CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
N. WAHL
van 4 juni 2015 [1]

Zaak C-103/14

Bronius Jakutis,
Kretingalės kooperatinė ŽŪB
tegen
Nacionalinė mokėjimo agentūra prie Žemės ūkio ministerijos,
Lietuvos valstybė
[verzoek van de Vilniaus apygardos administracinis teismas (Litouwen)

om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing — Gemeenschappelijk landbouwbeleid — Uitlegging van verordening (EG) nr. 73/2009 — Geldigheid van de artikelen 10, lid 1, en 132, lid 2, van verordening nr. 73/2009, alsmede van uitvoeringsbesluit C(2012) 4391 final van de Commissie en werkdocument DS2011/14/REV 2 van de Commissie van 20 oktober 2011 in het licht van de Toetredingsakte van 2003, de beginselen van rechtszekerheid, bescherming van het gewettigd vertrouwen, behoorlijk bestuur, eerlijke mededinging en non-discriminatie en de in artikel 39 VWEU opgenomen doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid — Modulatie van de rechtstreekse betalingen aan de landbouwers in de nieuwe lidstaten — Verlaging van de aanvullende nationale rechtstreekse betalingen — Niveaus van de rechtstreekse betalingen in de nieuwe en de oude lidstaten — Vergelijking — Gelijktrekking van de niveaus van de rechtstreekse betalingen in 2012 — Ontbreken van gegevens waaruit blijkt dat het niveau van de rechtstreekse betalingen in de oude en de nieuwe lidstaten gelijk is — Ontoereikende motivering — Ontbrekende bekendmaking in het Publicatieblad van de Europese Unie”

I – **Inleiding**

1. De onderhavige zaak heeft betrekking op het complexe vraagstuk van de mogelijkheid van een vergelijking van de *niveaus* van de rechtstreekse betalingen aan de landbouwers in de lidstaten van de Europese Unie, ondanks de aanzienlijke verschillen tussen de *bedragen* van deze betalingen in de verschillende lidstaten.

2. Deze vergelijking is met name noodzakelijk voor de beantwoording van de vraag of de modulatie van de rechtstreekse betalingen en de verlaging van de aanvullende nationale rechtstreekse betalingen in 2012 van toepassing waren in de nieuwe lidstaten die op 1 mei 2004 tot de Unie zijn toegetreden (hierna: „EU-10 lidstaten”). Het grote belang van deze vraag voor de landbouwers van de EU-10 lidstaten is evident.

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

3. Overeenkomstig het zogenoemde „phasing-in”-mechanisme zijn de rechtstreekse betalingen aan de landbouwers in de EU-10 lidstaten geleidelijk ingevoerd na hun toetreding tot de Unie, teneinde in 2013 hetzelfde niveau te bereiken als dat in de andere lidstaten. De vraag die het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing opwerpt, betreft de vergelijking van de niveaus van de rechtstreekse betalingen die in 2012 van toepassing waren in de EU-10 lidstaten en in de lidstaten van de Unie in haar samenstelling op 30 april 2004 (hierna: „EU-15 lidstaten”).

4. Het verzoek van de Vilniaus apygardos administracinis teismas (Litouwen) om een prejudiciële beslissing heeft betrekking op, in de eerste plaats, de uitlegging van een aantal bepalingen van verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad [2] en, in de tweede plaats, op de geldigheid van een aantal bepalingen van deze verordening, van uitvoeringsbesluit C(2012) 4391 final van de Commissie [3], en van werkdocument DS2011/14/REV 2 van de Commissie [4]. Bij het onderzoek van de prejudiciële vragen kan niet worden voorbijgegaan aan met name artikel 39 VWEU, de Toetredingsakte van 2003 [5] en bepaalde Unierechtelijke beginselen.

5. In tegenstelling tot het Hof, dat zich voor de eerste keer dient uit te spreken over vragen betreffende de toepassing van de modulatie en de verlagingen van de aanvullende nationale rechtstreekse betalingen in de EU-10 lidstaten, heeft het Gerecht van de Europese Unie zich in het kader van een beroep tot nietigverklaring van handelingen van de Unie reeds over deze materie gebogen. [6] De vraag ter zake van de uitlegging van het begrip „niveau van de rechtstreekse betalingen” in de zin van artikel 10, lid 2, van verordening nr. 73/2009 behoeft evenwel nog steeds beantwoording. [7]

2 — Verordening 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).

3 — Uitvoeringsbesluit van 2 juli 2012 tot goedkeuring van aanvullende nationale rechtstreekse betalingen in Litouwen voor 2012 [kennisgeving geschied onder nummer K(2012) 4391].

4 — Van 20 oktober 2011 (hierna: „werkdocument DS2011/14/REV 2”).

5 — Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor de Tsjechische Republiek, de Republiek Estland, de Republiek Cyprus, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, de Republiek Hongarije, de Republiek Malta, de Republiek Polen, de Republiek Slovenië en de Slowaakse Republiek en de aanpassing van de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrond (PB 2003, L 236, blz. 33; hierna: „Toetredingsakte van 2003”).

6 — Zo hebben, in de zaak T-386/13, het district Kėdainių (Litouwen) (Kėdainių rajono Okainių ŽŪB) en 134 andere belanghebbenden het Gerecht verzocht uitvoeringsbesluit C(2012) 4391 – hetzelfde uitvoeringsbesluit als het besluit dat in het kader van het onderhavige prejudiciële verzoek wordt betwist – nietig te verklaren en krachtens artikel 277 VWEU, in de eerste plaats, artikel 132, lid 2, laatste alinea, van verordening nr. 73/2009 en, in de tweede plaats, een deel van artikel 10, lid 1, van deze verordening niet-toepasselijk te verklaren. Bij beschikking Kėdainių rajono Okainių e.a./Raad en Commissie (T-386/13, EU:T:2014:754) heeft het Gerecht het beroep niet-ontvankelijk verklaard op grond dat het beroep tot nietigverklaring van dit besluit niet binnen de voorgeschreven termijn was ingesteld en de exceptie van onwettigheid incidenteel was opgeworpen. In de zaak Litouwen/Commissie (T-533/13) daarentegen heeft de Republiek Litouwen het Gerecht verzocht om nietigverklaring van artikel 1, lid 4, van uitvoeringsbesluit C(2013) 4487 final van de Commissie van 19 juli 2013, waarbij Litouwen toestemming wordt gegeven om in 2013 nationale overgangssteun te verlenen. De behandeling van die zaak in geschorst totdat het Hof zich heeft uitgesproken over de in de onderhavige zaak gestelde prejudiciële vragen.

7 — Wat de modulatie betreft, heeft de Republiek Polen in zaak T-333/09 (arrest Polen/Commissie, T-333/09, EU:T:2012:449) beroep ingesteld tot nietigverklaring van bijlage I bij beschikking 2009/444/EG van de Commissie van 10 juni 2009 tot toewijzing aan de lidstaten van de bedragen die voortvloeien uit de in de artikelen 7 en 10 van verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad bedoelde modulatie in de jaren 2009 tot en met 2012 (PB L 148, blz. 29). Het Gerecht heeft zich in dit arrest niet uitdrukkelijk uitgesproken over de niveaus van de rechtstreekse betalingen. In het arrest Agrargenossenschaft Neuzelle (C-545/11, EU:C:2013:169) heeft ook het Hof de gelegenheid gehad om zich uit te spreken over de modulatie en de extra verlaging van de rechtstreekse betalingen in de oude lidstaten voor de jaren 2009 tot en met 2012 zonder evenwel in te gaan op de niveaus van de rechtstreekse betalingen.

II – **Toepasselijke bepalingen – Unierecht**

A – *Toetredingsakte van 2003*

6. Artikel 9 van de Toetredingsakte van 2003 bepaalt het volgende:

„De bepalingen van deze Akte waarvan het doel of het gevolg is dat besluiten van de Instellingen anders dan bij wijze van overgangsmaatregel worden ingetrokken of gewijzigd, verkrijgen hetzelfde rechtskarakter als de daardoor ingetrokken of gewijzigde bepalingen en zijn onderworpen aan dezelfde regels als laatstgenoemde bepalingen."

B – *Verordening nr. 1259/1999*

7. Verordening (EG) nr. 1259/1999 van de Raad [8] gold volgens artikel 1 ervan voor de betalingen die rechtstreeks aan landbouwers worden toegekend op grond van de steunregelingen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid die volledig of gedeeltelijk door de afdeling Garantie van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) worden gefinancierd. [9]

8. Bijlage II, hoofdstuk 6, punt 27, bij de Toetredingsakte van 2003 heeft een aantal wijzingen aangebracht aan verordening nr. 1259/1999, waaronder de invoeging van de artikelen 1 bis, 1 ter en 1 quater, betreffende de steunregelingen in de nieuwe lidstaten.

9. Met artikel 1 bis van verordening nr. 1259/1999 wordt in de nieuwe lidstaten een stelsel van rechtstreekse betalingen ingevoerd, waarbij een geleidelijke verhoging plaatsvindt („phasing-in"-mechanisme):

„Invoering van de steunregelingen in de nieuwe lidstaten

In Tsjechië, Estland, Cyprus, Letland, Litouwen, Hongarije, Malta, Polen, Slovenië en Slowakije (hierna de ‚nieuwe lidstaten' te noemen) worden de rechtstreekse betalingen krachtens de in artikel 1 bedoelde steunregelingen ingevoerd overeenkomstig de volgende regeling inzake toename, uitgedrukt als percentage van het niveau van dergelijke betalingen in de Gemeenschap zoals zij op 30 april 2004 is samengesteld:

– 25 % in 2004,

– 30 % in 2005,

– 35 % in 2006,

– 40 % in 2007,

– 50 % in 2008,

– 60 % in 2009,

– 70 % in 2010,

8 — Verordening van 17 mei 1999 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de regelingen inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB L 160, blz. 113).

9 — Met uitzondering van betalingen uit hoofde 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) en tot wijziging en intrekking van een aantal verordeningen (PB L 160, blz. 80).

– 80 % in 2011,

– 90 % in 2012,

– 100 % vanaf 2013.”

10. Met het eveneens bij bijlage II, hoofdstuk 6, punt 27, bij de Toetredingsakte van 2003 in verordening nr. 1259/1999 ingevoegde artikel 1 ter is een regeling inzake een enkele areaalbetaling ingevoerd die door de EU-10 lidstaten kan worden toegepast.

11. Artikel 1 quater van verordening nr. 1259/1999 staat de nieuwe lidstaten toe om aanvullende nationale rechtstreekse betalingen te verrichten. Lid 2, laatste alinea, van dit artikel luidt:

„De totale rechtstreekse steun die na de toetreding in de nieuwe lidstaten uit hoofde van de betrokken [Unie]-regeling aan de landbouwer kan worden verleend, met inbegrip van alle aanvullende nationale rechtstreekse betalingen, is niet hoger dan de rechtstreekse steun waarop de landbouwer recht zou hebben uit hoofde van de overeenkomstige [Unie]-regeling, die dan geldt voor de lidstaten van de Gemeenschap zoals zij op 30 april 2004 is samengesteld.”

C – *Verordening nr. 1782/2003*

12. De hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid vond parallel met de toetredingsonderhandelingen met de EU-10 lidstaten plaats. In het kader van deze hervorming is verordening nr. 1259/1999 vervangen door verordening EG) nr. 1782/2003 van de Raad.[10]

13. Verordening nr. 1782/2003 heeft een stelsel van modulatie van de rechtstreekse betalingen ingevoerd.[11] Artikel 10, lid 1, ervan bepaalt het volgende:

„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:

— 3 % in 2005,

— 4 % in 2006,

— 5 % in 2007,

— 5 % in 2008,

— 5 % in 2009,

— 5 % in 2010.

— 5 % in 2011,

10 — Verordening van 29 september 2003 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers en houdende wijziging van de verordeningen (EEG) nr. 2019/93, (EG) nr. 1452/2001, (EG) nr. 1453/2001, (EG) nr. 1454/2001, (EG) nr. 1868/94, (EG) nr. 1251/1999, (EG) nr. 1254/1999, (EG) nr. 1673/2000, (EEG) nr. 2358/71 en (EG) nr. 2529/2001 (PB L 270, blz. 1).

11 — Ingevolge overweging 5 van verordening nr. 1782/2003 is het systeem van geleidelijke verlaging van de rechtstreekse betalingen in de jaren 2005 tot en met 2012 voor de gehele Gemeenschap op verplichte basis ingevoerd voor een beter evenwicht tussen de beleidsinstrumenten ter bevordering van duurzame landbouw en die ter bevordering van de plattelandsontwikkeling. De gerealiseerde besparingen waren bestemd voor de financiering van maatregelen in het kader van de plattelandsontwikkeling.

— 5 % in 2012.”

14. Verordening nr. 1782/2003 is daarna op 22 maart 2004 gewijzigd bij twee handelingen van de Raad van de Europese Unie, namelijk besluit 2004/281/EG van de Raad[12] en verordening (EG) nr. 583/2004 van de Raad[13].

15. Voornoemde verordening nr. 583/2004 voorziet in de uitvoering van de modulatieregeling in de nieuwe lidstaten. Overweging 4 ervan luidt:

„De landbouwers in de nieuwe lidstaten zullen rechtstreekse betalingen ontvangen volgens een regeling voor een geleidelijke invoering van die betalingen. Om voor een passend evenwicht tussen de beleidsinstrumenten ter bevordering van duurzame landbouw en die ter bevordering van plattelandsontwikkeling te zorgen, dient de modulatieregeling in de nieuwe lidstaten niet te worden toegepast totdat het niveau van de rechtstreekse betalingen in de nieuwe lidstaten ten minste gelijk is aan het niveau in de Gemeenschap in haar samenstelling op 30 april 2004.”

16. Verordening nr. 583/2004 heeft tevens in verordening nr. 1782/2003 artikel 12 bis ingevoegd, waarvan lid 1 luidt:

„De artikelen 10 en 12 zijn voor de nieuwe lidstaten pas van toepassing vanaf het kalenderjaar waarvoor het niveau van de rechtstreekse betalingen dat in de nieuwe lidstaten geldt, ten minste gelijk is aan het niveau van die betalingen dat dan geldt in de Gemeenschap in haar samenstelling van 30 april 2004.”

17. Wat de tweede wijziging van verordening nr. 1782/2003 van 22 maart 2004 betreft, zijn bij besluit nr. 2004/281 aan deze verordening de artikelen 143 bis, 143 ter en 143 quater toegevoegd die, in wezen, overeenkomen met de artikelen 1 bis, 1 ter en 1 quater van verordening nr. 1259/1999.

18. Voornoemd artikel 143 bis stelt hetzelfde tijdschema vast voor de invoering van de rechtstreekse betalingen als artikel 1 bis van verordening nr. 1259/1999, terwijl artikel 143 quater, lid 2, laatste alinea, van verordening nr. 1782/2003, zoals gewijzigd bij besluit 2004/281, luidt:

„De totale rechtstreekse steun die na de toetreding in de nieuwe lidstaat aan de landbouwer kan worden verleend uit hoofde van de betrokken rechtstreekse betaling met inbegrip van alle aanvullende nationale rechtstreekse betalingen, is niet hoger dan het niveau van de rechtstreekse steun waarop de landbouwer recht zou hebben uit hoofde van de overeenkomstige rechtstreekse betaling die dan geldt voor de lidstaten van de Gemeenschap in haar samenstelling op 30 april 2004.”

