CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
N. JÄÄSKINEN
van 6 februari 2013 [1]

Zaak C-373/11

Panellinios Sindesmos Viomikhanion Metapiisis Kapnou
tegen
Ipourgos Ikonomias kai Ikonomikon
en
Ipourgos Agrotikis Anaptixis kai Trofimon

[verzoek van het Symvoulio tis Epikrateias (Griekenland) om een prejudiciële beslissing]

„Verordening (EG) nr. 1782/2003 — Artikel 69 — Geldigheid — Verordening (EG) nr. 795/2004 — Artikel 48 — Gemeenschappelijk landbouwbeleid — Extra betaling voor specifieke soorten landbouw en kwaliteitsproductie — Uitvoering door een lidstaat — Discriminatie — Artikelen 2 EG, 32 EG, 33 EG en 34 EG”

I – Inleiding

1. In de onderhavige zaak verzoekt het Symvoulio tis Epikrateias (de Griekse Raad van State) om opheldering betreffende de geldigheid van artikel 69 van verordening (EG) nr. 1782/2003 van 29 september 2003 (hierna: „verordening nr. 1782/2003”) [2], dat de lidstaten toestaat om tijdens een overgangsperiode zelf het inhoudingspercentage vast te stellen (tussen 0 % en 10 % van het totale nationale maximum) teneinde extra betalingen te verrichten voor specifieke soorten landbouw en kwaliteitsproductie.

2. In wezen betreft de door de nationale rechter gestelde vraag de grenzen waarbinnen de wetgever van de Unie de uitvoering van het gemeenschappelijke landbouwbeleid (hierna: „GLB”) mag delegeren aan de lidstaten. In de tabakssector hebben de lidstaten de invoering van bedrijfstoeslagregelingen en de vaststelling van de inhoudingspercentages voor de in verordening nr. 1782/2003 voorziene extra betalingen verschillend benaderd.

1 — Oorspronkelijke taal: Engels.

2 — Verordening 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).

3. Dit is juist een van de centrale aspecten van de hervorming van het GLB, die vorm begon te krijgen met de aanneming van de zogenoemde Agenda 2000 [3] tijdens de Europese Raad in Berlijn van 26 maart 1999. Een van de voornaamste doelstellingen van deze hervorming was rationalisatie en vereenvoudiging van de regelgeving van de Unie, met meer decentralisatie in de beleidsuitvoering en meer ruimte voor de lidstaten en hun regio's op dat vlak. [4]

II – Juridisch kader

A – *Unierecht*

4. In artikel 64, leden 1 en 2, van verordening nr. 1782/2003 wordt bepaald:

„1. Een lidstaat mag tot uiterlijk 1 augustus 2004 besluiten de bedrijftoeslagregeling van de hoofdstukken 1 tot en met 4 op nationaal of regionaal niveau toe te passen onder de in deze afdeling vermelde voorwaarden.

2. Al naargelang de door iedere lidstaat gemaakte keuze bepaalt de Commissie volgens de in artikel 144, lid 2, bedoelde procedure een maximum voor elk van de in respectievelijk de artikelen 66 tot en met 69 genoemde rechtstreekse betalingen.

Dit maximum is gelijk aan het aandeel van elk type rechtstreekse betaling in de in artikel 41 genoemde nationale maxima, vermenigvuldigd met de verlagingspercentages die de lidstaten overeenkomstig de artikelen 66, 67, 68 en 69 toepassen.

Het totaalbedrag van de vastgestelde maxima wordt volgens de in artikel 144, lid 2, bedoelde procedure afgetrokken van de in artikel 41 bedoelde nationale maxima.

[...]"

5. Artikel 69 van verordening (EG) nr. 1782/2003 bepaalt:

„De lidstaten mogen tot 10 % inhouden van het aandeel in de in artikel 41 bedoelde nationale maxima dat overeenkomt met elke in bijlage VI bedoelde sector. [...].

In dit geval en binnen de limiet van het overeenkomstig artikel 64, lid 2, vastgestelde maximum, verricht de betrokken lidstaat jaarlijks een extra betaling aan de landbouwers in de sector of sectoren waarvoor de inhouding geldt.

