ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

2 december 2010 *

In zaak C-153/09,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door het Verwaltungsgericht Schwerin (Duitsland) bij beslissing van 3 februari 2009, ingekomen bij het Hof op 4 mei 2009, in de procedure

Agrargut Bäbelin GmbH & Co. KG

tegen

Amt für Landwirtschaft Bützow,

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

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

* Procestaal: Duits.

advocaat-generaal: J. Mazák,
griffier: A. Calot Escobar,

gelet op de opmerkingen van:

— Agrargut Bäbelin GmbH & Co. KG, vertegenwoordigd door J. Booth, Rechtsanwalt,

— de Griekse regering, vertegenwoordigd door I. Chalkias en K. Marinou als gemachtigden,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door G. von Rintelen en F. Clotuche-Duvieusart als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 2 september 2010,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 54, lid 6, van verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad van 29 september 2003 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse

steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers en houdende wijziging van de verordeningen (EEG) nr. 2019/93, (EG) nr. 1452/2001, (EG) nr. 1453/2001, (EG) nr. 1454/2001, (EG) nr. 1868/94, (EG) nr. 1251/1999, (EG) nr. 1254/1999, (EG) nr. 1673/2000, (EEG) nr. 2358/71 en (EG) nr. 2529/2001 (PB L 270, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 319/2006 van de Raad van 20 februari 2006 (PB L 58, blz. 32; hierna: „verordening nr. 1782/2003"), alsook van de artikelen 50, lid 4, en 51, lid 1, van verordening (EG) nr. 796/2004 van de Commissie van 21 april 2004 houdende uitvoeringsbepalingen inzake de randvoorwaarden, de modulatie en het geïntegreerd beheers- en controlesysteem waarin is voorzien bij verordening nr. 1782/2003 (PB L 141, blz. 18), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 659/2006 van de Commissie van 27 april 2006 (PB L 116, blz. 20; hierna: „verordening nr. 796/2004").

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Agrargut Bäbelin GmbH & Co. KG (hierna: „Agrargut") en het Amt für Landwirtschaft Bützow (landbouwdienst te Bützow; hierna: „Amt") over de vaststelling van het in het kader van de bedrijfstoeslagregeling aan Agrargut toe te kennen steunbedrag voor het jaar 2006.

Toepasselijke bepalingen

Verordening nr. 1782/2003

3 In het kader van de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid heeft de Raad van de Europese Unie verordening nr. 1782/2003 vastgesteld, die voor de steunregelingen in het kader van dat gemeenschappelijk landbouwbeleid en voor bepaalde steunregelingen voor landbouwers voorziet in gemeenschappelijke voorschriften inzake rechtstreekse betalingen.

4 Verordening nr. 1782/2003 stelt in het bijzonder een regeling voor inkomenssteun voor landbouwers vast. In artikel 1, tweede streepje, van die verordening wordt deze regeling aangeduid als de „bedrijfstoeslagregeling". Die regeling is opgenomen in titel III van voormelde verordening.

5 Punt 32 van de considerans van die verordening luidt:

„Om de aan braaklegging verbonden voordelen op het punt van aanbodbeheersing te behouden en tegelijk in het kader van het nieuwe steunsysteem de milieuvoordelen van braaklegging te vergroten, dienen de voorwaarden voor de braaklegging van bouwland te worden gehandhaafd."

6 Artikel 36, lid 1, van die verordening bepaalt:

„De steun op grond van de bedrijfstoeslagregeling wordt uitbetaald uit hoofde van de toeslagrechten als gedefinieerd in hoofdstuk 3 die gepaard gaan met een gelijk aantal subsidiabele hectaren als gedefinieerd in artikel 44, lid 2."

7 In artikel 44, leden 1 en 2, eerste alinea, van verordening nr. 1782/2003 is bepaald:

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

2. Onder ‚subsidiabele hectare' wordt verstaan welke landbouwgrond ook van het bedrijf in de vorm van bouwland en blijvend grasland met uitzondering van de grond die voor blijvende teelten, als bosgrond of voor niet-landbouwactiviteiten in gebruik was."