12 — Besluit houdende aanpassing van de Akte betreffende de toetreding van de Tsjechische Republiek, de Republiek Estland, de Republiek Cyprus, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, de Republiek Hongarije, de Republiek Malta, de Republiek Polen, de Republiek Slovenië en de Slowaakse Republiek en de aanpassing van de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrond, in verband met de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB L 93, blz. 1).

13 — Verordening van 22 maart 2004 houdende aanpassing van verordeningen nr. 1782/2003, (EG) nr. 1786/2003 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector gedroogde voedergewassen en (EG) nr. 1257/1999 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) in verband met de toetreding van Tsjechië, Estland, Cyprus, Letland, Litouwen, Hongarije, Malta, Polen, Slovenië en Slowakije tot de Europese Unie (PB L 91, blz. 1).

D – *Verordening nr. 73/2009*

19. Verordening nr. 1782/2003 is ingetrokken bij verordening nr. 73/2009. Laatstgenoemde verordening voorziet in een geleidelijke verhoging van de verlaging van de rechtstreekse betalingen uit hoofde van de modulatie. Artikel 7 van verordening nr. 73/2009 bevat de bepalingen met betrekking tot de modulatie in de EU-15 lidstaten en luidt als volgt:

„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.

[...]"

20. Artikel 10 van verordening nr. 73/2009 stelt de bijzondere voorschriften vast voor de modulatie in de nieuwe lidstaten. Dit voorschrift luidt:

„1. Artikel 7 is op landbouwers in een nieuwe lidstaat in een bepaald kalenderjaar slechts van toepassing indien het krachtens artikel 121 in die lidstaat en voor dat bepaalde kalenderjaar geldende niveau van de rechtstreekse betalingen minstens even hoog ligt als het niveau in de andere dan de nieuwe lidstaten, rekening houdend met op grond van artikel 7, lid 1, toegepaste verlagingen.

2. Indien artikel 7 van toepassing is op landbouwers in een nieuwe lidstaat, mag het op grond van artikel 7, lid 1, geldende percentage niet meer bedragen dan het verschil tussen het krachtens artikel 121 voor die lidstaat geldende niveau van de rechtstreekse betalingen en het niveau in de andere dan de nieuwe lidstaten, rekening houdend met op grond van artikel 7, lid 1, toegepaste verlagingen.

[...]"

21. Artikel 121 van verordening nr. 73/2009 legt het tijdschema vast voor de invoering van de rechtstreekse betalingen in de nieuwe lidstaten zonder de eerdere verordeningen wezenlijk te wijzigen:

„In de nieuwe lidstaten, behoudens Bulgarije en Roemenië, worden de rechtstreekse betalingen ingevoerd overeenkomstig de volgende regeling inzake toename, uitgedrukt als percentage van het dan geldende niveau van deze betalingen in andere dan de nieuwe lidstaten:

— 60 % in 2009,

— 70 % in 2010,

— 80 % in 2011,

— 90 % in 2012,

— 100 % vanaf 2013.

[...]”

22. Artikel 132, lid 2, laatste alinea, van verordening nr. 73/2009 limiteert de aanvullende nationale rechtstreekse betalingen en luidde aanvankelijk als volgt:

„Vanaf 2012 is de totale rechtstreekse steun die na de toetreding in de nieuwe lidstaat aan een landbouwer kan worden toegekend uit hoofde van de betrokken rechtstreekse betaling met inbegrip van alle aanvullende nationale rechtstreekse betalingen, niet hoger dan het niveau van de rechtstreekse steun waarop die landbouwer recht zou hebben uit hoofde van de overeenkomstige rechtstreekse betaling die op dat moment geldt voor andere dan de nieuwe lidstaten, rekening houdend met de toepassing van artikel 7, lid 10, juncto artikel 10.”

23. Deze bepaling is vervolgens in alle officiële talen gecorrigeerd. Na de rectificatie van 18 februari 2010 [14] luidt zij als volgt:

„De totale rechtstreekse steun die na de toetreding in de nieuwe lidstaat aan een landbouwer kan worden toegekend uit hoofde van de betrokken rechtstreekse betaling met inbegrip van alle aanvullende nationale rechtstreekse betalingen, is niet hoger dan het niveau van de rechtstreekse steun waarop die landbouwer recht zou hebben uit hoofde van de overeenkomstige rechtstreekse betaling die op dat moment geldt voor andere dan de nieuwe lidstaten, daarbij vanaf 2012 rekening houdend met de toepassing van artikel 7, lid 1, juncto artikel 10.”

E – *Uitvoeringsbesluit C(2012) 4391*

24. Uitvoeringsbesluit C(2012) 4391 tot goedkeuring van aanvullende nationale rechtstreekse betalingen in Litouwen voor 2012 omvat de volgende twee artikelen:

„Artikel 1

1. Voor 2012 wordt de Republiek Litouwen gemachtigd om aanvullende nationale rechtstreekse betalingen te verrichten overeenkomstig de in haar aanvraag van 22 maart 2012 gestipuleerde voorwaarden.

2. Het niveau ten belope waarvan de aanvullende nationale rechtstreekse betaling kan worden verricht en het overeenkomstige maximum zijn vastgelegd in de bijlage bij dit besluit.

3. De voor deze betalingen aan te wenden wisselkoers is die welke van toepassing is op de betalingen uit hoofde van de regeling inzake een enkele areaalbetaling bedoeld in artikel 122 van verordening (EG) nr. 73/2009.

4. Wanneer het totaalbedrag van de uit hoofde van verordening (EG) nr. 73/2009 aan een landbouwer te verlenen rechtstreekse betalingen, met inbegrip van alle aanvullende nationale rechtstreekse betalingen, 5 000 EUR overschrijdt, wordt een bedrag ten belope van 10 % van het totaalbedrag boven 5 000 EUR afgetrokken van het bedrag van de overeenkomstig de bijlage bij dit besluit aan deze landbouwer toe te kennen aanvullende nationale rechtstreekse betalingen. Dit percentage wordt verhoogd met vier percentpunten, wanneer het totaalbedrag van alle rechtstreekse betalingen, met inbegrip van alle aanvullende nationale rechtstreekse betalingen, meer is dan 300 000 EUR, maar de verlaging is enkel van toepassing op het deel van het totaalbedrag dat 300 000 EUR overschrijdt en bestaat uit aanvullende nationale rechtstreekse betalingen.

14 — PB L 43, blz. 7.

Artikel 2

Dit besluit is gericht tot de Republiek Litouwen.”

III – **Hoofdgeding, prejudiciële vragen en procesverloop voor het Hof**

25. Naar aanleiding van een aanvraag door Kretingalės kooperatinė ŽŪB (landbouwcoöperatie van Kretingalė) van landbouwsteun en andere steun heeft het Nacionalinė mokėjimo agentūra prie Žemės ūkio ministerijos (nationale betaalorgaan van het ministerie van Landbouw van Litouwen; hierna: „betaalorgaan”) op 22 mei 2013 besluit nr. 165 vastgesteld, krachtens hetwelk het betaalorgaan de uit het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) gefinancierde rechtstreekse betalingen heeft gemoduleerd en de aanvullende nationale rechtstreekse betalingen heeft verlaagd. Uit de bewoordingen ervan blijkt dat besluit nr. 165 is vastgesteld krachtens artikel 7, leden 1 en 2, van verordening nr. 73/2009, artikel 1, lid 4, van uitvoeringsbesluit C(2012) 4391 en besluit nr. 55 van 23 januari 2013 van de regering van Litouwen inzake de aanvullende nationale rechtstreekse betalingen voor 2012 (nutarimas Nr. 55 „Dėl 2012 metų papildomų nacionalinių tiesioginių išmokų”; hierna: „regeringsbesluit nr. 55”).

26. Vervolgens heeft het betaalorgaan naar aanleiding van een aanvraag van B. Jakutis van landbouwsteun en andere steun op 5 juni 2013 besluit nr. 2223 vastgesteld. Bij dit besluit zijn de aanvullende nationale rechtstreekse betalingen aan Jakutis verlaagd, omdat het totaalbedrag voor 2012 van zijn rechtstreekse betalingen, met inbegrip van alle aanvullende nationale rechtstreekse betalingen, 5 000 EUR [17 264 Litouwse litas (LTL)] overschreed. Uit besluit nr. 2223 blijkt dat het is vastgesteld krachtens artikel 1, lid 4, van uitvoeringsbesluit C(2012) 4391 en regeringsbesluit nr. 55.

27. Jakutis en Kretingalės kooperatinė ŽŪB hebben de Vilniaus apygardos administracinis teismas verzocht om nietigverklaring van respectievelijk besluit nr. 2223 van het betaalorgaan van 5 juni 2013 en besluit nr. 165 van het betaalorgaan van 22 mei 2013.

28. Jakutis en Kretingalės kooperatinė ŽŪB betogen dat er geen rechtsgrondslag bestond om in Litouwen voor het jaar 2012 de rechtstreekse betalingen te moduleren of de aanvullende nationale rechtstreekse betalingen te verlagen. Zij baseren zich op de Toetredingsakte van 2003 en stellen dat zolang niet met feiten is gestaafd dat de rechtstreekse betalingen aan landbouwbedrijven in de EU-15 lidstaten en in Litouwen op een gelijk niveau en bedrag zijn komen te liggen, rechtstreekse betalingen aan Litouwse landbouwbedrijven niet mogen worden gemoduleerd als bedoeld in de artikelen 7 en 10 van verordening nr. 73/2009.

29. Het betaalorgaan betwist de vorderingen van Jakutis en Kretingalės kooperatinė ŽŪB en stelt dat het niet bevoegd is om te beoordelen of besluiten van de regering en a fortiori van de Europese Commissie rechtmatig zijn. Het aan het hoofdgeding deelnemende ministerie van Landbouw van de Republiek Litouwen benadrukt daarentegen dat regeringsbesluit nr. 55 is vastgesteld ter uitvoering van verordening nr. 73/2009 en uitvoeringsbesluit C(2012) 4391, hoewel het van mening was dat de modulatie en de verlagingen van de aanvullende nationale rechtstreekse betalingen in 2012 niet van toepassing waren in de EU-10 lidstaten.

30. Aangezien de Vilniaus apygardos administracinis teismas twijfelt over de uitlegging en geldigheid van bepaalde voorschriften van verordening nr. 73/2009 heeft hij bij beslissing van 10 februari 2014 de behandeling van de zaak geschorst en verzoekt hij het Hof om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Betreffende de beoordeling van het niveau van de rechtstreekse betalingen in de oude en de nieuwe lidstaten van de Unie overeenkomstig artikel 10, lid 1, junctis de artikelen 7 en 121 van verordening nr. 73/2009:

a) Moet artikel 7, lid 1, junctis de artikelen 10, lid 1, en 121 van verordening nr. 73/2009, aldus worden uitgelegd dat in 2012 het niveau van de rechtstreekse betalingen die 5 000 EUR overschrijden, in de oude lidstaten van de Unie 90 % bedroeg?

b) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, betekent dit – in het licht van de inhoud en de doelstellingen van de artikelen 10, lid 1, en 121 van verordening nr. 73/2009 – dat in 2012 het niveau van de rechtstreekse betalingen in de nieuwe lidstaten van de Unie het niveau in de oude lidstaten niet had bereikt?

c) Zijn de laatste zinsnede van artikel 10, lid 1, van verordening nr. 73/2009 (‚rekening houdend met op grond van artikel 7, lid 1, toegepaste verlagingen') en werkdocument DS/2011/14/REV 2 van de Commissie, waarin voor de vergelijking een andere basis voor rechtstreekse betalingen is vastgesteld – in de nieuwe lidstaten van de Unie wordt het niveau van de rechtstreekse betalingen beoordeeld zonder toepassing van modulatie (90 % volgens artikel 121), terwijl in de oude lidstaten van de Unie modulatie wordt toegepast (100 % min 10 % volgens artikel 7, lid 1) –, in strijd met de Toetredingsakte van 2003 en met beginselen van het recht van de Europese Unie, waaronder de beginselen van bescherming van het gewettigd vertrouwen, behoorlijk bestuur, eerlijke mededinging en non-discriminatie, en met de in artikel 39 VWEU neergelegde doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid?

2) Met betrekking tot de onverenigbaarheid van artikel 10, lid 1, en de laatste zinsnede van de laatste alinea van artikel 132, lid 2, van verordening nr. 73/2009, en van de op de grondslag daarvan genomen Unierechtelijke maatregelen, met de Toetredingsakte van 2003 en beginselen van Unierecht:

a) Zijn de laatste zinsnede van artikel 10, lid 1, van verordening nr. 73/2009 (‚rekening houdend met op grond van artikel 7, lid 1, toegepaste verlagingen') en de laatste zinsnede van de laatste alinea van artikel 132, lid 2 (‚daarbij vanaf 2012 rekening houdend met de toepassing van artikel 7, lid 1, juncto artikel 10'), alsook het op basis daarvan vastgestelde werkdocument DS/2011/14/REV 2 van de Commissie en uitvoeringsbesluit C(2012) 4391 in strijd met de Toetredingsakte van 2003, die niet voorschrijft dat in de nieuwe lidstaten van de Unie de rechtstreekse betalingen worden gemoduleerd en de aanvullende nationale rechtstreekse betalingen worden verlaagd, en evenmin het jaar vaststelt waarin de rechtstreekse betalingen in de nieuwe en de oude lidstaten van de Unie worden geacht gelijk te zijn?

b) Zijn de artikelen 10, lid 1, en 132, lid 2, laatste alinea, van verordening nr. 73/2009, alsook werkdocument DS/2011/14/REV 2 van de Commissie en uitvoeringsbesluit C(2012) 4391, voor zover het volgens de inhoud en doelstellingen ervan in 2012 komt tot een modulatie van de rechtstreekse betalingen en een verlaging van de aanvullende nationale rechtstreekse betalingen in de nieuwe lidstaten van de Unie, die aanzienlijk minder steun ontvangen dan de oude lidstaten van de Unie, in strijd met de beginselen van het recht van de Europese Unie, waaronder de beginselen van bescherming van het gewettigd vertrouwen, eerlijke

mededinging en non-discriminatie, en met de in artikel 39 VWEU neergelegde doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, met name de doelstelling om de productiviteit van de landbouw te doen toenemen?

c) Maakt de wijziging van de laatste alinea van artikel 132, lid 2, van verordening nr. 73/2009 (‚daarbij vanaf 2012 rekening houdend met de toepassing van artikel 7, lid 1, juncto artikel 10') via de corrigendumprocedure (PB 2010, L 43, blz. 7) (welke wijziging niet van technische aard was en waarmee de inhoud van de bepaling fundamenteel werd veranderd doordat werd bepaald dat de rechtstreekse betalingen in de nieuwe en de oude lidstaten van de Unie in 2012 worden geacht gelijk te zijn), inbreuk op beginselen van het recht van de Europese Unie, waaronder de beginselen van bescherming van het gewettigd vertrouwen, rechtszekerheid, behoorlijk bestuur en non-discriminatie?

d) Heeft het woord ‚dydis' [‚niveau'] in artikel 1 quater van punt 27, onder b), van hoofdstuk 6, A (‚Landbouwwetgeving') van bijlage II bij de Toetredingsakte van 2003 dezelfde betekenis als het woord ‚lygis' [‚niveau'] in de laatste alinea van artikel 132, lid 2, van verordening nr. 73/2009?