De extra betaling wordt gedaan voor specifieke soorten landbouw die belangrijk zijn voor de bescherming of de verbetering van het milieu of voor het verbeteren van de kwaliteit en het in de handel brengen van landbouwproducten onder de voorwaarden die de Commissie moet bepalen volgens de in artikel 144, lid 2, bedoelde procedure."

6. Bij verordening (EG) nr. 795/2004 (hierna: „verordening nr. 795/2004") [5] heeft de Commissie de regels vastgesteld voor de uitvoering van de bedrijfstoeslagregeling voorzien in verordening nr. 1782/2003.

3 — Mededeling van de Commissie, „Agenda 2000: Voor een sterkere en grotere Unie", COM(97) 2000 def., Bulletin van de Europese Unie, suppl. 5/97 (hierna: „Agenda 2000"). Zie met name deel III van deze mededeling.

4 — Zie Agenda 2000, blz. 28.

5 — Verordening van de Commissie van 21 april 2004 houdende bepalingen voor de uitvoering van de bedrijfstoeslagregeling waarin is voorzien bij verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers (PB L 141, blz. 1).

7. Artikel 48 van verordening nr. 795/2004 luidt:

„1. De in artikel 69 van verordening (EG) nr. 1782/2003 vermelde extra betaling wordt, onverminderd artikel 37, lid 3, van verordening (EG) nr. 1257/1999 en de uitvoeringsbepalingen van die verordening, verleend met inachtneming van de in de leden 2 tot en met 6 van het onderhavige artikel vastgestelde voorwaarden.

2. De betaling wordt alleen verleend aan landbouwers in de zin van artikel 2, sub a, van verordening (EG) nr. 1782/2003, ongeacht of zij een aanvraag in het kader van de bedrijfstoeslagregeling hebben ingediend of in het bezit zijn van toeslagrechten.

3. Met de zinsnede ‚in de sector of sectoren waarvoor de inhouding geldt' wordt bedoeld dat een betalingsaanvraag in beginsel mag worden ingediend door alle landbouwers die, op het tijdstip voor indiening van een aanvraag voor de extra betaling en onder de in dit artikel vastgestelde voorwaarden, de producten produceren van de in bijlage VI bij verordening (EG) nr. 1782/2003 genoemde sector of sectoren.

4. Indien de betalingen bestemd zijn voor soorten landbouw of kwaliteits- en afzetmaatregelen waarvoor geen specifieke productie aan te wijzen valt of indien de betrokken productie niet rechtstreeks onder een bepaalde sector valt, mogen betalingen worden verleend op voorwaarde dat de inhouding wordt verricht in alle in bijlage VI bij verordening (EG) nr. 1782/2003 genoemde sectoren, en mogen alleen de landbouwers van de in die bijlage genoemde sectoren aan de regeling deelnemen.

5. Bij toepassing van artikel 69 van verordening (EG) nr. 1782/2003 op regionaal niveau, wordt de inhouding berekend op basis van het aandeel van de betalingen voor de betrokken sectoren in de betrokken regio.

De lidstaten definiëren de regio op het passende territoriale niveau op basis van objectieve criteria en op zodanige wijze dat een gelijke behandeling van de landbouwers wordt gewaarborgd en markt- en concurrentieverstoringen worden voorkomen.

6. Uiterlijk op 1 augustus van het jaar dat voorafgaat aan het eerste jaar van toepassing van de bedrijfstoeslagregeling, delen de betrokken lidstaten de gegevens mee inzake de betalingen die zij voornemens zijn te verlenen, en met name de subsidiabiliteitsvoorwaarden en de betrokken sectoren.

Eventuele wijzigingen van de in de eerste alinea bedoelde mededeling worden uiterlijk op 1 augustus van een bepaald jaar aangebracht en gelden voor het daaropvolgende jaar. Dergelijke wijzigingen worden, samen met de objectieve criteria ter rechtvaardiging ervan, onmiddellijk aan de Commissie meegedeeld. Het is een lidstaat evenwel niet toegestaan wijzigingen aan te brengen wat de betrokken sectoren of het inhoudingspercentage betreft."