8 Artikel 46, lid 2, eerste alinea, van die verordening luidt als volgt:

„Toeslagrechten kunnen worden overgedragen door verkoop of elke andere vorm van definitieve overdracht met of zonder grond. Verhuur of soortgelijke transacties zijn daarentegen slechts toegestaan indien de overdracht van de toeslagrechten gepaard gaat met de overdracht van een overeenkomstig aantal subsidiabele hectaren."

9 Titel III van verordening nr. 1782/2003 bevat een hoofdstuk 4, waarvan afdeling 2 als opschrift „Braakleggingstoeslagrechten" heeft. Volgens artikel 57 van die verordening gelden de overige bepalingen van die titel III, behoudens andersluidende bepalingen in voormelde afdeling, ook voor braakleggingstoeslagrechten.

10 Artikel 53 van verordening nr. 1782/2003, met als opschrift „Vaststelling van de braakleggingstoeslagrechten", bepaalt:

„1. In afwijking van de artikelen 37 en 43 wordt, indien een landbouwer tijdens de referentieperiode op grond van artikel 6, lid 1, van verordening (EG) nr. 1251/1999 verplicht was om een deel van de grond van zijn bedrijf braak te leggen, bij de vaststelling van de in artikel 43 bedoelde toeslagrechten geen rekening gehouden met het over een periode van drie jaar genomen gemiddelde bedrag dat overeenstemt met de overeenkomstig bijlage VII berekende en aangepaste betalingen voor verplichte

braaklegging, noch met het over een periode van drie jaar genomen gemiddelde aantal verplicht braakgelegde hectaren.

2. In het in lid 1 genoemde geval ontvangt de landbouwer een toeslagrecht per hectare (hierna ‚braakleggingstoeslagrecht' genoemd) dat wordt berekend door het gemiddelde bedrag over een periode van drie jaar dat overeenstemt met de braakleggingsbetalingen te delen door het gemiddelde aantal braakgelegde hectaren tijdens de referentieperiode, zoals omschreven in lid 1.

Het totaal aantal braakleggingstoeslagrechten is gelijk aan het gemiddelde aantal verplicht braakgelegde hectaren."

11 Artikel 54 van verordening nr. 1782/2003, met als opschrift „Gebruik van braakleggingstoeslagrechten", bepaalt:

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

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

[...]

3. De landbouwer neemt de voor braakleggingstoeslagrechten in aanmerking komende hectaren uit productie.

[...]

5. De lidstaten kunnen onder volgens de in artikel 144, lid 2, bedoelde procedure vast te stellen voorwaarden afwijken van het bepaalde in lid 2, eerste alinea, mits zij maatregelen nemen om een belangrijke toeneming van het totale landbouwareaal dat voor braakleggingstoeslagrechten in aanmerking komt, te voorkomen.

6. In afwijking van artikel 36, lid 1, en artikel 44, lid 1, worden de braakleggingstoeslagrechten vóór elke andere vorm van toeslagrechten aangevraagd.

7. De braakleggingsverplichting blijft gelden voor braakleggingstoeslagrechten die worden overgedragen."

12 Artikel 56 van die verordening, met als opschrift „Gebruik van de braakgelegde grond", bepaalt in lid 1:

„De braakgelegde grond wordt in goede landbouw- en milieuconditie als vastgesteld op grond van artikel 5 gehouden.

Onverminderd artikel 55 wordt deze grond niet voor landbouwdoeleinden gebruikt en brengt geen enkel gewas voor commerciële doeleinden voort."

13 Verordening nr. 1782/2003 bevat in hoofdstuk 5 van titel III ervan afdeling 1, met als opschrift „Regionale uitvoering", op grond waarvan de lidstaten de bedrijfstoeslagregeling op regionaal niveau kunnen uitvoeren.

14 Artikel 63, leden 1 en 2, van die verordening, dat is opgenomen in voormelde afdeling 1, bepaalt:

„1. Bij toepassing van artikel 59 kunnen krachtens deze afdeling vastgestelde toeslagrechten alleen worden overgedragen of gebruikt binnen eenzelfde regio of tussen regio's waar de toeslagrechten per hectare dezelfde zijn.

2. Bij toepassing van artikel 59 ontvangt iedere landbouwer in afwijking van artikel 53 in de betrokken regio braakleggingstoeslagrechten.