3) Zijn uitvoeringsbesluit C(2012) 4391 van de Commissie en werkdocument DS/2011/14/REV 2 van de Commissie, die niet zijn bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie* en ontoereikend zijn gemotiveerd (zij werden vastgesteld uitsluitend op basis van het uitgangspunt dat de niveaus van de rechtstreekse betalingen in de nieuwe en de oude lidstaten van de Unie in 2012 gelijk zouden zijn), in strijd met de Toetredingsakte van 2003 en met beginselen van het recht van de Europese Unie, waaronder de beginselen van rechtszekerheid, bescherming van het gewettigd vertrouwen en behoorlijk bestuur? Zo ja, moet artikel 1, lid 4, van dit uitvoeringsbesluit van de Commissie nietig worden verklaard wegens strijdigheid met verordening nr. 73/2009 en de Toetredingsakte van 2003?"

31. Jakutis en Kretingalės kooperatinė ŽŪB, de Republiek Litouwen, de Republiek Polen, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend en, met uitzondering van de Republiek Polen, eveneens deelgenomen aan de mondelinge behandeling op 25 februari 2015.

IV – **Analyse**

A – *Inleidende opmerkingen*

1. Ontvankelijkheid van de prejudiciële vragen, voor zover zij betrekking hebben op de algemene beginselen van het Unierecht en werkdocument DS2011/14/REV 2

32. De verwijzende rechter twijfelt of bepaalde voorschriften van verordening nr. 73/2009 verenigbaar zijn met de beginselen van bescherming van het gewettigd vertrouwen, rechtszekerheid, behoorlijk bestuur, eerlijke mededinging en non-discriminatie, zonder evenwel uit de doeken te doen hoe deze bepalingen aan deze beginselen afbreuk zouden kunnen doen.

33. Overeenkomstig artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof dient het verzoek om een prejudiciële beslissing de uiteenzetting te bevatten van de redenen die de verwijzende rechter ertoe hebben gebracht om zich over de uitlegging of de geldigheid van een aantal Unierechtelijke bepalingen vragen te stellen alsook het verband tussen die bepalingen en de op het hoofdgeding toepasselijke nationale wettelijke regeling.

34. Volgens vaste rechtspraak is de in artikel 267 VWEU neergelegde procedure een instrument van samenwerking tussen het Hof en de nationale rechterlijke instanties, waarmee het Hof de nationale rechterlijke instanties de uitleggingsgegevens met betrekking tot het Unierecht verschaft die deze voor de beslechting van de hun voorgelegde geschillen nodig hebben. Wanneer derhalve de door de nationale rechterlijke instantie gestelde vragen betrekking hebben op de uitlegging van een Unierechtelijke bepaling, is het Hof van Justitie in beginsel verplicht daarop te antwoorden. [15]

35. Het Hof heeft er evenwel eveneens op gewezen dat het van belang is dat de nationale rechter de precieze redenen vermeldt waarom hij twijfelt over de uitlegging van het Unierecht en het stellen van prejudiciële vragen aan het Hof noodzakelijk acht. [16] Zo heeft het Hof geoordeeld dat het onontbeerlijk is dat de nationale rechter minstens een beknopte toelichting geeft bij de keuze van de Unierechtelijke voorschriften waarvan hij om uitlegging of toetsing van de geldigheid verzoekt, en bij het verband dat hij ziet tussen deze bepalingen en de in het geding toepasselijke nationale regeling. [17]

36. Mijns inziens bevat de verwijzingsbeslissing niet genoeg inlichtingen om te voldoen aan deze vereisten voor zover het gaat om de beginselen van rechtszekerheid, bescherming van het gewettigd vertrouwen, behoorlijk bestuur en eerlijke mededinging. Wat de beginselen van rechtszekerheid, bescherming van het gewettigd vertrouwen en eerlijke mededinging betreft, geeft de verwijzende rechter immers geen enkele toelichting bij de beweerde schendingen van deze beginselen.

37. Ter zake van het beginsel van behoorlijk bestuur dat door de verwijzende rechter onder verwijzing naar uitvoeringsbesluit C(2012) 4391 kort wordt vermeld, zij eraan herinnerd dat ingevolge artikel 41 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie het beginsel van behoorlijk bestuur betrekking heeft op de behandeling door de instellingen en de organen van de Unie en de rechten die hiermee gepaard gaan.

38. Uitvoeringsbesluit C(2012) 4391 is vastgesteld in het kader van een procedure tussen de Commissie en de Republiek Litouwen. De Litouwse landbouwers zijn in deze procedure noch partijen bij dit uitvoeringsbesluit – in welk geval zij onder de bescherming van het beginsel van behoorlijk bestuur zouden vallen – noch adressaten ervan. De verwijzende rechter geeft evenwel geen toelichting bij de schending van het beginsel van behoorlijk bestuur, waaraan de Commissie zich jegens de Republiek Litouwen schuldig zou hebben gemaakt en die rechtsgevolgen zou kunnen hebben voor de bij de verwijzende rechter aanhangige zaak. Voorts hebben de overwegingen van de verwijzende rechter dienaangaande veeleer betrekking op de motivering van uitvoeringsbesluit C(2012) 4391, waarover ik mij in punten 146 e.v. van deze conclusie zal buigen.

39. Bovendien geeft de verwijzende rechter niet aan welk verband bestaat tussen deze beginselen en de feitelijke situatie of de toepasselijke nationale regeling. Bij gebreke van dergelijke gegevens kan niet worden uitgemaakt, wat het concrete uitleggingsprobleem is dat met betrekking tot elk van deze beginselen van het Unierecht, waarvan de rechter om uitlegging verzoekt, zou kunnen rijzen. [18]

40. Bijgevolg geef ik het Hof in overweging om de eerste prejudiciële vraag, onder c), en de tweede prejudiciële vraag, onder b), niet-ontvankelijk te verklaren, voor zover zij betrekking hebben op de beginselen van rechtszekerheid, bescherming van het gewettigd vertrouwen, behoorlijk bestuur en eerlijke mededinging. Ik zal daarentegen in punten 108 e.v. van deze conclusie uitgebreider stilstaan bij het beginsel van non-discriminatie en gelijke behandeling.

15 — Arrest Meilicke (C-83/91, EU:C:1992:332, punten 22 en 24) alsmede beschikking Dhumeaux e.a. (C-116/05, EU:C:2005:738, punten 18 en 19 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

16 — Beschikkingen Laguillaumie (C-116/00, EU:C:2000:350, punt 16 en aldaar aangehaalde rechtspraak) en Dhumeaux e.a. (C-116/05, EU:C:2005:738, punt 21). Zie in die zin ook mijn conclusie in de zaak Gullotta en Farmacia di Gullotta Davide & C. (C-497/12, EU:C:2015:168, punten 88-94).

17 — Beschikkingen Laguillaumie (C-116/00, EU:C:2000:350, punt 16 en aldaar aangehaalde rechtspraak), Hanssens e.a. (C-75/04, EU:C:2005:53, punt 9) en Dhumeaux e.a. (C-116/05, EU:C:2005:738, punt 21).

18 — Zie in die zin beschikking Laguillaumie (C-116/00, EU:C:2000:350, punten 18 en 19).

41. Met betrekking tot werkdocument DS2011/14/REV 2 zij in herinnering gebracht dat volgens vaste rechtspraak van het Hof maatregelen die bindende rechtsgevolgen in het leven roepen die de belangen van de verzoeker kunnen aantasten doordat zij diens rechtspositie aanmerkelijk wijzigen, voor beroep tot nietigverklaring vatbaar zijn.[19] Bovendien vormen maatregelen die het standpunt van de Commissie definitief vastleggen na afloop van een administratieve procedure en die beogen bindende rechtsgevolgen in het leven te roepen welke de belangen van de verzoeker kunnen aantasten, met uitsluiting van tussentijdse maatregelen die de voorbereiding van de eindbeschikking tot doel hebben en die niet dergelijke gevolgen hebben, in beginsel voor beroep vatbare handelingen.[20]

42. Volgens de Commissie is werkdocument DS2011/14/REV 2 voorgelegd aan de lidstaten tijdens de bijeenkomsten van het beheerscomité voor directe betalingen van juli en oktober.[21] Het gaat om een voorstel van de Commissie inzake de toepassing van artikel 132 van verordening nr. 73/2009 en de voorwaarden voor de aanvullende nationale rechtstreekse betalingen in 2012.

43. Het definitieve besluit inzake de aanvullende nationale rechtstreekse betalingen dat rechtsgevolgen sorteert, is daarentegen uitvoeringsbesluit C(2012) 4391, waarbij de Commissie goedkeuring heeft verleend voor de aanvullende nationale rechtstreekse betalingen in Litouwen in 2012. Mijns inziens vormt werkdocument DS2011/14/REV 2 een voorbereidende maatregel die geen rechtsgevolgen sorteert en dus niet vatbaar is voor beroep tot nietigverklaring.

44. Bijgevolg kan de geldigheid van het werkdocument evenmin in het kader van een verzoek om een prejudiciële beslissing worden betwist, aangezien een vaststelling van het Hof met betrekking tot de onrechtmatigheid ervan geen rechtsgevolgen zou hebben.[22]

45. Bijgevolg geef ik het Hof in overweging om de eerste vraag, onder c), de tweede vraag, onder a) en b), alsmede de derde vraag niet-ontvankelijk te verklaren, voor zover zij betrekking hebben op werkdocument DS2011/14/REV 2.

2. Andere punten vooraf

46. Om te beginnen wijs ik erop dat, volgens het arrest LAISA en CPC España/Raad[23], een bepaling van een Toetredingsakte betreffende de juridische aard van bepalingen die door de instellingen vastgestelde handelingen intrekken of wijzigen, zoals artikel 9 van de Toetredingsakte van 2003, niet tot gevolg heeft dat de bepalingen waarop zij betrekking heeft, zijn onderworpen aan de wettigheidscontrole. Een dergelijke bepaling concretiseert veeleer de in artikel 7 van de Toetredingsakte van 2003 opgenomen uitzonderingen met betrekking tot de procedure voor wijziging en intrekking van de bepalingen van de Toetredingsakte.[24]

47. De wettigheid van de bepalingen van secundair recht die door de Toetredingsakte van 2003 – anders dan tijdelijk – zijn gewijzigd, kan dus niet in twijfel worden getrokken.

19 — Arresten Sucrimex/Commissie (133/79, EU:C:1980:104, punt 15), IBM/Commissie (60/81, EU:C:1981:264, punt 9) en Schönberger/Parlement (C-261/13 P, EU:C:2014:2423, punt 13). Zie ook de conclusie van advocaat-generaal Cruz Villalón in de zaak Gauweiler e.a. (C-62/14, EU:C:2015:7, punt 74).

20 — Arresten Athinaïki Techniki/Commissie (C-521/06 P, EU:C:2008:422, punt 42) en NDSHT/Commissie (C-322/09 P, EU:C:2010:701, punt 48).

21 — De samenvattingen van de notulen van deze bijeenkomsten zijn in het Engels beschikbaar op de volgende internetsite: http://ec.europa.eu/agriculture/committees/direct-payments-pre-2013-reform_en.htm

22 — Zie in die zin arrest Friesland Coberco Dairy Foods (C-11/05, EU:C:2006:312, punten 40 en 41) alsmede de conclusie van advocaat-generaal Cruz Villalón in de zaak Gauweiler e.a. (C-62/14, EU:C:2015:7, punt 72). Volgens voormeld arrest zijn de vaststellingen van een krachtens het Unierecht ingesteld comité, die de nationale autoriteiten niet binden, niet vatbaar voor een geldigheidsbeoordeling in kader van de procedure krachtens artikel 267 VWEU.

23 — 31/86 en 35/86, EU:C:1988:211.

24 — Zie in die zin arrest LAISA en CPC España/Raad (31/86 en 35/86, EU:C:1988:211, punt 14).

48. Hoewel de litigieuze bepalingen van verordening nr. 73/2009 in feite ten dele dezelfde inhoud hadden als de door de Toetredingsakte van 2003 gewijzigde bepalingen van verordening nr. 1259/1999, gaat het evenwel bij de bepalingen, waarvan de geldigheid door de verwijzende rechter in twijfel wordt getrokken, namelijk artikel 10, lid 1, in fine („rekening houdend met op grond van artikel 7, lid 1, toegepaste verlagingen") en artikel 132, lid 2, laatste alinea, in fine, („daarbij vanaf 2012 rekening houdend met de toepassing van artikel 7, lid 1, juncto artikel 10"), om voorschriften die later zijn ingevoerd. Bijgevolge zijn zij vatbaar voor een wettigheidscontrole.

49. Tot slot zij er tevens op gewezen dat het systeem van modulatie in 2012 is geëindigd. Om de rechtstreekse betalingen voor het kalenderjaar 2013 op hetzelfde niveau te handhaven als voor het jaar 2012 is evenwel bij verordening (EU) nr. 671/2012 van het Europees Parlement en de Raad [25] voor het kalenderjaar 2013 een aanpassingsmechanisme ingevoerd met een gelijkwaardig effect als de modulatie en de nettomaxima. Wat deze aanpassing betreft, bevat deze verordening geen bijzondere voorschriften voor de EU-10 lidstaten. Het aanpassingsmechanisme is daarentegen niet van toepassing op de landbouwers in Bulgarije en Roemenië, aangezien het niveau van de rechtstreekse betalingen in Bulgarije en Roemenië – overeenkomstig het mechanisme voor geleidelijke integratie waarin is voorzien in de Toetredingsakte van 2005 [26] – onverminderd lager is dan het niveau van de rechtstreekse betalingen in de andere lidstaten in 2013 na toepassing van de aanpassing van de betalingen aan de landbouwers tijdens de overgangsperiode. [27]

50. Ik zal hierna om te beginnen de twee eerste onderdelen van de eerste prejudiciële vraag samen behandelen, die de uitlegging van de artikelen 7, lid 1, 10, lid 1, en 121 van verordening nr. 73/2009 betreffen. De eerste vraag, onder c), de tweede vraag, onder a) en b), en de derde vraag hebben betrekking op de geldigheid van bepaalde voorschriften van verordening nr. 73/2009 en van uitvoeringsbesluit C(2012) 4391 in het licht van de Toetredingsakte van 2003, artikel 39 VWEU en bepaalde algemene beginselen van het Unierecht. De eerste vraag, onder c), en de tweede vraag, onder a) en b), moeten om de in punt 88 van deze conclusie uiteengezette redenen samen worden onderzocht. De tweede vraag, onder c), gaat over de geldigheid van artikel 132, lid 2, van verordening nr. 73/2009, in de versie volgende uit de op 18 februari 2010 gepubliceerde rectificatie, en de tweede vraag, onder d), over de betekenis van twee Litouwse termen die zijn gebruikt in respectievelijk de Toetredingsakte van 2003 en verordening nr. 73/2009. Deze vragen en de derde vraag moeten los van elkaar worden behandeld in de door de verwijzende rechter gehanteerde volgorde.

B – *Eerste prejudiciële vraag, onder a) en b)*

51. Met zijn eerste vraag, onder a) en b), wenst de verwijzende rechter in wezen van het Hof te vernemen, of het niveau van de rechtstreekse betalingen in de EU-15 lidstaten in 2012 90 % bedroeg en of dit betekent dat het niveau van de rechtstreekse betalingen in de EU-10 lidstaten in 2012 hetzelfde niveau heeft bereikt als dat van de EU-15 lidstaten in de zin van artikelen 10, lid 1, van verordening nr. 73/2009. Indien het niveau van de rechtstreekse betalingen in de EU-10 lidstaten even hoog was als het niveau van de rechtstreekse betalingen in de EU-15 lidstaten, zou de modulatie, in de zin van artikel 7 juncto artikel 10 van verordening nr. 73/2009, in 2012 in de EU-10 lidstaten van toepassing zijn.

