrecht in het kader van een van voornoemde regelingen, wanneer een landbouwer geen aanvraag in het kader van een van die regelingen heeft ingediend.

54 Ten slotte betekent het feit dat voor een bepaalde oppervlakte braakleggingsbetalingsrechten of andere betalingsrechten zijn toegewezen niet dat die oppervlakte recht heeft gegeven op betalingen. Overeenkomstig artikel 44, lid 1, en artikel 54, lid 1, van verordening nr. 1782/2003 moesten deze betalingsrechten namelijk ook zijn gebruikt om het recht op uitbetaling van het in het kader van het braakleggingsbetalingsrecht of andere betalingsrecht vastgestelde bedrag open te stellen.

55 Wat meer in het bijzonder de braakleggingsbetalingsrechten in verband met betalingen voor beboste oppervlakten betreft, waarvoor in de artikelen 53 tot en met 56 van verordening nr. 1782/2003 bepaalde afwijkende regels zijn vastgesteld, moet in herinnering worden gebracht dat krachtens artikel 54, lid 2, tweede alinea, tweede streepje, van verordening nr. 1782/2003, oppervlakten die overeenkomstig artikel 31 van verordening nr. 1257/1999 zijn bebost, als gevolg van een na 28 juni 1995 ingediende aanvraag werden beschouwd als braakgelegd.

56 Opgemerkt zij dat het begrip „gebruik” van een braakleggingsbetalingsrecht of ander betalingsrecht noch in artikel 44, noch in artikel 54 van verordening nr. 1782/2003 is verduidelijkt. Deze twee artikelen bepaalden in lid 1 alleen dat braakleggingsbetalingsrechten of andere betalingsrechten die gepaard gingen met een subsidiabele hectare „recht [gaven]” op uitbetaling van het in het kader van het betrokken recht vastgestelde bedrag, dat wil zeggen – in casu – het recht op uitbetaling van dat bedrag openstelden.

57 Om de met een subsidiabele hectare gepaard gaande braakleggingsbetalingsrechten of andere betalingsrechten te gebruiken, moest, op grond van artikel 44, lid 3, van verordening nr. 1782/2003, gelezen in samenhang met artikel 57 van die verordening, worden aangegeven welke percelen overeenstemden met subsidiabele hectaren die met een braakleggingsbetalingsrecht of ander betalingsrecht gepaard gingen. Deze aangifte werd gedaan in het kader van een overeenkomstig artikel 22 van die verordening ingediende aanvraag voor rechtstreekse betalingen.

58 Artikel 22, lid 1, van verordening nr. 1782/2003 bepaalde, naast het feit dat de informatie bij de steunaanvraag moest worden gevoegd, ook dat de landbouwer elk jaar een aanvraag voor rechtstreekse betalingen moest indienen. Overeenkomstig artikel 23 van deze verordening moest deze aanvraag worden onderworpen aan een administratieve controle van de subsidiabiliteit en – in bepaalde gevallen – aan een controle ter plaatse uit hoofde van artikel 25 van die verordening.

59 In dit verband dient in herinnering te worden gebracht dat het Hof heeft benadrukt dat het van belang is om ieder jaar een aanvraag om steun in te dienen, met name om doeltreffend te kunnen nagaan of is voldaan aan de voorwaarden voor het verlenen van steun (zie in die zin arrest van 7 februari 2013, Pusts, C-454/11, EU:C:2013:64, punt 33).

60 Om te kunnen oordelen dat een – al dan niet beboste – oppervlakte „in 2008 recht gaf op betalingen in het kader van de bedrijfsbetalingsregeling”, moet dus overeenkomstig artikel 22 van verordening nr. 1782/2003 in 2008 een aanvraag voor rechtstreekse betalingen in verband met die oppervlakte zijn ingediend, wat het gebruik van de in de artikelen 44 en 54 van die verordening genoemde betalingsrechten en braakleggingsbetalingsrechten met zich meebrengt. Deze aanvraag moet zijn onderworpen aan een administratieve controle van de subsidiabiliteit overeenkomstig artikel 23 van die verordening en, in voorkomend geval, aan een controle ter plaatse uit hoofde van artikel 25 van deze verordening.

61 Gelet op een en ander moet op de tweede tot en met vierde vraag worden geantwoord dat artikel 32, lid 2, onder b), ii), van verordening nr. 1307/2013, in het bijzonder de bewoordingen „alle grond die in 2008 recht gaf op betalingen in het kader van de bedrijfsbetalingsregeling of de regeling inzake een enkele areaalbetaling die waren ingesteld bij respectievelijk titel III en titel IV bis van verordening [nr. 1782/2003]”, aldus moet worden uitgelegd dat, in het kader van een verzoek om activering van braakleggingsbetalingsrechten voor een beboste oppervlakte uit hoofde van die bepaling, voor de betrokken beboste oppervlakte in 2008 een steunaanvraag moet zijn ingediend overeenkomstig artikel 22 van verordening nr. 1782/2003, gevolgd door een administratieve controle van de subsidiabiliteit overeenkomstig artikel 23 van deze verordening en, in voorkomend geval, een controle ter plaatse uit hoofde van artikel 25 van die verordening. Om in aanmerking te komen voor een rechtstreekse betaling moet bovendien zijn voldaan aan alle andere in titel III en titel IV bis van voornoemde verordening gestelde voorwaarden.

Kosten

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

Het Hof (Zesde kamer) verklaart voor recht:

1) **Artikel 24, lid 2, eerste volzin, van verordening (EU) nr. 1307/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van voorschriften voor rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van verordening (EG) nr. 637/2008 van de Raad en verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad moet aldus worden uitgelegd dat, wanneer een steunaanvraag wordt ingediend door zowel de eigenaar van landbouwgrond als een derde die, zonder enige rechtstitel, deze grond feitelijk gebruikt, alleen de eigenaar van die grond over de daarmee overeenkomende subsidiabele hectaren beschikt in de zin van die bepaling.**

2) **Artikel 32, lid 2, onder b), ii), van verordening nr. 1307/2013, in het bijzonder de bewoordingen „alle grond die in 2008 recht gaf op betalingen in het kader van de bedrijfsbetalingsregeling of de regeling inzake een enkele areaalbetaling die waren ingesteld bij respectievelijk titel III en titel IV bis 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. 479/2008 van de Raad van 29 april 2008]”, moet aldus worden uitgelegd dat, in het kader van een verzoek om activering van braakleggingsbetalingsrechten voor een beboste oppervlakte uit hoofde van die bepaling, voor de betrokken beboste oppervlakte in 2008 een steunaanvraag moet zijn ingediend overeenkomstig artikel 22 van verordening nr. 1782/2003, zoals gewijzigd bij verordening nr. 479/2008, gevolgd door een administratieve controle van de subsidiabiliteit overeenkomstig artikel 23 van deze verordening en, in voorkomend geval, een controle ter plaatse uit hoofde van artikel 25 van die verordening. Om in aanmerking te komen voor een rechtstreekse betaling moet bovendien zijn voldaan aan alle andere in titel III en titel IV bis van voornoemde verordening gestelde voorwaarden.**

ondertekeningen