Het aantal braakleggingstoeslagrechten wordt vastgesteld door de krachtens artikel 54, lid 2, in aanmerking komende grond van een landbouwer die hij in het eerste jaar van de toepassing van de bedrijfstoeslagregeling heeft opgegeven, te vermenigvuldigen met een braakleggingspercentage.

Het braakleggingspercentage wordt berekend door het basispercentage van verplichte braaklegging van 10 % te vermenigvuldigen met de verhouding, in de betrokken

regio, tussen de grond waarvoor in de referentieperiode de in bijlage VI bedoelde areaalbetalingen voor akkerbouwgewassen zijn toegestaan en de in aanmerking komende grond in de zin van artikel 54, lid 2, tijdens de referentieperiode.

De waarde van de braakleggingstoeslagrechten is de regionale waarde voor toeslagrechten als bepaald in artikel 59, lid 2, of in voorkomend geval artikel 59, lid 3, eerste alinea.

[...]"

Verordening nr. 796/2004

15 Punt 59 van de considerans van verordening nr. 796/2004 luidt als volgt:

„[...] overeenkomstig artikel 54, lid 6, van verordening (EG) nr. 1782/2003 [moeten] de braakleggingstoeslagrechten worden geactiveerd vóór alle andere toeslagrechten. In deze context moeten bepalingen worden vastgesteld voor twee situaties. In de eerste plaats moet een oppervlakte die ter activering van braakleggingstoeslagrechten als braakgelegd is aangegeven maar in werkelijkheid niet blijkt te zijn braakgelegd, van de in het kader van de bedrijfstoeslagregeling aangegeven totale oppervlakte worden afgetrokken als niet-geconstateerde oppervlakte. In de tweede plaats moet voor de oppervlakte die overeenkomt met braakleggingstoeslagrechten die niet worden geactiveerd, fictief op dezelfde wijze worden gehandeld indien tegelijkertijd dankzij die oppervlakte andere toeslagrechten worden geactiveerd."

16 Artikel 2, punt 22, van verordening nr. 796/2004 bepaalt:

„Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan onder:

[...]

22) ‚geconstateerde oppervlakte': de oppervlakte waarvoor aan alle in de voorschriften voor de toekenning van de steun gestelde voorwaarden is voldaan; in het geval van de bedrijfstoeslagregeling kan de aangegeven oppervlakte slechts als geconstateerd worden beschouwd indien deze daadwerkelijk gepaard gaat met een overeenkomstig aantal toeslagrechten".

17 Verordening nr. 796/2004 voorziet in titel IV van deel II, betreffende het geïntegreerd beheers- en controlesysteem, in voorschriften betreffende de berekeningsgrondslag van de steunmaatregelen waarin is voorzien bij verordening nr. 1782/2003, alsook betreffende kortingen en uitsluitingen van steun.

18 Artikel 50, lid 4, van die verordening bepaalt:

„Onverminderd kortingen en uitsluitingen overeenkomstig de artikelen 51 en 53, geldt voor aanvragen om steun in het kader van de bedrijfstoeslagregeling ten aanzien van braakleggingstoeslagrechten het volgende voor de toepassing van de in artikel 2, punt 22, gegeven omschrijving van het begrip ‚geconstateerde oppervlakte':

a) indien een landbouwer niet zijn hele oppervlakte aangeeft met het oog op activering van de braakleggingstoeslagrechten waarover hij beschikt, maar tegelijk

ten behoeve van de activering van andere toeslagrechten een overeenkomstige oppervlakte aangeeft, wordt die oppervlakte geacht als een braakgelegde oppervlakte te zijn aangegeven en niet te zijn geconstateerd ten behoeve van de in artikel 49, lid 1, [sub a], bedoelde gewasgroep;

b) indien wordt vastgesteld dat een oppervlakte die als een braakgelegde oppervlakte is aangegeven, niet is braakgelegd, wordt die oppervlakte geacht niet te zijn geconstateerd."