25 — Verordening van 11 juli 2012 tot wijziging van verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad wat de toepassing van de rechtstreekse betalingen aan landbouwers voor 2013 betreft (PB L 204, blz. 11).

26 — Akte van 27 juni 2005 betreffende de toetredingsvoorwaarden voor de Republiek Bulgarije en Roemenië en de aanpassing van de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrond (PB L 157, blz. 203).

27 — Overwegingen 2 en 7 van verordening nr. 671/2012.

1. Argumenten van partijen

52. Volgens Jakutis en Kretingalės kooperatinė ŽŪB alsmede de Litouwse regering lag het niveau van de rechtstreekse betalingen in de EU-15 lidstaten in 2012 niet op 90 %, terwijl het niveau van de rechtstreekse betalingen in de EU-10 lidstaten 90 % bedroeg. Bijgevolg zou het niveau van de rechtstreekse betalingen in de EU-10 lidstaten in 2012 niet dat van de EU-15 lidstaten hebben bereikt. Volgens deze partijen bedroeg enkel het niveau van de rechtstreekse betalingen boven 5 000 EUR 90 % in de EU-15 lidstaten, aangezien de modulatie enkel van toepassing was wanneer de feitelijke betaling aan de landbouwer meer dan 5 000 EUR bedroeg. Het totale niveau van de betalingen zou dus in de EU-15 lidstaten hoger geweest dan 90 %.

53. De Poolse regering en de Commissie zijn daarentegen van mening dat het niveau van de rechtstreekse betalingen in de EU-15 lidstaten in 2012 wel degelijk 90 % bedroeg en dat de niveaus van de rechtstreekse betalingen in de EU-15 lidstaten en de EU-10 lidstaten in 2012 gelijk waren.

2. Begrip „niveau van de rechtstreekse betalingen”

54. Om de eerste prejudiciële vraag, onder a) en b), te kunnen beantwoorden, moet worden nagegaan wat het in artikel 10, lid 1, van verordening nr. 73/2009 gebruikte begrip „niveau van de rechtstreekse betalingen” betekent. Ondanks het aanzienlijke belang van dit begrip voor de toepassing van de modulatieregeling in de EU-10 lidstaten wordt het in de wetgeving van de Unie die de modulatie regelt nergens gedefinieerd.

55. Volgens de Commissie zijn artikel 10 van verordening nr. 73/2009 en de relevante bepalingen van de Toetredingsakte van 2003 gebaseerd op de vergelijking van de „gemeenschappelijke” niveaus van de steun en niet van hun nominale niveaus. De Commissie heeft opgemerkt dat dezelfde aanpak zou zijn gevolgd – voor de vergelijking van de gemeenschappelijke niveaus van steun – bij de vaststelling van beschikking 2009/444.[28] Meer in het bijzonder leggen artikel 3 van en bijlage III bij deze beschikking de uitkomsten vast van de toepassing in 2012 van de modulatie in de nieuwe lidstaten. Bovendien zou de wettigheid van deze beschikking zijn bevestigd door het Gerecht in het arrest Polen/Commissie[29], waarin de gegrondheid van de vergelijking van de gemeenschappelijke niveaus van steun impliciet zou zijn erkend.

56. Om te beginnen wijs ik erop dat het in de zaak die ten grondslag lag aan het arrest Polen/Commissie ging om de verdeling tussen de lidstaten van de met de modulatie gerealiseerde besparingen. In die zaak heeft de Republiek Polen veeleer getracht om aan te tonen dat de modulatie in 2012 op haar *van toepassing was*, teneinde in aanmerking te komen voor de uit de modulatie voortvloeiende betalingen. Bijgevolg werd in het kader van die zaak de uitlegging ter zake van de voorwaarden voor de toepassing van de modulatie in de EU-10 lidstaten in 2012 op geen enkele wijze in twijfel getrokken. Mijns inziens kan dit arrest niet aldus worden opgevat dat het Gerecht deze uitlegging – althans op een voor de onderhavige zaak relevante wijze – zou hebben bevestigd.

57. Het in artikel 10 van verordening nr. 73/2009 opgenomen begrip „niveau van de rechtstreekse betalingen” is voor het eerst gebruikt in verordening nr. 583/2004 houdende aanpassing van onder andere verordening nr. 1782/2003. Bij eerstgenoemde verordening is in verordening nr. 1782/2003 artikel 12 bis inzake de modulatie in de EU-10 lidstaten ingevoegd.

28 — Zie voetnoot 7.

29 — T-333/09, EU:T:2012:449.

58. Het begrip „niveau van deze betalingen” bedoeld in artikel 121 van verordening nr. 73/2009 en het in artikel 132, lid 2, laatste alinea van verordening nr. 73/2009 gebruikte begrip „niveau van de rechtstreekse steun”, zijn daarentegen reeds opgenomen in bijlage II, hoofdstuk 6, punt 27, onder b), bij de Toetredingsakte van 2003, welke met name de artikelen 1 bis en 1 quater van verordening nr. 1259/1999 op het oog heeft. [30]

59. Artikel 1 bis van verordening nr. 1259/1999 voorzag in de stapsgewijze invoering van de steunregelingen in de EU-10 lidstaten, uitgedrukt als percentage van het „niveau van dergelijke betalingen in de Gemeenschap zoals zij op 30 april 2004 is samengesteld”. Artikel 1 quater van die verordening had betrekking op de aanvullende nationale rechtstreekse betalingen, waarvan de totale omvang, gecombineerd met alle rechtstreekse betalingen, „niet hoger [is] dan [het niveau van] de rechtstreekse steun waarop de landbouwer recht zou hebben uit hoofde van de overeenkomstige [Unie]-regeling, die dan geldt voor de lidstaten van de Gemeenschap zoals zij op 30 april 2004 is samengesteld”. [31] Het in deze bepalingen gebruikte begrip „niveau” wordt echter evenmin gedefinieerd in de wetgeving van de Unie die op de rechtstreekse betalingen en de aanvullende nationale rechtstreekse betalingen van toepassing is.

60. Nagegaan moet worden of de betrokken passages van deze bepalingen – het „niveau van de rechtstreekse betalingen in andere dan de nieuwe lidstaten”, het „niveau van dergelijke betalingen in de Gemeenschap zoals zij op 30 april 2004 is samengesteld” en het „[niveau van] de rechtstreekse steun waarop de landbouwer recht zou hebben uit hoofde van de overeenkomstige [Unie]-regeling, die dan geldt voor de lidstaten van de Gemeenschap zoals zij op 30 april 2004 is samengesteld” – dezelfde betekenis hebben. De twee eerste lijken betrekking te hebben op het algemene niveau van de rechtstreekse betalingen en het derde op het individuele, voor elke landbouwer geldende niveau van de rechtstreekse betalingen.

61. Aangezien de doelstellingen van de toepassing van de modulatie en van de verlaging van de rechtstreekse betalingen in de EU-10 lidstaten gelijk zijn – namelijk voorkomen dat het niveau van de rechtstreekse betalingen en van de aanvullende nationale rechtstreekse betalingen aan de landbouwers in de EU-10 lidstaten uitkomt boven het niveau van de rechtstreekse betalingen aan de landbouwers in de EU-15 lidstaten – kan het in artikel 132, lid 2, laatste alinea, van verordening nr. 73/2009 opgenomen begrip „niveau van de rechtstreekse steun” mijns inziens dienen voor de uitlegging van het begrip „niveau van de rechtstreekse betalingen” bedoeld in artikel 10, lid 1, van verordening nr. 73/2009. [32]

62. Volgens de Commissie berust het „phasing-in”-mechanisme op de vergelijking van de „gemeenschappelijke niveaus van steun”. Deze constatering gaat ervan uit dat daadwerkelijk reeds sprake was van een gemeenschappelijk niveau van rechtstreekse betalingen in de EU-15 lidstaten. Bijgevolg moet het niveau van de rechtstreekse betalingen in de EU-15 lidstaten nader worden bekeken.

30 — Zie met betrekking tot de verschillende termen die in de Litouwse taalversie van die verordeningen worden gebezigd de punten 134-142 van deze conclusie.

31 — De bewoordingen van dit artikel in verordening nr. 73/2009 zijn enigszins gewijzigd ten opzichte van de bewoordingen in de Toetredingsakte van 2003. Zo is artikel 132, lid 2, laatste alinea, van verordening nr. 73/2009 als volgt geformuleerd: „niet hoger dan het niveau van de rechtstreekse steun waarop die landbouwer recht zou hebben uit hoofde van de *overeenkomstige rechtstreekse betaling die op dat moment geldt* voor andere dan de nieuwe lidstaten”.

32 — Er zij op gewezen dat bepaalde taalversies dienaangaande gebruikmaken van andere uitdrukkingen in de artikelen 10, lid 1, en 132, lid 2, laatste alinea, van verordening nr. 73/2009 (onder andere de Estse en de Finse taalversie), terwijl in verschillende andere versies de uitdrukkingen identiek zijn. Ik herinner eraan dat wanneer er tussen de verschillende taalversies van een tekst van de Unie verschillen bestaan, bij de uitlegging van de betrokken bepaling moet worden gelet op de algemene opzet en de doelstelling van de regeling waarvan zij een onderdeel vormt (arrest Ivansson e.a., C-307/13, EU:C:2014:2058, punt 40). Bijgevolg kunnen deze incidentele talige verschillen geen afbreuk doen aan deze constatering met betrekking tot de uitlegging van artikel 10, lid 1, van verordening nr. 73/2009.

63. Uit bijvoorbeeld het verslag van de Commissie inzake de toewijzing van de rechtstreekse steun aan de landbouwers in de lidstaten voor het begrotingsjaar 2005 [33], na de toetreding van de EU-10 lidstaten, blijkt dat de totale bedragen van de aan de landbouwers betaalde steun aanzienlijk verschilden en zulks zelfs binnen de EU-15 lidstaten.

64. Het is derhalve duidelijk dat het „niveau" van de steun niet hetzelfde is als het totale *bedrag* van de steun of de *nominale waarde* van de steun. Zou het niveau gelijk zijn geweest aan het bedrag, dan had immers geen sprake kunnen zijn van een gemeenschappelijk niveau in de EU-15 lidstaten. Dienaangaande staat het volgens mij buiten kijf dat, zoals de Commissie benadrukt, de vergelijking van de niveaus van de rechtstreekse betalingen in de EU-15 lidstaten en de EU-10 lidstaten veronderstelt dat, met uitsluiting van de individuele bedragen van elke lidstaat, de in aanmerking genomen niveaus „gemeenschappelijk" aan deze categorieën lidstaten zijn.

65. Indien het begrip „niveau van de rechtstreekse betalingen" niet verwijst naar het totale bedrag van de rechtstreekse betalingen, kan daarentegen mijns inziens worden geconcludeerd dat dit begrip verwijst naar de *berekeningsmethoden van de rechtstreekse betalingen*. [34]

66. Uitgaande van die benadering zou het niveau van de rechtstreekse betalingen in de EU-10 lidstaten overeenkomen met dat van de EU-15 lidstaten, althans wanneer de methoden voor de verlening van de rechtstreekse betalingen in de EU-10 lidstaten en de EU-15 lidstaten gelijk zijn.

67. De verwijzing naar „[niveau van] de rechtstreekse steun waarop de landbouwer recht zou hebben uit hoofde van *de overeenkomstige [Unie]-regeling*, die *dan geldt* voor de lidstaten van de Gemeenschap zoals zij op 30 april 2004 is samengesteld" [35], in bijlage II, hoofdstuk 6, punt 27, onder b), bij de Toetredingsakte van 2003, betreffende artikel 1 quater van verordening nr. 1259/1999, biedt steun aan deze benadering die een vergelijking impliceert van de stelsels van de rechtstreekse betalingen dan wel de methoden voor de verrichting van de rechtstreekse betalingen. Bijgevolg moet worden stilgestaan bij de berekeningsmethoden van de rechtstreekse betalingen.

3. Berekeningsmethoden van de rechtstreekse betalingen in de EU-15 lidstaten en de EU-10 lidstaten

68. Om een vergelijking te kunnen maken tussen de berekeningsmethoden van de rechtstreekse betalingen moet allereerst worden gekeken naar de situatie van de EU-15 lidstaten en de ontwikkeling van deze methoden.

69. De verschillende regelingen inzake rechtstreekse betalingen in de EU-15 lidstaten vóór de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid in 2003 [36] waren opgenomen in de bijlage bij verordening nr. 1259/1999. Bij verordening nr. 1782/2003 is een bedrijfstoeslagregeling ingevoerd, dat wil zeggen een systeem met ontkoppelde inkomenssteun voor elk bedrijf waarbij, zonder wijziging van de feitelijke betalingen aan de landbouwers, een aantal bestaande rechtstreekse betalingen, is

33 — De verslagen kunnen in het Engels worden geraadpleegd op de volgende internetadressen: http://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/beneficiaries/direct-aid/pdf/annex1-2005_en.pdf en http://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/beneficiaries/direct-aid/pdf/annex2-2005_en.pdf

34 — Binnen de Wereldhandelsorganisatie (WTO) en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) zijn verschillende methoden ontwikkeld om het niveau van de steun voor de landbouw te classificeren en te meten. Deze methoden, onder andere de geaggregeerde steun van de WTO („Aggregate Measurement of Support", AMS) en de raming van de steun aan landbouwers van de OESO („Producer Support Estimate", PSE), kunnen worden gebruikt voor de classificering en de vergelijking van het niveau van de steun in verschillende landen. Deze verschillende systemen zijn evenwel ontwikkeld voor telkens andere doeleinden en kunnen zeer uiteenlopende resultaten opleveren (zie in die zin het onderzoek van Effland, A.: „Classifying and Measuring Agricultural Support: Identifying Differences Between the WTO and OECD Systems", EIB-74, U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service, maart 2011; beschikbaar op het volgende internetadres: http://www.ers.usda.gov/media/129064/eib74.pdf). Deze systemen kunnen als zodanig niet worden gebruikt voor de uitlegging van het in verordening nr. 73/2009 gebruikte begrip „niveau".

35 — Cursivering van mij.

36 — Ik herinner eraan dat de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid tegelijk met de toetredingsonderhandelingen met de EU-10 lidstaten heeft plaatsgevonden.

gecombineerd tot één toeslag, welke laatste wordt bepaald op basis van eerdere rechten in een referentieperiode, aangepast om rekening te houden met de volledige uitvoering van de in het kader van Agenda 2000 ingevoerde maatregelen en met de bij verordening nr. 1782/2003 doorgevoerde wijzigingen van de steunbedragen. [37]

70. De lidstaten beschikten in het kader van de bedrijfstoeslagregeling over verschillende keuzes ter zake van de definitie van de regeling en de mogelijke uitzonderingen op de volledige ontkoppeling. Bij de invoering van de bedrijfstoeslagregeling hadden de lidstaten de keuze tussen drie hoofdmodellen voor de berekening van het bedrag van de toeslagrechten, namelijk een „historisch model" dat is gebaseerd op de betalingen die de individuele landbouwer gedurende een referentieperiode heeft ontvangen en leidt tot verschillende steunbedragen per hectare; een „regionaal model" dat alle in een regio ontvangen betalingen in aanmerking neemt en deze vervolgens deelt door het aantal hectaren in aanmerking komende oppervlakte en resulteert in een forfaitair bedrag, en een „gemengd model" dat deze twee modellen combineert en „statisch" of „dynamisch" kan zijn. [38] Verordening nr. 73/2009 heeft vervolgens de ontkoppeling van de rechtstreekse steunverlening vergroot en de werking van bedrijfstoeslagregeling vereenvoudigd.