8. Verordening nr. 1782/2003 is ingetrokken bij verordening (EG) nr. 73/2009 (hierna: „verordening nr. 73/2009").[6]

6 — Verordening van de Raad van 19 januari 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening aan landbouwers in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers, tot wijziging van verordeningen (EG) nr. 1290/2005, (EG) nr. 247/2006, (EG) nr. 378/2007 en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1782/2003 (PB L 30, blz. 16). Ook verordening nr. 795/2004 is niet meer van kracht, na de intrekking ervan bij verordening (EG) nr. 1120/2009 van de Commissie van 29 oktober 2009 houdende bepalingen voor de uitvoering van de bedrijfstoeslagregeling waarin is voorzien bij titel III van verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers (PB L 316, blz. 1).

B – *Nationaal recht*

9. Verordening nr. 1782/2003 en verordening nr. 795/2004 zijn in nationaal recht omgezet bij twee gezamenlijke besluiten van de minister van Economische Zaken en Financiën en de minister van Plattelandsontwikkeling en Voedselvoorziening, te weten gezamenlijk besluit nr. 292464 van 9 augustus 2005 (hierna: „besluit van 2005”)[7] betreffende de algemene aanvullende bestuurlijke uitvoeringsmaatregelen en maatregelen voor de berekening van het aantal en de waarde van de betalingen aan de toeslaggerechtigden, en gezamenlijk besluit nr. 49143 van 8 augustus 2006 (hierna: „besluit van 2006”)[8], dat nadere maatregelen bevat (wijze van betaling, uitkeringsbedragen, bij de aanvraag over te leggen bescheiden) betreffende met name de uitkering van de extra betaling (inhouding in verband met de kwaliteit) in de tabakssector.

10. In artikel 16 van en bijlage I bij het besluit van 2005 wordt voor tabak het percentage van de betaling (inhouding in verband met de kwaliteit) vastgesteld op 2 %.

III – Het geschil in het hoofdgeding en de prejudiciële vraag

11. In november 2006 stelde de Panellinios Sindesmos Viomikhanion Metapiisis Kapnou (Grieks verbond van tabaksverwerkingsindustrieën; hierna: „verbond”) bij het Symvoulio tis Epikrateias beroep in tegen het besluit van 2006. In die procedure beriep het verbond zich tevens op de nietigheid van het besluit van 2005. Volgens het verbond zijn beide besluiten nietig voor zover hiermee uitvoering wordt gegeven aan artikel 69 van verordening nr. 1782/2003, dat zelf nietig is wegens strijd met verschillende bepalingen van de Verdragen van de Europese Unie.

12. In deze omstandigheden heeft het Symvoulio tis Epikrateias, dat twijfels had aangaande de geldigheid van artikel 69 van verordening nr. 1782/2003, besloten de procedure te schorsen en de volgende prejudiciële vraag voor te leggen aan het Hof:

„Is artikel 69 van verordening nr. 1782/2003, op basis waarvan de lidstaten verschillende inhoudingspercentages voor de extra betaling aan producenten kunnen vaststellen, mits dit percentage niet meer dan 10 % van het aandeel in het in artikel 41 bedoelde ‚nationale maximum’ bedraagt en de in artikel 69, lid 3, bepaalde criteria in acht worden genomen, in zoverre het deze differentiatie van het inhoudingspercentage toestaat, verenigbaar met de artikelen 2 EG, 32 EG en 34 EG en met de doelstellingen, een stabiel inkomen te waarborgen en de plattelandsgebieden in stand te houden?”

13. Het verbond, de Helleense Republiek, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend en alle deelgenomen aan de terechtzitting op 21 november 2012.

7 — Gepubliceerd in FEK B’ 1122.

8 — Gepubliceerd in FEK B’ 1333.

IV – Analyse

A – *Opmerkingen vooraf*

14. Verordening nr. 1782/2003 bevat gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het GLB en bepaalde steunregelingen voor landbouwers, en wijzigt een aantal oudere verordeningen. De verordening was een van de belangrijkste regelingen voor de hervorming van het GLB, waarmee werd beoogd de landbouw concurrerender te maken, een marktgerichtere, duurzame landbouw te bevorderen en de plattelandsontwikkeling te versterken. [9]

15. Samengevat voorziet verordening nr. 1782/2003 enerzijds in een progressieve verlaging, tot 2012, van de rechtstreekse betalingen aan de landbouwers (artikel 11) en anderzijds in de invoering van een bedrijfstoeslagregeling (artikelen 33-71).