19 Artikel 51, lid 1, van verordening nr. 796/2004 luidt:

„Indien voor een gewasgroep de oppervlakte die is aangegeven met het oog op welke oppervlaktegebonden steunregelingen dan ook met uitzondering van die voor zetmeelaardappelen, zaaizaad en tabak zoals bedoeld in respectievelijk de hoofdstukken 6, 9 en 10 quater van titel IV van verordening (EG) nr. 1782/2003, groter is dan de overeenkomstig artikel 50, leden 3, 4 en 5, van de onderhavige verordening geconstateerde oppervlakte, wordt de steun berekend op basis van de geconstateerde oppervlakte, verminderd met tweemaal het vastgestelde verschil indien dat verschil meer dan 3 % van de geconstateerde oppervlakte of meer dan twee hectare, maar niet meer dan 20 % van de geconstateerde oppervlakte bedraagt.

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

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

20 In 2006 beschikte Agrargut over 12,10 toeslagrechten en 59,57 braakleggingstoeslagrechten. Zij bezat 11,90 ha grasland en 36,10 ha bouwland.

21 In haar aanvraag voor bedrijfstoeslag voor het jaar 2006 heeft Agrargut aanspraak gemaakt op braakleggingstoeslagrechten voor 36,10 ha braakgelegde grond en op toeslagrechten voor 11,90 ha grasland.

22 Bij beslissing van 8 januari 2007 heeft het Amt deze aanvraag afgewezen. Bij beslissing van 15 augustus 2007 heeft het Amt ook het door Agrargut tegen die afwijzingsbeslissing gemaakte bezwaar afgewezen.

23 Het Amt stelde dat Agrargut overeenkomstig de in artikel 54, lid 6, van verordening nr. 1782/2003 vastgestelde verplichting eerst haar braakleggingstoeslagrechten had moeten aanvragen. Aangezien zij niet al deze rechten had aangevraagd en tegelijkertijd een oppervlakte van 11,90 hectare had aangegeven voor de activering van haar toeslagrechten, moest die oppervlakte volgens het Amt krachtens artikel 50, lid 4, sub a, van verordening nr. 796/2004 worden geacht te zijn aangegeven als een braakgelegde oppervlakte en niet te zijn geconstateerd in de zin van artikel 2, punt 22, van deze verordening. Dienovereenkomstig heeft het Amt de sancties van artikel 51, lid 1, van verordening nr. 796/2004 toegepast.

24 Op 19 september 2007 heeft Agrargut bij het Verwaltungsgericht Schwerin beroep ingesteld tegen de beslissing van het Amt. Volgens haar geldt de verplichting om braakleggingstoeslagrechten vóór enig ander recht aan te vragen slechts voor hectaren die in aanmerking komen voor braakleggingstoeslagrechten in de zin van artikel 54 van verordening nr. 1782/2003. Dat blijkt zowel uit de bewoordingen als uit de geest en het doel van artikel 50, lid 4, sub a, van verordening nr. 796/2004.

25 Agrargut betoogt dat de toepassing van de in de verordeningen nrs. 1782/2003 en 796/2004 vastgestelde sanctieregeling bovendien vooronderstelt dat de aanvrager een fout heeft gemaakt, hetgeen in casu niet het geval is. Zij voert tevens aan dat de aan de orde zijnde bepalingen onvoldoende duidelijk en begrijpbaar zijn.

26 Het Amt is van mening dat de verplichting waarin is voorzien bij artikel 54, lid 6, van verordening nr. 1782/2003 moet worden uitgelegd in het licht van punt 32 van de considerans van deze verordening. Bijgevolg dient er inzonderheid voor te worden gezorgd dat alle in 2005 toegekende braakleggingstoeslagrechten worden geactiveerd en dientengevolge de overeenkomstige oppervlakten daadwerkelijk uit productie worden genomen. Ook de in artikel 51 van verordening nr. 796/2004 vastgestelde sanctie beantwoordt aan die doelstelling. De landbouwer die beschikt over meer braakleggingstoeslagrechten dan daarvoor in aanmerking komende hectaren zou er dan ook alle belang bij hebben dergelijke rechten over te dragen dan wel ervan af te zien tegelijkertijd andere toeslagrechten aan te geven.