71. Aangezien de EU-15 lidstaten, die allemaal verplicht zijn om de bedrijfstoeslagregeling toe te passen, verschillende modellen voor de berekening van de rechtstreekse betalingen hebben gekozen, is het evident dat de door deze lidstaten gebruikte methoden van berekening van de rechtstreekse betalingen eveneens verschillen, ook al vallen zij allemaal onder een enkele regeling inzake rechtstreekse betalingen. [39] Aangezien artikel 10 van verordening nr. 73/2009 evenwel is gebaseerd op de premisse van een „gemeenschappelijk" niveau van de rechtstreekse betalingen in de EU-15 lidstaten, moet niettemin noodzakelijkerwijs sprake kunnen zijn van zo'n niveau, ook al vertonen de berekeningsmethoden dergelijke verschillen.

72. Met betrekking tot de in de EU-10 lidstaten toepasselijke regeling blijkt uit bijlage II, hoofdstuk 6, punt 27, onder b), bij de Toetredingsakte van 2003 betreffende het in verordening nr. 1259/1999 ingevoegde artikel 1 ter, dat de EU-10 lidstaten konden kiezen voor een nieuwe overgangsregeling, namelijk de regeling inzake een enkele areaalbetaling, die uitsluitend in de nieuwe lidstaten van toepassing was.

73. De toepassingsperiode van de in de Toetredingsakte van 2003 voorgestelde regeling inzake een enkele areaalbetaling strekte zich uit tot het einde van het jaar 2006 en kon op verzoek van de nieuwe lidstaat twee keer worden verlengd voor een periode van telkens één jaar. Aangezien krachtens de Toetredingsakte van 2003 de „phasing-in" van de rechtstreekse steun aan de EU-10 lidstaten is voortgezet tot het jaar 2013, zou volgens dezelfde Akte de basisregeling [40] inzake de rechtstreekse betalingen ruim vóór het einde van de periode van „phasing-in" in 2013 in de EU-15 lidstaten en de EU-10 lidstaten hetzelfde moeten zijn geweest. Ingevolge artikel 143 ter, lid 9, van verordening

37 — Overwegingen 24 en 25 van verordening nr. 1782/2003.

38 — Zie het document van de Commissie met betrekking tot de bedrijfstoeslagregeling dat in de Franse taal kan worden geraadpleegd op het volgende internetadres: http://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/pdf/factsheet-single-payment-scheme_fr.pdf. Wat de verschillende regelingen in de 28 lidstaten betreft, zie de kaart op het volgende internetadres: http://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/images/map-direct-payments_en.gif

39 — Deze regeling biedt de lidstaten immers een grote keuzevrijheid. Zo wordt in de doctrine erop gewezen dat „wanneer verordening [nr. 1782/2003] alsmede alle toepassingsmodaliteiten in aanmerking worden genomen, men uitkomt op een geheel van zo'n 500 [a]rtikelen en 50 bijlagen die zien op twee ‚ontkoppelde regelingen' (de bedrijfstoeslagregeling en de vereenvoudigde regeling voor de nieuwe lidstaten), zeventien gekoppelde regelingen (waaronder zes overgangsregelingen), twee ontkoppelingsmodellen (historisch en regionaal), zes wijzen van regionalisering (op historische, forfaitaire, hybride, statische of dynamische basis en de variant voor de nieuwe lidstaten), de keuze van een uitgestelde ontkoppeling voor de melkpremies, de mogelijkheid van een differentiatie voor blijvend grasland of akkerbouwland; tien keuzes van gedeeltelijke ontkoppeling van bepaalde producties; de mogelijke niet-toepassing van de ontkoppeling gedurende een overgangsperiode van drie jaar; de mogelijkheid om bepaalde steunregelingen niet te ontkoppelen en, last but not least, tot slot ten minste tien verschillende soorten rechten op betaling in het kader van de bedrijfstoeslagregeling" [Bianchi, D., *La politique agricole commune (PAC). Toute la PAC, rien d'autre que la PAC*, Bruylant, Brussel, 2006, blz. 294].

40 — Dat wil zeggen de regeling vóór de verlagingen uit hoofde van in het bijzonder de „phasing-in" of de modulatie.

nr. 1782/2003, in de versie van de bij besluit 2004/281 gewijzigde Toetredingsakte van 2003, is de toepassingsperiode van de regeling inzake een enkele areaalbetaling evenwel eerst tot het einde van het jaar 2010 verlengd, en daarna krachtens artikel 122, lid 3, van verordening nr. 73/2009 tot en met 31 december 2013. [41]

74. Van de EU-10 lidstaten hebben enkel de Republiek Malta en de Republiek Slovenië gekozen voor de bedrijfstoeslagregeling, dat wil zeggen de regeling die ook in de EU-15 lidstaten van toepassing is. De overige EU-10 lidstaten passen nog steeds de regeling inzake een enkele areaalbetaling toe, een regeling die niet openstaat voor de EU-15 lidstaten.

75. Wordt uitgegaan van de uitlegging dat deze „niveaus" van de rechtstreekse betalingen de berekeningsmethoden ervan aangeven, wordt de vergelijking van de niveaus van de rechtstreekse betalingen moeilijker aangezien de methoden voor verlening verschillen, met name voor zover de steunregelingen niet overeenkomen, hetgeen in 2012 voor de meeste van de EU-15 lidstaten en de EU-10 lidstaten het geval was.

76. Aangezien gelijktijdig met de verschillende modellen van de bedrijfstoeslagregeling sprake moet kunnen zijn van een gemeenschappelijk niveau van de rechtstreekse betalingen in de EU-15 – zoals ik reeds in punt 71 van deze conclusie heb uiteengezet –, kan evenwel ook tot de slotsom worden gekomen dat, met het oog op de vergelijking van de niveaus van de rechtstreekse betalingen, de bedrijfstoeslagregeling en de regeling inzake een enkele areaalbetaling vergelijkbaar zijn.

77. Deze uitlegging vindt steun in de algemene opzet van verordening nr. 73/2009. Deze verordening heeft de mogelijkheid van de EU-10 lidstaten om gebruik te maken van de regeling inzake een enkele areaalbetaling tot het einde van het jaar 2013 in stand gelaten. Ingevolge artikel 121 van deze verordening moesten deze lidstaten vanaf 2013 echter nog altijd 100 % van het in andere dan de nieuwe lidstaten geldende niveau hebben bereikt. Hieruit volgt dat – met het oog op de vergelijking van de niveaus van de rechtstreekse betalingen – de twee regelingen vergelijkbaar zijn. Bijgevolg sluit het enkele feit dat de meeste EU-10 lidstaten hebben gekozen voor een andere regeling inzake rechtstreekse betalingen dan de EU-15 lidstaten niet de mogelijkheid uit van een vergelijking van gemeenschappelijke niveaus.

78. Thans moet worden nagegaan of het niveau van de rechtstreekse betalingen in de EU-10 lidstaten in 2012 minstens even hoog lag als het niveau van de rechtstreekse betalingen in de EU-15 lidstaten in de zin van artikel 10, lid 1, van verordening nr. 73/2009.

4. Vergelijking van de niveaus van de rechtstreekse betalingen in 2012

79. De vraag waar het bij de vergelijking van de niveaus van de rechtstreekse betalingen om gaat is of voor de bepaling van het niveau van de rechtstreekse betalingen in de EU-15 lidstaten in 2012 rekening moet worden gehouden met het feit dat enkel de rechtstreekse betalingen die 5 000 EUR overschrijden in de EU-15 lidstaten worden gemoduleerd.

41 — Zelfs na deze datum kunnen de lidstaten die de regeling inzake een enkele areaalbetaling toepassen ingevolge artikel 36 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 L 347, blz. 608) besluiten deze regeling tot uiterlijk 31 december 2020 te blijven toepassen. Volgens de mededeling van de Commissie van 13 november 2014 betreffende de besluiten van de lidstaten inzake de tenuitvoerlegging van de nieuwe regeling van de rechtstreekse steun (Decisions taken by Member States for the implementation of the new direct support system; in het Engels beschikbaar op het volgende internetadres: http://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/direct-payments/docs/implementation-decisions-ms_en.pdf), hebben de 10 lidstaten die de regeling inzake een enkele areaalbetaling toepassen, waaronder de Republiek Bulgarije en Roemenië, allemaal besloten om deze regeling tot 2020 te blijven toepassen.

80. De Commissie benadrukt dat het gevolg van de toepassing van het maximum van 5 000 EUR nominaal is, gezien de praktische consequenties van de toepassing van dit maximum die in de verschillende EU-15 lidstaten telkens anders zouden zijn. Voorts zou de vergelijking van de niveaus van de rechtstreekse betalingen in de EU-15 lidstaten en in de EU-10 lidstaten ex ante hebben plaatsgevonden. Bijgevolg zou het nagenoeg onmogelijk zijn geweest om rekening te houden met het gevolg van de rechtstreekse betalingen lager dan 5 000 EUR in de EU-15 lidstaten om te bepalen of in 2012 de modulatie in de EU-10 lidstaten van toepassing was.

81. Zoals ik reeds heb geconstateerd, heeft het niveau van de rechtstreekse betalingen betrekking op de methode van berekening van de rechtstreekse betalingen. Wat de modulatieregeling betreft, houdt deze methode in dat enkel de rechtstreekse betalingen die 5 000 EUR overschrijden uit hoofde van de modulatie worden verlaagd. Het moge duidelijk zijn dat in alle EU-15 lidstaten bepaalde landbouwers rechtstreekse betalingen ontvangen die minder dan 5 000 EUR bedragen, welke dus niet aan modulatie worden onderworpen. Zou het maximum van 5 000 EUR in aanmerking moeten worden genomen voor de bepaling van het niveau van de rechtstreekse betalingen, dan zou het totale niveau van de rechtstreekse betalingen immers boven 90 % uitkomen, aangezien, waar het gaat om de landbouwers van de EU-15 lidstaten die bedragen van minder dan 5 000 EUR ontvangen, hun niveau van steun altijd op 100 % ligt.

82. Een dergelijke benadering zou evenwel haaks staan op de algemene opzet van verordening nr. 73/2009. De aanduidingen „rekening houdend met op grond van artikel 7, lid 1, toegepaste verlagingen", in artikel 10, lid 1, van verordening nr. 73/2009, en „vanaf 2012 rekening houdend met de toepassing van artikel 7, lid 1, juncto artikel 10", in artikel 132, lid 2, van verordening nr. 73/2009, zijn namelijk in de verordening ingevoegd, terwijl de modulatieregeling moest blijven voortbestaan tot het einde van het jaar 2012 en het niveau van de rechtstreekse betalingen in de EU-10 lidstaten 100 % van het niveau van de rechtstreekse betalingen in de EU-15 lidstaten in 2013 moest bereiken.

83. Daarom ben ik van mening – zoals de Commissie heeft gesteld – dat de artikelen 10 en 132, lid 2, laatste alinea, van verordening nr. 73/2009 duidelijk impliceren dat 2012 het eerste – en, aangezien de modulatie in 2012 is geëindigd, het laatste – kalenderjaar is geweest waarin de verplichte modulatie in de EU-10 lidstaten gold. [42]

84. Zou de impact van het maximum van 5 000 EUR van belang zijn geweest voor de bepaling van het niveau van de rechtstreekse betalingen, met als gevolg dat het niveau van de rechtstreekse betalingen in de EU-15 lidstaten in 2012 boven 90 % zou hebben gelegen, dan zou de modulatie nooit in de EU-10 lidstaten kunnen hebben gegolden, aangezien 2012 het enige jaar was waarin de niveaus van de rechtstreekse betalingen gelijk hadden kunnen zijn vóór het einde van de periode van de modulatie. [43] In die omstandigheden zou de wetgever geen enkele reden hebben gehad om de leden 2 en 3 in artikel 10 van verordening nr. 73/2009 op te nemen of het jaar 2012 te vermelden in artikel 132, lid 2, van verordening nr. 73/2009. Bijgevolg hoeft voor de vergelijking van de niveaus geen rekening te worden gehouden met de in de EU-15 lidstaten toegepaste modulatie.

85. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging de eerste prejudiciële vraag, onder a) en b), aldus te beantwoorden dat de artikelen 7, lid 1, 10, lid 1, en 121 van verordening nr. 73/2009 in die zin moeten worden uitgelegd dat het niveau van de rechtstreekse betalingen in de EU-15 lidstaten in 2012 90 % bedroeg van het niveau van alle rechtstreekse betalingen en dat het niveau van de rechtstreekse betalingen in de nieuwe EU-10 lidstaten in 2012 even hoog was als dat in de EU-15 lidstaten.

42 — Het voor het jaar 2013 ingevoerde aanpassingsmechanisme is echter van toepassing in de EU-10 lidstaten zonder specifieke regels (zie punt 49 van deze conclusie).

43 — Aangezien het modulatiepercentage in 2011 enkel 9 % bedroeg voor de EU-15 lidstaten en het niveau van de rechtstreekse betalingen in de EU-10 lidstaten op 80 % lag van dat in de EU-15 lidstaten, is het duidelijk dat de niveaus van de rechtstreekse betalingen in de EU-15 lidstaten en de EU-10 lidstaten in 2011 nog zeer verschillend waren.

C – Eerste prejudiciële vraag, onder c), en tweede prejudiciële vraag, onder a) en b)

86. Met zijn eerste prejudiciële vraag, onder c), wenst de verwijzende rechter te vernemen of het feit dat voor de vergelijking van de rechtstreekse betalingen telkens een andere basis is vastgesteld, aangezien in de EU-10 lidstaten het niveau van de rechtstreekse betalingen wordt beoordeeld zonder toepassing van modulatie, terwijl in de EU-15 lidstaten wel modulatie wordt toegepast, de slotsom rechtvaardigt dat artikel 10, lid 1, in fine, van verordening nr. 73/2009 in strijd is met de Toetredingsakte van 2003 en met bepaalde beginselen van het recht van de Unie, alsmede met de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

87. Er zij aan herinnerd dat ik in punt 85 van deze conclusie reeds heb bevestigd dat artikel 10, lid 1, van verordening nr. 73/2009, juncto artikel 7, lid 1, van dezelfde verordening aldus moet worden uitgelegd dat de vergelijking van de niveaus daadwerkelijk moet plaatsvinden op de door de verwijzende rechter vermelde grondslagen. De eerste vraag, onder c), heeft dus betrekking op de geldigheid van artikel 10, lid 1, in fine, van verordening nr. 73/2009 in het licht van de Toetredingsakte van 2003, de genoemde beginselen van Unierecht en de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

88. Bijgevolg moeten deze vraag en de tweede vraag, onder a) en b), die eveneens betrekking heeft op de geldigheid van artikel 10, lid 1, van verordening nr. 73/2009, gezamenlijk worden beantwoord. De tweede vraag, onder a) en b), betreft verder de geldigheid van artikel 132, lid 1, laatste alinea, van verordening nr. 73/2009, alsmede de geldigheid van uitvoeringsbesluit C(2012) 4391. Aangezien de toepassing van artikel 132, lid 2, laatste alinea, van verordening nr. 73/2009 afhangt van artikel 10 ervan – de verlaging van de aanvullende nationale rechtstreekse betalingen vereist namelijk eveneens een vergelijking van de niveaus van de rechtstreekse betalingen op basis van de artikelen 7 en 10 van verordening nr. 73/2009[44] – moeten deze vragen gezamenlijk worden behandeld, waartoe om te beginnen de Toetredingsakte van 2003 en daarna respectievelijk de algemene beginselen van Unierecht en de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid moeten worden onderzocht.