27 In dat verband merkt de verwijzende rechter op dat braakleggingstoeslagrechten slechts kunnen worden aangevraagd in verbinding met voor braakleggingstoeslagrechten in aanmerking komende oppervlakten. Dienaangaande vraagt hij zich af of een landbouwer die de hem ter beschikking staande voor braakleggingstoeslagrechten in aanmerking komende oppervlakten volledig heeft aangegeven daarmee ook „zijn hele oppervlakte" in de zin van artikel 50, lid 4, sub a, van verordening nr. 796/2004 heeft aangegeven.

28 De verwijzende rechter wijst er tevens op dat artikel 50, lid 4, van verordening nr. 796/2004 is verduidelijkt bij verordening (EG) nr. 2025/2006 van de Commissie van 22 december 2006 tot wijziging van verordening nr. 796/2004 (PB L 384, blz. 81). In die omstandigheden vraagt hij zich af of, gelet op het beginsel van bescherming van het gewettigde vertrouwen, de in artikel 51 van verordening nr. 796/2004 vastgestelde sanctie in omstandigheden als die van het hoofdgeding daadwerkelijk moet worden toegepast.

29 Daarop heeft het Verwaltungsgerichtshof Schwerin de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Mag een landbouwer, alvorens hij al zijn braakleggingstoeslagrechten activeert, geen toeslagrechten op blijvend grasland activeren, zelfs niet wanneer hij geen andere voor braaklegging in aanmerking komende (bouwland-)oppervlakte heeft?

2) Zo ja, valt dan ook de landbouwer die vóór 29 december 2006 (bij gebreke aan voor braaklegging in aanmerking komende oppervlakte) in strijd handelde met de verplichting om al zijn braakleggingstoeslagrechten met voorrang te activeren, onder de sanctieregeling van artikel 51 van verordening (EG) nr. 796/2004?"

Beoordeling door het Hof

Eerste vraag

30 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 54, lid 6, van verordening nr. 1782/2003 aldus moet worden uitgelegd dat een

landbouwer slechts een steunaanvraag kan indienen voor de hem ter beschikking staande toeslagrechten — en dit ook voor oppervlakten die niet voor braakleggingstoeslagrechten in aanmerking komen —, wanneer hij vooraf al zijn braakleggingstoeslagrechten heeft geactiveerd.

31 Om te beginnen zij eraan herinnerd dat overeenkomstig artikel 36, lid 1, van verordening nr. 1782/2003 de steun op grond van de bedrijfstoeslagregeling wordt uitbetaald uit hoofde van de „toeslagrechten" die gepaard gaan met een gelijk aantal subsidiabele hectaren.

32 Voorts bepaalt artikel 54, lid 1, van verordening nr. 1782/2003 dat elk „braakleggingstoeslagrecht" dat gepaard gaat met een voor een braakleggingstoeslagrecht in aanmerking komende hectare recht geeft op de uitbetaling van het in het kader van het braakleggingstoeslagrecht vastgestelde bedrag. Lid 2 van dat artikel preciseert wat dient te worden verstaan onder „hectare die in aanmerking komt voor een braakleggingstoeslagrecht". Het gaat om welk bouwland van het bedrijf ook, met uitzondering van de grond die op de voor de aanvragen van oppervlaktesteun voor 2003 vastgestelde datum voor blijvende teelten, als bosgrond, voor niet-landbouwactiviteiten of als blijvend grasland in gebruik was.

33 Bijgevolg kunnen alleen als bouwland in gebruik zijnde landbouwgronden worden aangegeven met het oog op activering van braakleggingstoeslagrechten. Overeenkomstig artikel 44, lid 2, van verordening nr. 1782/2003, gelezen in samenhang met lid 1 van dit artikel, kunnen toeslagrechten daarentegen worden geactiveerd voor welke landbouwgrond ook van het bedrijf in de vorm van bouwland en blijvend grasland met uitzondering van de oppervlakte die voor blijvende teelten, als bosgrond of voor niet-landbouwactiviteiten in gebruik is.

34 In die omstandigheden wenst de verwijzende rechter te vernemen welke draagwijdte de verplichting in artikel 54, lid 6, van verordening nr. 1782/2003 heeft, in het bijzonder in het geval waarin de betrokken landbouwer over meer braakleggingstoeslagrechten beschikt dan daarvoor in aanmerking komende hectaren.