89. Ik herinner eraan dat ik het Hof in de punten 40 en 45 van deze conclusie in overweging heb gegeven om deze vragen niet-ontvankelijk te verklaren, voor zover zij betrekking hebben op de beginselen van rechtszekerheid, bescherming van het gewettigd vertrouwen, behoorlijk bestuur en eerlijke mededinging alsmede op werkdocument DS2011/14/REV 2. Daarom zal ik mij wat de algemene beginselen betreft, enkel buigen over het beginsel van non-discriminatie en gelijke behandeling.

1. Toetredingsakte van 2003

90. Jakutis en Kretingalės kooperatinė ŽŪB zijn van mening dat de artikelen 10, lid 1, in fine, en 132, lid 2, laatste alinea, in fine, van verordening nr. 73/2009, alsmede uitvoeringsbesluit C(2012) 4391 in strijd zijn met de Toetredingsakte 2003, die niet zou voorzien in modulering van de rechtstreekse betalingen, noch in verlaging van de aanvullende nationale rechtstreekse betalingen in de EU-10 lidstaten, noch in een jaar vanaf hetwelk de rechtstreekse betalingen in de EU-15 lidstaten en de EU-10 lidstaten worden geacht gelijk te zijn. De Commissie daarentegen betoogt dat de verplichting om elke verlaging overeenkomstig artikel 7, lid 1, van verordening nr. 73/2009 in aanmerking te nemen, noodzakelijk was om het evenwicht tussen de in de Toetredingsakte van 2003 voorziene niveaus van steun in stand te houden en de overeenstemming van de verplichte modulatie met de bepalingen van de Toetredingsakte van 2003 te waarborgen.

44 — Artikel 132, lid 2, laatste alinea, van verordening nr. 73/2009 bevat de vermelding „vanaf 2012 rekening houdend met de toepassing van artikel 7, lid 1, juncto artikel 10”.

91. Het is juist dat de Toetredingsakte van 2003 geen verplichte modulatie voor de landbouwers van de EU-10 lidstaten kent. Modulatie is namelijk een nieuwe maatregel die bij verordening nr. 1782/2003 na de ondertekening van de Toetredingsakte van 2003 is ingevoerd in het kader van de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Artikel 12 bis van verordening nr. 1782/2003 inzake de modulatie in de EU-10 lidstaten is vervolgens bij verordening nr. 583/2004 ingevoegd in verordening nr. 1782/2003.

92. De enige bepalingen van de Toetredingsakte van 2003 die indirect verwijzen naar de vergelijking van de niveaus van de rechtstreekse steun zijn de artikelen 1 bis en 1 quater van verordening nr. 1259/1999, bedoeld in bijlage II, hoofdstuk 6, punt 27, bij de Toetredingsakte van 2003, waarvan de bewoordingen hierboven zijn weergegeven. [45]

93. Artikel 1 bis van verordening nr. 1259/1999 houdt eenvoudigweg in dat het niveau van de rechtstreekse betalingen in de EU-10 lidstaten in 2013 op 100 % van het niveau van de rechtstreekse betalingen in de EU-15 lidstaten komt te liggen, terwijl artikel 1 quater van deze verordening duidelijk blijk geeft van de bedoeling te voorkomen dat de regeling die in de EU-10 lidstaten wordt toegepast, met inbegrip van alle aanvullende nationale rechtstreekse betalingen, leidt tot een hoger niveau van rechtstreekse steun dan het niveau dat voortvloeit uit de in de EU-15 lidstaten toegepaste regeling. Ook al is, ingevolge dit artikel 1 quater van verordening nr. 1259/1999, de totale rechtstreekse steun die in de EU-10 lidstaten aan de landbouwer kan worden verleend, met inbegrip van de aanvullende nationale rechtstreekse betalingen, niet hoger dan de rechtstreekse steun waarop de landbouwer recht zou hebben uit hoofde van de overeenkomstige voor de EU-15 lidstaten geldende regeling, lijkt het mij duidelijk dat dit artikel 1 quater een vergelijking impliceert tussen de *niveaus* van de rechtstreekse betalingen. In die zin moet – wanneer de niveaus van de rechtstreekse betalingen in de EU-15 lidstaten en de EU-10 lidstaten gelijk zijn – het *bedrag* van de aanvullende nationale rechtstreekse betalingen aan een individuele landbouwer in de EU-10 lidstaten worden verlaagd, teneinde overeenstemming te bewerkstellingen met de eventuele wijzigingen in het niveau van de EU-15 lidstaten.

94. Ik zal mij in het licht van deze overwegingen buigen over de geldigheid van de relevante bepalingen van verordening nr. 73/2009 in het licht van de Toetredingsakte van 2003, te beginnen met artikel 10, lid 1, van deze verordening.

95. Er zij op gewezen dat artikel 1 bis van verordening nr. 1259/1999, zoals opgenomen in de Toetredingsakte van 2003, niet uitsluit dat het niveau van de rechtstreekse betalingen in de EU-10 lidstaten vóór 2013 het niveau van de rechtstreekse betalingen in de EU-15 lidstaten bereikt, maar enkel dat het niveau van 100 % in 2013 moet zijn bereikt. Waar het niveau van de rechtstreekse betalingen in de EU-15 lidstaten vóór 2013 ook minder dan 100 % kan zijn, is de gelijkheid van de niveaus in de EU-15 lidstaten en de EU-10 lidstaten integendeel zelfs vóór 2013 mogelijk.

96. Aangezien, in de eerste plaats, de Toetredingsakte van 2003 niet uitsluit dat de niveaus van de rechtstreekse betalingen in de EU-15 lidstaten en de EU-10 lidstaten zelfs vóór 2013 gelijk kunnen zijn, en, in de tweede plaats, volgens de Toetredingsakte van 2003, het niveau van de rechtstreekse steun, met inbegrip van de aanvullende nationale rechtstreekse betalingen, in de EU-10 lidstaten niet het niveau van de rechtstreekse betalingen in de EU-15 lidstaten kan overschrijden, lijkt het mij derhalve in overeenstemming met de Toetredingsakte van 2003 om ten behoeve van een vergelijking van de niveaus een verlaging van het niveau van de rechtstreekse betalingen in de EU-15 lidstaten in aanmerking te nemen.

45 — Zie punt 59 van de onderhavige conclusie.

97. Ik herinner eraan dat de modulatie die in de EU-10 lidstaten in 2012 van toepassing is na deze op verschillende grondslagen gemaakte vergelijking – na de modulatie voor de EU-15 lidstaten en vóór de modulatie voor de EU-10 lidstaten – niet overeenkomt met de modulatie die in de EU-15 lidstaten geldt, maar enkel betrekking heeft op bedragen boven 300 000 EUR.[46] Met deze methode van toepassing van de modulatie in de EU-10 lidstaten kan worden voorkomen dat de in 2012 in de EU-15 lidstaten geldende modulatie leidt tot een lager niveau van de rechtstreekse betalingen in de EU-15 lidstaten dan in de EU-10 lidstaten, maar ook worden verhinderd dat de in 2012 in de EU-10 lidstaten toegepast modulatie leidt tot een verlaging van het niveau van de rechtstreekse betalingen in de EU-10 lidstaten tot onder het niveau van de rechtstreekse betalingen in de EU-15 lidstaten.

98. Bijgevolg is artikel 10, lid 1, van verordening nr. 73/2009 in dit opzicht in overeenstemming met de Toetredingsakte van 2003.

99. Met betrekking tot de overeenstemming van artikel 132, lid 2, laatste alinea, van verordening nr. 73/2009 met de Toetredingsakte van 2003 wijs ik erop dat dit artikel uitdrukkelijk verwijst naar het jaar 2012 om rekening te houden met de uit de artikelen 7 en 10 van verordening nr. 73/2009 voortvloeiende modulatie.

100. Zoals ik reeds in de voorafgaande punten heb opgemerkt, is de verplichting om rekening te houden met de EU-15 lidstaten voor de toepassing van de modulatie in de EU-10 lidstaten in 2012, die voortvloeit uit artikel 10, lid 1, van verordening nr. 73/2009, in overeenstemming met de Toetredingsakte van 2003. Om dezelfde redenen is de verplichting om bij het verrichten van aanvullende nationale rechtstreekse betalingen rekening te houden met de modulatie in 2012 in overeenstemming met de Toetredingsakte van 2003. Deze verplichting is namelijk noodzakelijk om te voorkomen dat het gecombineerde niveau van de rechtstreekse betalingen en de aanvullende nationale rechtstreekse betalingen boven het niveau van de rechtstreekse betalingen in de EU-15 lidstaten uitkomt.

101. De Toetredingsakte van 2003 verzet zich dus niet tegen een uitdrukkelijke vermelding van het jaar vanaf hetwelk een verlaging van de rechtstreekse betalingen, zoals de modulatie, in de EU-10 lidstaten van toepassing is, in geval van gelijktrekking van de niveaus van de rechtstreekse betalingen in de EU-15 lidstaten en de EU-10 lidstaten, waarvan – mijns inziens – in 2012 sprake was.

102. Tot slot bevestigt uitvoeringsbesluit C(2012) 4391 de door de Commissie verdedigde uitlegging van artikel 132, lid 2, laatste alinea, van verordening nr. 73/2009 en de toepassing van dit artikel op de aanvullende nationale rechtstreekse betalingen in Litouwen in 2012. Voor een beoordeling van de geldigheid van dit besluit moet derhalve worden nagegaan of deze uitlegging van de Commissie juist is.

103. Werkdocument DS2011/14/REV 2, waarnaar de Commissie verwijst in haar uitvoeringsbesluit C(2012) 4391, bevat gedetailleerde toelichtingen met betrekking tot de modulatie en de wijze van verlaging van de aanvullende nationale rechtstreekse betalingen in de EU-10 lidstaten in 2012. Volgens dit werkdocument verschilt de verlaging van de aanvullende nationale rechtstreekse betalingen naargelang de lidstaten de regeling inzake een enkele areaalbetaling of de bedrijfstoeslagregeling toepassen.[47]

46 — Deze uitlegging vloeit rechtstreeks voort uit artikel 10, lid 2, van verordening nr. 73/2009, waarvan de geldigheid in de onderhavige zaak niet in twijfel is getrokken. Volgens werkdocument DS2011/14/REV 2 was het verschil tussen het niveau van de rechtstreekse betalingen voortvloeiend uit het „phasing-in"-mechanisme in de EU-10 lidstaten en het niveau van de rechtstreekse betalingen in de EU-15 lidstaten, rekening houdend met alle verlagingen krachtens artikel 7, lid 1, in 2012 nul, aangezien de niveaus in de EU-15 lidstaten en de EU-10 lidstaten op 90 % lagen. Aangezien het in aanmerking te nemen percentage nul bedroeg, was het modulatiepercentage met betrekking tot de bedragen tussen 5 000 en 300 000 EUR eveneens nul. Het progressieve modulatiepercentage, dat wil zeggen de met vier percentpunten verhoogde verlaging, hetwelk geldt voor bedragen boven 300 000 EUR, bedraagt 4 %.

47 — Uitvoeringsbesluit C(2012) 4391 betreft enkel de Republiek Litouwen, die de regeling inzake een enkele areaalbetaling toepast. De beoordeling van deze uitlegging, die reeds uit werkdocument DS2011/14/REV 2 volgt, is dus gericht op de gevolgen ervan voor de EU-10 lidstaten die de regeling inzake een enkele areaalbetaling toepassen.

104. Ingevolge artikel 132, lid 5, van verordening nr. 73/2009 kunnen de lidstaten die de regeling inzake een enkele areaalbetaling toepassen totaalbedragen per specifieke sector vaststellen. [48] Zoals de Commissie opmerkt, komen deze sectorspecifieke totaalbedragen overeen met het verschil tussen, in de eerste plaats, het totale steunbedrag per specifieke sector dat voortvloeit uit de toepassing van artikel 132, lid 2, eerste alinea, onder a) of b), van verordening nr. 73/2009 (te weten 100 % van de door de EU-15 lidstaten toegekende steun krachtens punt a) dat in deze context van toepassing is), en, in de tweede plaats, het totale bedrag van de rechtstreekse betalingen die voor dezelfde sector in Litouwen beschikbaar zouden zijn voor het zelfde jaar uit hoofde van de regeling inzake een enkele areaalbetaling.

105. Zoals de Commissie verder opmerkt worden, overeenkomstig de modulatie in de EU-10 lidstaten die de regeling inzake een enkele areaalbetaling toepassen, ten aanzien van de landbouwers die een lager totaalbedrag dan 5 000 EUR aan rechtstreekse betalingen en aanvullende nationale rechtstreekse betalingen hebben ontvangen, de aanvullende nationale rechtstreekse betalingen niet verlaagd, aangezien artikel 7, lid 1, van verordening nr. 73/2009 de landbouwers van de EU-15 lidstaten een „franchise" van 5 000 EUR toekent. Bedraagt het totale bedrag van de betalingen waarop een landbouwer recht heeft meer dan 5 000 EUR, dan moet het deel van de aanvullende nationale rechtstreekse betalingen dat 5 000 EUR overschrijdt met 10 % worden verlaagd, aangezien deze verlaging krachtens artikel 7, lid 1, punt d, van verordening nr. 73/2009 in het kader van de modulatie van toepassing is. Is het totale bedrag van alle betalingen meer dan 300 000 EUR, dan moet ten aanzien van het deel van de aanvullende nationale rechtstreekse betalingen dat 300 000 EUR overschrijdt dit verlagingspercentage met vier percentpunten worden verhoogd.

106. Mijns inziens strookt deze uitlegging met de Toetredingsakte van 2003. Met deze berekeningsmethode kan immers de overeenstemming van de in de EU-15 lidstaten verplichte modulatie met de doelstellingen van de Toetredingsakte van 2003 worden gewaarborgd, zonder dat het gecombineerde niveau van de rechtstreekse betalingen en de aanvullende nationale rechtstreekse betalingen in de EU-10 lidstaten lager uitkomt dan het niveau van de rechtstreekse betalingen in de EU-15 lidstaten. Aangezien de aanvullende nationale rechtstreekse betalingen in de EU-10 lidstaten bovenop de rechtstreekse betalingen worden toegekend, moeten mijns inziens alle bedragen boven 5 000 EUR worden verlaagd naar evenredigheid van de modulatie in de EU-15 lidstaten ter verzekering van het evenwicht tussen, enerzijds, de rechtstreekse betalingen in de EU-15 lidstaten en, anderzijds, de rechtstreekse betalingen en de aanvullende nationale rechtstreekse betalingen in de EU-10 lidstaten.

107. Gelet op het voorgaande lijkt het mij duidelijk dat het onderzoek, in het licht van de Toetredingsakte van 2003, van de artikelen 10, lid 1, en 132, lid 2, laatste alinea, van verordening nr. 73/2009 alsmede van uitvoeringsbesluit C(2012) 4391, geen blijk heeft gegeven van feiten of omstandigheden die de geldigheid van deze bepalingen en dit besluit kunnen aantasten.

48 — Volgens de Commissie is deze sectorale benadering in 2012 toegepast in alle lidstaten die hebben gekozen voor de regeling inzake een enkele areaalbetaling, inclusief de Republiek Litouwen. Volgens deze instelling hebben – in het kader van de regeling inzake een enkele areaalbetaling – de aanvullende nationale rechtstreekse betalingen typische eigen kenmerken, want zij bieden de lidstaten de mogelijkheid tot steun aan sectoren die, in het tegenovergestelde geval, geen steun zouden krijgen in deze lidstaten. Kiest een lidstaat voor de regeling inzake een enkele areaalbetaling, dan worden alle betalingen in het kader van de Europese steunregelingen samengenomen voor de verdeling ervan in gelijke delen naargelang de hectaren die voor de steun in aanmerking komen, waarmee dus alle landbouwers op het gehele nationale grondgebied een uniform bedrag per hectare krijgen. De in het kader van de bedrijfstoeslagregeling gedane betalingen lopen meer uiteen, aangezien een lidstaat bepaalde sectoren meer steun kan verlenen door de op de betalingsrechten betrekking hebbende bedragen te differentiëren.