35 De verwijzende rechter vraagt zich inzonderheid af of de verplichting om braakleggingstoeslagrechten vóór enig ander recht aan te vragen van absolute aard is, in die zin dat zij betrekking heeft op de volledige oppervlakte waarover de betrokken landbouwer beschikt, dan wel of deze verplichting slechts van relatieve aard is, in die zin dat zij slechts de voor braakleggingstoeslagrechten in aanmerking komende oppervlakten betreft.

36 In het tweede geval voldoet de landbouwer aan de verplichting van artikel 54, lid 6, van verordening nr. 1782/2003 zodra hij zijn voor braakleggingstoeslagrechten in aanmerking komende oppervlakten volledig heeft aangegeven met het oog op activering van de braakleggingstoeslagrechten, zelfs al blijven een aantal van zijn braakleggingstoeslagrechten ongebruikt.

37 In het eerste geval daarentegen kan een landbouwer die, zoals in het hoofdgeding het geval is, over meer braakleggingstoeslagrechten dan daarvoor in aanmerking komende hectaren beschikt geen enkel „toeslagrecht" in de zin van hoofdstuk 3 van titel III van verordening nr. 1782/2003 aanvragen. Wenst de betrokken landbouwer op grond van die toeslagrechten steun te ontvangen, dan dient hij vooraf een gedeelte van zijn braakleggingstoeslagrechten over te dragen dan wel daarvoor in aanmerking komende oppervlakten te verwerven, teneinde te beschikken over evenveel voor braakleggingstoeslagrechten in aanmerking komende hectaren als braakleggingstoeslagrechten.

38 In deze context moet worden opgemerkt dat de vraag van de verwijzende rechter niet uitsluitend aan de hand van de bewoordingen van artikel 54, lid 6, van verordening nr. 1782/2003 kan worden beantwoord.

39 Uit de opzet en de doelstellingen van verordening nr. 1782/2003 blijkt evenwel dat de verplichting van artikel 54, lid 6, van deze verordening van absolute aard is in de zin die daaraan in punt 35 van het onderhavige arrest is gegeven.

40 In dat verband zij eraan herinnerd dat volgens punt 32 van de considerans van die verordening een van de doelstellingen ervan bestaat in de handhaving van de voorwaarden voor de braaklegging van bouwland om de aan braaklegging verbonden voordelen op het punt van aanbodbeheersing te behouden en tegelijkertijd de milieuvoordelen van braaklegging te vergroten. Daartoe voorzag de Uniewetgever in een reeks maatregelen om ervoor te zorgen dat landbouwgrond zou worden braakgelegd.

41 In de artikelen 53 en 63, lid 2, van verordening nr. 1782/2003 is met name bepaald dat aan landbouwers braakleggingstoeslagrechten worden toegekend teneinde hen middels financiële steun ertoe aan te zetten een gedeelte van hun oppervlakten braak te leggen. Een landbouwer die braakleggingssteun wenst te ontvangen moet namelijk in zijn aanvraag voor bedrijfstoeslag een met het aantal aangevraagde braakleggingstoeslagrechten overeenstemmend aantal voor braakleggingstoeslagrechten in aanmerking komende hectaren aangeven, en overeenkomstig artikel 54, lid 3, van die verordening moeten deze oppervlakten daadwerkelijk worden braakgelegd.

42 Ter verzekering van de daadwerkelijke braaklegging van de volledige braak te leggen oppervlakte, die kwantitatief overeenstemt met alle bestaande braakleggingstoeslagrechten, legt artikel 54, lid 6, van verordening nr. 1782/2003 de landbouwers de verplichting op om hun braakleggingstoeslagrechten vóór alle andere rechten aan te

vragen. Aan deze verplichting is in de artikelen 50, lid 4, en 51, lid 1, van verordening nr. 796/2004 een sanctieregeling verbonden. Luidens punt 59 van de considerans van deze laatste verordening moet de oppervlakte die overeenkomt met braakleggingstoeslagrechten die niet worden geactiveerd, als niet-geconstateerde oppervlakte worden beschouwd indien tegelijkertijd dankzij die oppervlakte andere toeslagrechten worden geactiveerd.

43 Teneinde het nuttig effect van artikel 54, lid 6, van verordening nr. 1782/2003 te verzekeren, is het evenwel cruciaal dat de braakleggingstoeslagrechten vóór andere rechten worden geactiveerd, en dit ongeacht of deze rechten oppervlakten betreffen die voor braakleggingstoeslagrechten in aanmerking komen. Anders zou de daadwerkelijke braaklegging van de landbouwgrond in gevaar worden gebracht aangezien een gedeelte van de braakleggingstoeslagrechten ongebruikt zou blijven, omdat bepaalde landbouwers een gedeelte van hun daarvoor in aanmerking komende oppervlakten hebben overgedragen, dan wel omdat zij door overdracht — overeenkomstig artikel 46 juncto artikel 57 van die verordening of, in geval van regionale uitvoering van de bedrijfstoeslagregeling, overeenkomstig artikel 63, lid 1, van die verordening — braakleggingstoeslagrechten hebben verkregen zonder de daarbij horende gronden.

44 Op de eerste vraag moet dan ook worden geantwoord dat artikel 54, lid 6, van verordening nr. 1782/2003 aldus moet worden uitgelegd dat een landbouwer slechts een steunaanvraag kan indienen voor de hem ter beschikking staande toeslagrechten — en dit ook voor oppervlakten die niet voor braakleggingstoeslagrechten in aanmerking komen —, wanneer hij vooraf al zijn braakleggingstoeslagrechten heeft geactiveerd.

Tweede vraag

45 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of artikel 51 van verordening nr. 796/2004, gelezen in samenhang met artikel 50, lid 4, van deze

verordening, aldus moet worden uitgelegd dat de sanctie waarin is voorzien bij artikel 51, lid 1, van toepassing is op een landbouwer die niet al zijn braakleggingstoeslagrechten heeft geactiveerd, maar tegelijkertijd toeslagrechten heeft geactiveerd op blijvend grasland, en dit ook wanneer hij niet over voldoende voor braakleggingstoeslagrechten in aanmerking komende hectaren beschikte om al zijn braakleggingstoeslagrechten aan te vragen.

46 Zoals blijkt uit punt 59 van de considerans van verordening nr. 796/2004, voorziet artikel 51, lid 1, van deze verordening, gelezen in samenhang met artikel 50, lid 4, ervan, in een sanctieregeling voor landbouwers die in strijd met artikel 54, lid 6, van verordening nr. 1782/2003 toeslagrechten hebben aangevraagd, en dit ook voor oppervlakten die niet voor braakleggingstoeslagrechten in aanmerking komen, zonder vooraf al hun braakleggingstoeslagrechten te hebben geactiveerd.

47 Hieruit volgt dat de sancties van artikel 51, lid 1, van verordening nr. 796/2004 in beginsel van toepassing zijn op een landbouwer die, zoals in het hoofdgeding het geval is, niet al zijn braakleggingstoeslagrechten heeft geactiveerd, maar tegelijkertijd toeslagrechten op blijvend grasland heeft geactiveerd, hoewel hij niet over voldoende voor braakleggingstoeslagrechten in aanmerking komende hectaren beschikte om al zijn braakleggingstoeslagrechten aan te vragen.

48 Zoals de verwijzende rechter heeft opgemerkt, moet evenwel worden vastgesteld dat de bewoordingen van artikel 50, lid 4, sub a, van verordening nr. 796/2004 niet ondubbelzinnig zijn. De onduidelijkheid van deze bepaling vloeit inzonderheid voort uit de plaats van het adjectief „overeenkomstige" in de bewoordingen van deze bepaling, die aanleiding geeft tot verwarring betreffende de aldus gekwalificeerde oppervlakte.

49 Deze onduidelijkheid werd overigens door de Uniewetgever bij de vaststelling van verordening nr. 2025/2006 uitdrukkelijk erkend.