2. Beginsel van non-discriminatie en gelijke behandeling

108. Jakutis en Kretingalės kooperatinė ŽŪB betogen dat aangezien – overeenkomstig de bewoordingen en de doelstellingen van de relevante bepalingen en handelingen – de modulatie van de rechtstreekse betalingen en de verlaging van de aanvullende nationale rechtstreekse betalingen in 2012 zijn toegepast ten aanzien van de landbouwers van de EU-10 lidstaten die aanzienlijk minder rechtstreekse steun ontvangen dan de landbouwers van de EU-15 lidstaten, deze bepalingen en handelingen in strijd zijn met de beginselen van het recht van de Unie en de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. De Commissie daarentegen herinnert eraan dat aangezien de EU-10 lidstaten het „phasing-in"-mechanisme toepassen, hun situatie niet overeenkomt met die van de EU-15 lidstaten.

109. Dienaangaande moet in herinnering worden geroepen dat het beginsel van non-discriminatie en gelijke behandeling een – in de artikelen 20 en 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie vastgelegd – algemeen rechtsbeginsel van de Unie is dat er zich tegen verzet dat vergelijkbare situaties verschillend en verschillende situaties gelijk worden behandeld, tenzij een dergelijke behandeling objectief gerechtvaardigd is.[49] Schending van het beginsel van gelijke behandeling door een verschil in behandeling veronderstelt dat de betrokken situaties gelet op alle kenmerken daarvan vergelijkbaar zijn.[50]

110. Wat de schending van het beginsel van non-discriminatie betreft, hebben de deelnemers aan de procedure twee verschillende zienswijzen naar voren gebracht. Enerzijds zijn Jakutis en Kretingalės kooperatinė ŽŪB van mening dat het feit dat bij de vergelijking van de rechtstreekse betalingen van een andere basis is uitgegaan, heeft geleid tot een ongerechtvaardigde verlaging van de betalingen voor de EU-10 lidstaten in 2012 en aantoont dat *vergelijkbare situaties* verschillend zijn behandeld. Anderzijds is de Litouwse regering van mening dat het beginsel van non-discriminatie zou zijn geschonden wanneer het per hectare betaalde bedrag tussen de EU-10 lidstaten en de EU-15 lidstaten objectief zou verschillen, maar dat zij – gelet op de *verschillende situaties* van deze twee categorieën lidstaten – niet door identieke toepassing van modulatie op dezelfde wijze konden worden behandeld.

111. Mijns inziens is zowel het ene als het andere standpunt onjuist.

112. De onderhavige zaak is geen „klassieke" discriminatiezaak. Om te beginnen vloeit het verschil in behandeling tussen de EU-10 lidstaten en de EU-15 lidstaten voort uit het primaire recht, namelijk de Toetredingsakte van 2003 die tot doel heeft om voor de EU-10 lidstaten de modaliteiten vast te leggen van de aanpassing van het Unierecht – die soms gunstiger, soms ongunstiger kan uitpakken – met betrekking tot het in de EU-15 lidstaten geldend acquis communautaire. Deze twee groepen lidstaten bevinden zich dus niet in vergelijkbare situaties in de zin van de „klassieke" rechtspraak ter zake van het beginsel van non-discriminatie.

113. Het Hof heeft namelijk reeds de gelegenheid gehad om te constateren dat de situatie van de landbouw in de EU-10 lidstaten volstrekt anders was dan die in de EU-15 lidstaten, wat een geleidelijke toepassing van de verlening van de Uniesteun, in het bijzonder in het kader van de rechtstreekse steunregelingen, rechtvaardigde, teneinde de aan de gang zijnde noodzakelijke

49 — Arresten Akzo Nobel Chemicals en Akcros Chemicals/Commissie (C-550/07 P, EU:C:2010:512, punten 54 en 55 en aldaar aangehaalde rechtspraak), IBV & Cie (C-195/12, EU:C:2013:598, punten 49 en 50) en Feakins (C-335/13, EU:C:2014:2343, punt 47).

50 — Arresten Arcelor Atlantique en Lorraine e.a. (C-127/07, EU:C:2008:728, punt 25), IBV & Cie (C-195/12, EU:C:2013:598, punt 51) en Feakins (C-335/13, EU:C:2014:2343, punt 49).

reorganisatie van de landbouwsector in de EU-10 lidstaten niet te verstoren. De EU-10 lidstaten verkeren in een situatie die niet vergelijkbaar is met die van de EU-15 lidstaten die zonder beperking in aanmerking komen voor de directe steunregelingen, zodat geen geldige vergelijking kan worden gemaakt. [51]

114. Ik constateer dus dat, althans tot het einde van de periode van „phasing-in", de EU-10 lidstaten zich in een situatie bevinden die niet vergelijkbaar is met die van de EU-15 lidstaten. In de eerste plaats ontvangen de EU-10 lidstaten rechtstreekse betalingen ten belope van de in het tijdschema vastgelegde percentages, dat aanvankelijk in de Toetredingsakte van 2003 was opgenomen, en, in de tweede plaats, kunnen zij aanvullende nationale rechtstreekse betalingen verrichten, zijnde een optie waarover de EU-15 lidstaten niet beschikken. [52] De verschillende situaties van de EU-15 lidstaten en de EU-10 lidstaten volgen dus rechtstreeks uit de Toetredingsakte van 2003.

115. Voorts kan het nuttig zijn eraan te herinneren dat – ook al is de modulatie in 2012 in de EU-10 lidstaten van toepassing – het percentage dat in aanmerking moet worden genomen voor de modulatie gelimiteerd is tot het verschil tussen het niveau van de rechtstreekse betalingen in de EU-10 lidstaten, zoals dat voortvloeit uit het „phasing-in"-mechanisme, en het niveau van de rechtstreekse betalingen dat in de EU-15 lidstaten geldt, rekening houdend met op grond van artikel 7, lid 1, van verordening nr. 73/2009 toegepaste verlagingen (dat wil zeggen de modulatie in de EU-15 lidstaten). In haar werkdocument DS2011/14/REV 2 heeft de Commissie hieruit afgeleid dat, aangezien dit verschil in 2012 0 % bedraagt, de „basis"-modulatie niet in de EU-10 lidstaten van toepassing is. Enkel de zogenoemde „progressieve" modulatie, dat wil zeggen de modulatie op rechtstreekse betalingen die 300 000 EUR overschrijden, is van toepassing in de EU-10 lidstaten. Bijgevolg zijn enkel de rechtstreekse betalingen boven 300 000 EUR onderworpen aan de modulatie van 4 %.

116. Mijns inziens is deze uitlegging van de toepassing van de modulatie in de EU-10 lidstaten in 2012, die rechtstreeks voortvloeit uit artikel 10, lid 2, van verordening nr. 73/2009, juist. Het standpunt dat modulatie in de EU-10 lidstaten en de EU-15 lidstaten op identieke wijze wordt toegepast, is dus onjuist.

117. Aangezien de EU-10 lidstaten de optie hebben om aanvullende nationale rechtstreekse betalingen te verrichten en de EU-10 lidstaten die de regeling inzake een enkele areaalbetaling toepassen allemaal een sectorale benadering hebben gekozen voor de verlening van aanvullende nationale rechtstreekse betalingen [53] – hetgeen, in combinatie met de toepassing van de regeling inzake een enkele areaalbetaling, de vergelijking tussen, in de eerste plaats, de rechtstreekse betalingen en de aanvullende nationale rechtstreekse betalingen in de EU-10 lidstaten en, in de tweede plaats, de rechtstreekse betalingen in de EU-15 lidstaten nagenoeg onmogelijk maakt – kunnen de rechtstreekse betalingen in de EU-15 lidstaten en de rechtstreekse betalingen en de aanvullende nationale rechtstreekse betalingen in de EU-10 lidstaten niet met elkaar worden vergelijken ten behoeve van de vraag of mogelijkerwijs sprake is van een schending van het beginsel van non-discriminatie en gelijke behandeling wat de verlaging van de aanvullende nationale rechtstreekse betalingen betreft.

51 — Zie in die zin arresten Polen/Raad (C-273/04, EU:C:2007:622, punten 87 en 88) en Polen/Commissie (C-335/09 P, EU:C:2012:385, punten 100 en 101).

52 — Er zij op gewezen dat de EU-10 lidstaten die de regeling inzake een enkele areaalbetaling toepassen de mogelijkheid hebben behouden om zelfs *na* de periode van „phasing-in" aanvullende steun te verlenen. Overweging 8 van verordening nr. 671/2012 luidt: „Het werd de nieuwe lidstaten toegestaan aanvullende nationale rechtstreekse betalingen te doen als gevolg van de geleidelijke invoering van de rechtstreekse betalingen in die lidstaten. Die mogelijkheid zal niet langer beschikbaar zijn in 2013 wanneer het tijdschema voor de geleidelijke invoering van rechtstreekse betalingen in de nieuwe lidstaten zal aflopen. In de nieuwe lidstaten die de regeling inzake een enkele areaalbetaling toepassen hebben de aanvullende nationale rechtstreekse betalingen een belangrijke rol gespeeld bij de inkomenssteun aan landbouwers in specifieke sectoren. [...] Daarom en teneinde te voorkomen dat zich in 2013 een plotselinge en aanzienlijke verlaging zou voordoen van de steun in de sectoren waaraan tot 2012 aanvullende nationale rechtstreekse betalingen werden toegekend, [...] is het aangewezen om in die lidstaten te voorzien in de mogelijkheid om, met toestemming van de Commissie, in 2013 nationale overgangssteun aan landbouwers toe te kennen." De mogelijkheid van deze nationale overgangssteun is bij verordening nr. 1307/2013 nog verlengd voor de periode 2015-2020.

53 — Zie punt 104 van de onderhavige conclusie.

118. Hoe dan ook faalt elke vergelijking, aangezien de EU-15 lidstaten en de EU-10 lidstaten niet in vergelijkbare situaties verkeren en ook niet op dezelfde manier moeten worden behandeld. Hierbij gaat het om een direct gevolg van de Toetredingsakte van 2003 en de bepalingen hiervan zijn, als primair recht, niet vatbaar voor betwisting.

119. Gelet op het voorgaande is mijns inziens bij het onderzoek, in het licht van beginsel van non-discriminatie en gelijke behandeling, van de bepalingen van de artikelen 10, lid 1, en 132, lid 2, laatste alinea, van verordening nr. 73/2009 alsmede van uitvoeringsbesluit C(2012) 4391, met betrekking tot de uitlegging van artikel 132, van verordening nr. 73/2009, niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van deze bepalingen en dit besluit kunnen aantasten.

3. Doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid

120. Wat de in artikel 39 VWEU genoemde doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid 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 en 43 VWEU toegekende politieke verantwoordelijkheid. Het Hof heeft herhaaldelijk geoordeeld, dat aan de wettigheid van een op dit gebied genomen maatregel slechts afbreuk kan worden gedaan, indien deze kennelijk ongeschikt is ter bereiking van het door de bevoegde instelling nagestreefde doel.[54] Bij zijn controle op de uitoefening van een dergelijke bevoegdheid, mag de rechter derhalve alleen nagaan of daarbij geen kennelijke dwaling of misbruik is begaan en of het betrokken gezagsorgaan niet kennelijk de grenzen van zijn beoordelingsbevoegdheid heeft overschreden.[55]

121. Aangezien de verschillende situatie van de EU-15 lidstaten en de EU-10 lidstaten en het uitgangspunt dat het gecombineerde niveau van de rechtstreekse betalingen en de aanvullende nationale rechtstreekse betalingen in de EU-10 lidstaten niet boven het niveau van de rechtstreekse betalingen in de EU-15 lidstaten mag uitkomen, rechtstreeks voortvloeien uit de Toetredingsakte van 2003, ben ik niet van mening dat de wetgever van de Unie bij de vaststelling van de artikelen 10, lid 1, in fine, en 132, lid 2, laatste alinea, in fine, van verordening nr. 73/2009 alsmede uitvoeringsbesluit C(2012) 4391 een kennelijke beoordelingsfout heeft gemaakt of de grenzen van zijn beoordelingsbevoegdheid heeft overschreden.

122. Zoals gezegd is de verplichting om bij de vergelijking tussen de niveaus van de rechtstreekse betalingen in 2012 rekening te houden met de in de EU-15 lidstaten verplichte modulatie, volgens mij veeleer een noodzakelijke voorwaarde om het evenwicht te waarborgen tussen de niveaus van de rechtstreekse betalingen bedoeld in de Toetredingsakte van 2003.

123. Gelet op het voorgaande is mijns inziens bij het onderzoek, in het licht van de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, van de bepalingen van de artikelen 10, lid 1, en 132, lid 2, laatste alinea, van verordening nr. 73/2009 alsmede van uitvoeringsbesluit C(2012) 4391, niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van deze bepalingen en dit besluit kunnen aantasten.

54 — Arresten Bavaria en Bavaria Italia (C-343/07, EU:C:2009:415, punt 81) en Panellinios Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou (C-373/11, EU:C:2013:567, punt 40).

55 — Arresten Jippes e.a. (C-189/01, EU:C:2001:420, punt 80), Spanje/Commissie (C-304/01, EU:C:2004:495, punt 23), Unitymark en North Sea Fishermen's Organisation (C-535/03, EU:C:2006:193, punt 55), Bavaria en Bavaria Italia (C-343/07, EU:C:2009:415, punt 82) en Panellinios Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou (C-373/11, EU:C:2013:567, punt 41).

D – *Tweede prejudiciële vraag, onder c)*

124. Met zijn tweede vraag, onder c), wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 132, lid 2, laatste alinea, van verordening nr. 73/2009, in de versie volgende uit de op 18 februari 2010 gepubliceerde rectificatie, strijdig is met de beginselen van het recht van de Unie en meer in het bijzonder de beginselen van bescherming van het gewettigd vertrouwen, rechtszekerheid, behoorlijk bestuuren non-discriminatie, voor zover met deze door middel van een rectificatie doorgevoerde wijziging geen technische correctie maar een wijziging ten gronde heeft plaatsgevonden.

125. Om te kunnen beoordelen of de rectificatie van 18 februari 2010 enkel een correctie van een administratieve vergissing behelst die de inhoud van verordening nr. 73/2009 onverlet laat, dient eraan te worden herinnerd dat volgens vaste rechtspraak bij de uitlegging van een bepaling van het recht van de Unie niet uitsluitend bij de aldaar gebezigde bewoordingen te rade dient te worden gegaan, maar ook bij de context en de doelstellingen van de regeling waarvan zij deel uitmaakt. [56]

126. De Commissie is van mening dat het gaat het om een rectificatie van technische aard. Volgens haar zou de wijziging van artikel 132, lid 2, van verordening nr. 73/2009 door middel van de rectificatie van 18 februari 2010 in alle officiële talen zijn doorgevoerd. In de oorspronkelijke bewoordingen van artikel 132, lid 2, laatste alinea, van verordening nr. 73/2009 in de officiële talen, werd weliswaar het jaar 2012 vermeld, maar in bepaalde taalversies [57] stond deze vermelding aan het begin van de zin, terwijl in andere taalversies [58] dit aan het einde van de zin gebeurde op een plaats die evenwel niet helemaal geëigend was.

127. De Nederlandstalige versie alsook de Franse en de Litouwse taalversie behoren tot de eerste categorie taalversies, dat wil zeggen de categorie waarin vóór de wijziging het jaar aan het begin van de zin werd vermeld. De wijziging luidt:

„Vanaf 2012 is [D]e totale rechtstreekse steun die na de toetreding in de nieuwe lidstaat aan een landbouwer kan worden toegekend uit hoofde van de betrokken rechtstreekse betaling met inbegrip van alle aanvullende nationale rechtstreekse betalingen, [is] niet hoger dan het niveau van de rechtstreekse steun waarop die landbouwer recht zou hebben uit hoofde van de overeenkomstige rechtstreekse betaling die op dat moment geldt voor andere dan de nieuwe lidstaten, *daarbij vanaf 2012* rekening houdend met de toepassing van artikel 7, lid 1, juncto artikel 10.” [59]

128. In de Engelstalige versie evenals in alle andere tot de tweede groep behorende taalversies werd daarentegen artikel 132, lid 2, laatste alinea, van verordening nr. 73/2009 gerectificeerd door de vermelding van het jaar 2012, die zich aan het einde van de zin bevond, te verplaatsen:„The total direct support which a farmer may be granted in the new Member States after accession under the relevant direct payment, including all complementary national direct payments, shall not exceed the level of direct support a farmer would be entitled to receive under the corresponding direct payment then applicable to the Member States in the Member States other than the new Member States, from 2012, taking into account, *from 2012*, the application of Article 7 in conjunction with Article 10.” [60]

56 — Arrest Premis Medical (C-273/09, EU:C:2010:809, punt 30).

57 — De versies in de Bulgaarse, de Duitse, de Franse, de Litouwse en de Nederlandse taal.

58 — De versies in de Spaanse, de Tsjechische, de Deense, de Estse, de Griekse, de Engelse, de Italiaanse, de Letse, de Maltese, de Poolse, de Portugese, de Roemeense, de Slowaakse, de Sloveens, de Finse en de Zweedse taal.

59 — Onderstreping en doorhaling van mij. De Litouwse rectificatie van 18 februari 2010 (PB L 43, blz. 7) bevatte een fout. De vermelding van het jaar 2012 was weliswaar ingevoegd aan het einde van de bepaling, maar niet geschrapt aan het begin van de zin. Om die reden is de Litouwse versie van artikel 132, lid 2, laatste alinea, van verordening nr. 73/2009 op 15 mei 2013 voor de tweede keer gerectificeerd (PB L 130, blz. 60).

60 — Onderstreping en doorhaling van mij.

129. Ik wijs er met de Commissie op dat de vermelding van het jaar 2012 aan het begin van de zin zou hebben betekend dat artikel 132, lid 2, laatste alinea, van verordening nr. 73/2009 aldus had kunnen worden uitgelegd dat het verbod – volgens hetwelk de betalingen aan de landbouwers van de EU-10 lidstaten niet hoger mogen zijn dan het in EU-15 lidstaten geldende niveau – *enkel* betrekking had op het jaar 2012. Deze lezing zou kennelijk onjuist en onverenigbaar met de Toetredingsakte van 2003 zijn.

130. Hoewel de rectificatie van artikel 132, lid 2, van verordening nr. 73/2009 is vastgesteld in alle taalversies, blijkt de bedoeling van de wetgever van Unie evenwel uit de oorspronkelijke versie van deze bepaling in de Spaanse, de Tsjechische, de Deense, de Estse, de Griekse, de Engelse, de Italiaanse, de Letse, de Maltese, de Poolse, de Portugese, de Roemeense, de Slowaakse, de Sloveens, de Finse en de Zweedse taal. Mijns inziens staat het daarom buiten kijf dat de wijziging van de plaats van de vermelding van het jaar 2012 in de betrokken zin enkel een rectificatie van technische aard is en geen wijziging van de kern van de wettelijke verplichting.

131. Bijgevolg is de met de rectificatie doorgevoerde wijziging enkel een correctie van een administratieve vergissing die de inhoud van de toepasselijke wetgeving onverlet laat en op geen enkele manier afbreuk doet aan de wettigheid van artikel 132, lid 2, laatste alinea, van verordening nr. 73/2009.

E – *Tweede prejudiciële vraag, onder d)*

132. Met zijn tweede vraag, onder d), wenst de verwijzende rechter te vernemen of het woord „dydis” [„niveau”] in de Litouwse taal in artikel 1 quater, bedoeld in punt 27, onder b), van hoofdstuk 6 van bijlage II bij de Toetredingsakte dezelfde betekenis heeft als het woord „lygis” [„niveau”] in de laatste alinea van artikel 132, lid 2, van verordening nr. 73/2009.

133. Ik herinner eraan dat bij bijlage II, hoofdstuk 6, punt 27, onder b), van de Toetredingsakte van 2003 onder andere dit artikel 1 quater in verordening nr. 1259/1999 is ingevoegd.

134. Om te beginnen wijs ik erop dat de verwijzende rechter noch in zijn prejudiciële vraag, noch op enige andere plaats in zijn verwijzingsbeslissing verduidelijkt naar welke alinea of zelfs lid hij verwijst. Voornoemd artikel 1 quater van verordening nr. 1259/1999 omvat namelijk tien leden en het „dydis” wordt verschillende keren in dit artikel gebruikt.[61] Zelfs het woord „lygis”, dat onder verwijzing naar artikel 132, lid 2, laatste alinea, van verordening nr. 73/2009 in de prejudiciële vraag wordt genoemd, wordt in dit artikel artikel 1 quater gebruikt.

135. Het lijkt mij evenwel mogelijk de vraag uit te leggen om er een nuttig antwoord op te geven.

136. Wat de ontstaansgeschiedenis van artikel 132 van verordening nr. 73/2009 betreft, zij eraan herinnerd dat dit artikel in wezen dezelfde regels vastlegt als artikel 143 quater van verordening nr. 1782/2003 dat, op zijn beurt, de in artikel 1 quater van verordening nr. 1259/1999 bedoelde maatregelen heeft overgenomen.

137. Tegen deze achtergrond en rekening houdend met het laatste onderdeel van de tweede prejudiciële vraag, onder d), dat neerkomt op een vergelijking tussen het woord „dydis” en een in artikel 132, lid 2, laatste alinea, van verordening nr. 73/2009 gebruikt woord, ben ik van mening dat met het woord „dydis”, waarnaar de nationale rechter verwijst in zijn tweede prejudiciële vraag, onder d), het in artikel 1 quater, lid 2, laatste alinea, van verordening nr. 1259/1999 opgenomen woord is bedoeld.

61 — Hetzij het woord „dydis” als zodanig, hetzij de verbogen vorm „dydžio” ervan.

138. Ik wijs erop dat het bij de in artikel 143 quater, lid 2, laatste alinea, van verordening nr. 1782/2003 gebruikte Litouwse term gaat om het woord „dydis", net als in artikel 1 quater, lid 2, laatste alinea, van verordening nr. 1259/1999. Deze term is dus slechts gewijzigd bij de vaststelling van verordening nr. 73/2009, waarin, in artikel 132, lid 2, laatste alinea, ervan het woord „lygis" wordt gebruikt.

139. Volgens vaste rechtspraak van het Hof kan de in een van de taalversies van een Unierechtelijke bepaling gebruikte formulering niet als enige grondslag voor de uitlegging van die bepaling dienen; evenmin kan er in zoverre voorrang aan worden toegekend boven de andere taalversies. Unierechtelijke bepalingen moeten uniform worden uitgelegd en toegepast tegen de achtergrond van de tekst in alle talen van de Unie. Wanneer er verschillen bestaan tussen de taalversies van een Unierechtelijke bepaling, moet bij de uitlegging van de betrokken bepaling worden gelet op de algemene opzet en de doelstelling van de regeling waarvan deze een onderdeel vormt. [62]

140. Anders dan in de Litouwse versie zijn in verschillende andere taalversies van artikel 1 quater, lid 2, laatste alinea, van verordening nr. 1259/1999 en artikel 132, lid 2, laatste alinea, van verordening nr. 73/2009 (in elk geval de Spaanse, de Deense, de Duitse, de Estse, de Engelse, de Franse, de Italiaanse, de Portugese, de Finse en de Zweedse taalversie) de in deze twee verordeningen gebruikte termen grotendeels identiek gebleven.

141. Bovendien bevatten de overwegingen van verordening nr. 73/2009 geen enkele verwijzing naar deze wijziging. Overweging 48 van deze verordening vermeldt veeleer enkel dat de „voorwaarden voor dergelijke betalingen [van de aanvullende nationale rechtstreekse betalingen] moeten worden gehandhaafd".

142. Bijgevolg lijkt mij vast te staan dat de wijziging van de termen die worden gebruikt in de Litouwse taalversie van artikel 132, lid 2, laatste alinea, van verordening nr. 73/2009 ten opzichte van de artikelen in de eerdere verordeningen niet de strekking van deze alinea verandert. Deze constatering vindt steun in het feit dat in artikel 132, lid 2, laatste alinea, van verordening nr. 73/2009 de in bijlage II, hoofdstuk 6, punt 27, onder b), bij de Toetredingsakte van 2003 bedoelde maatregelen zijn overgenomen.

143. Bijgevolg geef ik het Hof in overweging om de tweede prejudiciële vraag, onder d), aldus te beantwoorden dat de betekenis van het woord „dydis", dat wordt gebruikt in artikel 1 quater, lid 2, laatste alinea, van verordening nr. 1259/1999, zoals bedoeld in bijlage II, hoofdstuk 6, punt 27, onder b), bij de Toetredingsakte van 2003 overeenkomt met die van het in artikel 132, lid 2, laatste alinea, van verordening nr. 73/2009 gebruikte woord „lygis".

F – *Derde prejudiciële vraag*

144. Met zijn derde prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of uitvoeringsbesluit C(2012) 4391, dat niet is bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie* en volgens deze rechter ontoereikend is gemotiveerd, geldig is.

145. Wat de bekendmaking betreft, zij eraan herinnerd dat ingevolge artikel 297, lid 2, VWEU de publicatie van besluiten niet verplicht is, wanneer die de adressaten ervan vermelden. Van deze besluiten wordt kennis gegeven aan hen tot wie zij zijn gericht; zij worden door deze kennisgeving van kracht. Bijgevolg vormt het feit dat uitvoeringsbesluit C(2012) 4391, dat is gericht tot de Republiek Litouwen, niet is bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie*, geen schending van de beginselen van het recht van de Unie.

62 — Zie onder andere arrest Ivansson e.a. (C-307/13, EU:C:2014:2058, punt 40).

146. Wat voorts de motivering van voornoemd uitvoeringsbesluit C(2012) 4391 betreft, is de verwijzende rechter van mening dat dit besluit is vastgesteld zonder dat er informatie voorlag waaruit bleek dat het niveau van de rechtstreekse betalingen in de EU-15 lidstaten en de EU-10 lidstaten in 2012 gelijk was.

147. Om te beginnen wijs ik erop dat het uitgangspunt van de verwijzende rechter onjuist is. Het feit dat de niveaus van de rechtstreekse betalingen – die betrekking hebben op de berekeningsmethoden van de rechtstreekse betalingen en niet op de nominale bedragen ervan – in 2012 op gelijke hoogte zijn gekomen volgt namelijk rechtstreeks uit verordening nr. 73/2009.

148. Om die reden was de Commissie niet gehouden om haar besluit dienaangaande te motiveren.

149. Volgens vaste rechtspraak moet de door artikel 296 VWEU vereiste motivering beantwoorden aan de aard van de betrokken handeling en de redenering van de instelling die de handeling heeft verricht, duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking doen komen, opdat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen en de bevoegde rechter zijn toezicht kan uitoefenen. Het is niet noodzakelijk dat alle gegevens feitelijk en rechtens in de motivering worden gespecificeerd, aangezien bij de vraag of de motivering van een handeling aan de vereisten van artikel 296 VWEU voldoet, niet alleen acht moet worden geslagen op de tekst ervan, doch ook op de context waarin deze is genomen, en op het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen. [63]

150. In overweging 4 van haar uitvoeringsbesluit C(2012) 4391 verwijst de Commissie naar artikel 132, lid 2, van verordening nr. 73/2009, waaruit volgt dat de totale rechtstreekse steun die aan een landbouwer in de EU-10 lidstaten kan worden toegekend met inbegrip van alle aanvullende nationale rechtstreekse betalingen, niet hoger kan zijn dan het niveau van de rechtstreekse steun in de EU-15 lidstaten, rekening houdend met de modulatie overeenkomstig de artikelen 7 en 10 van verordening nr. 73/2009. Uit deze laatstgenoemde artikelen blijkt dat de niveaus van de rechtstreekse betalingen in de EU-15 lidstaten en de EU-10 lidstaten in 2012 gelijk waren.

151. Bijgevolg is uitvoeringsbesluit C(2012) 4391 wat de verlagingen van de aanvullende nationale rechtstreekse betalingen betreft, voldoende gemotiveerd.

V – **Conclusie**

152. Gelet op het voorgaande geef ik in overweging om de vragen van de Vilniaus apygardos administracinis teismas (Litouwen) te beantwoorden als volgt:

„1) Wat de eerste vraag, onder a) en b), betreft, moeten de artikelen 7, lid 1, 10, lid 1, en 121 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, in die zin worden uitgelegd dat het niveau van de rechtstreekse betalingen in de lidstaten van de Europese Unie in haar samenstelling op 30 april 2004 in 2012 90 % bedroeg van het niveau van alle rechtstreekse betalingen en dat het niveau van de rechtstreekse betalingen in de lidstaten die op 1 mei 2004 tot de Europese Unie zijn toegetreden in 2012 even hoog was als dat in de oude lidstaten.

63 — Zie onder andere arrest Frankrijk/Raad (C-479/07, EU:C:2009:131).

2) Wat de eerste vraag, onder c), de tweede vraag, onder a) en b), en de derde vraag betreft, is bij het onderzoek van de prejudiciële vragen niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid kunnen aantasten van de artikelen 10, lid 1, in fine en 132, lid 2, laatste alinea, in fine, van verordening nr. 73/2009 of van uitvoeringsbesluit C(2012) 4391 final van de Commissie van 2 juli 2012 tot goedkeuring van aanvullende nationale rechtstreekse betalingen in Litouwen voor 2012 [kennisgeving geschied onder nummer K(2012) 4391].

3) Met betrekking tot de tweede vraag, onder c), is bij het onderzoek van de prejudiciële vraag niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid kunnen aantasten van artikel 132, lid 2, laatste alinea, van verordening nr. 73/2009, in de versie volgende uit de op 18 februari 2010 in het *Publicatieblad van de Europese Unie* bekendgemaakte rectificatie.

4) Wat de tweede vraag, onder d), betreft, komt de betekenis van het woord ‚dydis', dat wordt gebruikt in artikel 1 quater, lid 2, laatste alinea, 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, zoals bedoeld in bijlage II, hoofdstuk 6, punt 27, onder b), bij de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor de Tsjechische Republiek, de Republiek Estland, de Republiek Cyprus, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, de Republiek Hongarije, de Republiek Malta, de Republiek Polen, de Republiek Slovenië en de Slowaakse Republiek en de aanpassing van de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrond van 23 september 2003, overeen met die van het in artikel 132, lid 2, laatste alinea, van verordening nr. 73/2009 gebruikte woord ‚lygis'."