50 In punt 5 van de considerans van verordening nr. 2025/2006, waarin eerst in herinnering wordt gebracht dat de braakleggingstoeslagrechten overeenkomstig artikel 54, lid 6, van verordening nr. 1782/2003 vóór alle andere toeslagrechten moeten worden geactiveerd, heet het immers dat „[t]eneinde de gelijke behandeling te garanderen van landbouwers die niet over alle vereiste braakgelegde oppervlakten beschikken om al hun braakleggingstoeslagrechten in hun aanvraag op te nemen, de bepalingen van artikel 50, lid 4, van verordening (EG) nr. 796/2004 [dienen] te worden verduidelijkt". Daartoe werd de tekst van artikel 50, lid 4, sub a, van verordening nr. 796/2004 als volgt vervangen:

„Indien een landbouwer niet zijn hele oppervlakte aangeeft met het oog op activering van de braakleggingstoeslagrechten waarover hij beschikt, maar tegelijk een oppervlakte aangeeft ten behoeve van de activering van andere toeslagrechten, wordt een oppervlakte die overeenkomt met de niet-aangegeven braakleggingstoeslagrechten geacht als een braakgelegde oppervlakte te zijn aangegeven".

51 Volgens vaste rechtspraak vereist het rechtszekerheidsbeginsel dat een Unieregeling de belanghebbenden met name in staat stelt de omvang van de verplichtingen die zij hun oplegt, nauwkeurig te kennen. De justitiabelen moeten immers ondubbelzinnig hun rechten en verplichtingen kunnen kennen teneinde dienovereenkomstig hun voorzieningen te kunnen treffen (zie met name arresten van 15 juli 2010, Commissie/Verenigd Koninkrijk, C-582/08, Jurispr. blz. I-7195, punt 49, en van 11 november 2010, Grootes, C-152/09, Jurispr. blz. I-11285, punt 43).

52 In die omstandigheden en gelet op de vaststelling in punt 38 van het onderhavige arrest dient de sanctie van artikel 51, lid 1, van verordening nr. 796/2004 niet te worden toegepast in omstandigheden zoals die welke in punt 47 van het onderhavige arrest zijn beschreven.

53 Uit een en ander volgt dat artikel 51 van verordening nr. 796/2004, gelezen in samenhang met artikel 50, lid 4, van deze verordening, aldus moet worden uitgelegd dat, gelet op het rechtszekerheidsbeginsel, de sanctie waarin is voorzien bij artikel 51, lid 1, niet van toepassing is op een landbouwer die niet al zijn braakleggingstoeslagrechten heeft geactiveerd omdat hij niet over voldoende voor braakleggingstoeslagrechten in aanmerking komende hectaren beschikte, maar tegelijkertijd toeslagrechten op blijvend grasland heeft geactiveerd.

Kosten

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

Het Hof (Eerste kamer) verklaart voor recht:

1) Artikel 54, lid 6, van verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad van 29 september 2003 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers en houdende wijziging van de verordeningen (EEG)

nr. 2019/93, (EG) nr. 1452/2001, (EG) nr. 1453/2001, (EG) nr. 1454/2001, (EG) nr. 1868/94, (EG) nr. 1251/1999, (EG) nr. 1254/1999, (EG) nr. 1673/2000, (EEG) nr. 2358/71 en (EG) nr. 2529/2001, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 319/2006 van de Raad van 20 februari 2006, moet aldus worden uitgelegd dat een landbouwer slechts een steunaanvraag kan indienen voor de hem ter beschikking staande toeslagrechten — en dit ook voor oppervlakten die niet voor braakleggingstoeslagrechten in aanmerking komen —, wanneer hij vooraf al zijn braakleggingstoeslagrechten heeft geactiveerd.

2) **Artikel 51 van verordening (EG) nr. 796/2004 van de Commissie van 21 april 2004 houdende uitvoeringsbepalingen inzake de randvoorwaarden, de modulatie en het geïntegreerd beheers- en controlesysteem waarin is voorzien bij verordening nr. 1782/2003, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 659/2006 van de Commissie van 27 april 2006, gelezen in samenhang met artikel 50, lid 4, van deze verordening, moet aldus worden uitgelegd dat, gelet op het rechtszekerheidsbeginsel, de sanctie waarin is voorzien bij artikel 51, lid 1, niet van toepassing is op een landbouwer die niet al zijn braakleggingstoeslagrechten heeft geactiveerd omdat hij niet over voldoende voor braakleggingstoeslagrechten in aanmerking komende hectaren beschikte, maar tegelijkertijd toeslagrechten op blijvend grasland heeft geactiveerd.**

ondertekeningen