1. Omvang en voorwerp van het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing

16. Om te beginnen wil ik ingaan op de toepasselijkheid in de tijd van de in de onderhavige zaak relevante bepalingen van het Unierecht. Hoewel sommige partijen in hun schriftelijke opmerkingen verwijzen naar bepalingen van de thans van kracht zijnde Verdragen van de Unie, vonden de feiten die de aanleiding vormden voor de onderhavige procedure plaats vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon. Bovendien was verordening nr. 1782/2003, zoals ik reeds heb opgemerkt, al vóór die datum ingetrokken, ook al behield ze daarna nog haar werking. In dit licht wordt het juridische kader waarin deze zaak moet worden beoordeeld, mijns inziens gevormd door het recht van de Unie zoals dat van kracht was op het tijdstip waarop het geschil voor de nationale rechter werd gebracht.

17. Zoals ik hieronder nader zal toelichten, ben ik evenwel niet van mening dat de bij het Verdrag van Lissabon doorgevoerde wijzigingen werkelijk verschil zouden maken voor de beoordeling van deze zaak. De thans geldende verdragsbepalingen komen in wezen overeen met de oude bepalingen, of codificeren louter rechtsbeginselen die al in de rechtspraak waren erkend of in andere regelingen tot uitdrukking waren gebracht.

18. Het feit dat verordening nr. 1782/2003 en verordening nr. 795/2004 intussen zijn ingetrokken, is voor de onderhavige zaak evenmin van belang. Zoals de verwijzende rechter overweegt in zijn verwijzingsverzoek en de Commissie in haar opmerkingen heeft bevestigd, had artikel 69 van verordening nr. 1782/2003 nog steeds gevolgen op het tijdstip waarop de onderhavige zaak voor de nationale rechter werd gebracht (13 november 2006); met name vonden de in dat artikel bedoelde betalingen nog plaats tot en met juni 2010.

19. Ten tweede onderstreep ik dat alle partijen het erover eens zijn dat deze prejudiciële verwijzing niet ziet op de verenigbaarheid met het Unierecht van de maatregelen die de Griekse regering heeft vastgesteld ter uitvoering van verordening nr. 1782/2003 en verordening nr. 795/2004, en met name niet op de rechtmatigheid van de besluiten van 2005 en 2006. De vraag van de verwijzende rechter aan het Hof heeft geen betrekking op de uitlegging van een bepaling van Unierecht, maar op de *geldigheid* ervan.

20. Hier is dus niet aan de orde of de Griekse autoriteiten de relevante regels van Unierecht op juiste wijze hebben toegepast. Mijn juridische analyse zal zich derhalve uitsluitend richten op de geldigheid van artikel 69 van verordening nr. 1782/2003.

9 — Zie de toelichting bij de voorstellen van de Europese Commissie voor een verordening van de Raad, „Een beleidsperspectief op lange termijn voor duurzame landbouw”, COM(2003) 23 definitief, blz. 1.

21. Ten derde wil ik in herinnering roepen dat de bevoegdheid van de Europese Unie op het gebied van de landbouw naar haar aard een gedeelde is. In het nieuwe artikel 4, lid 2, sub d, VWEU wordt de landbouw ook genoemd als een van de gebieden waar de Unie een met de lidstaten gedeelde bevoegdheid heeft. In de doctrine is uitgebreid besproken of en in welke mate met het Verdrag van Lissabon in dit opzicht iets is veranderd.[10] Dit is mijns inziens echter op zich niet relevant omdat het reeds vóór het Verdrag van Lissabon vaste rechtspraak van het Hof was, dat de lidstaten op de onder een gemeenschappelijke marktordening vallende gebieden slechts over een restbevoegdheid beschikten om wetgevend op te treden, beperkt tot niet door de Unieregeling beheerste situaties en tot gevallen waarin die regeling hen uitdrukkelijk bevoegd verklaarde.[11]

22. Het feit dat het landbouwbeleid een gebied is waarop zowel de Europese Unie als de lidstaten bevoegd zijn om wetgevend op te treden en juridisch bindende handelingen vast te stellen[12], is voor de onderhavige zaak niet zonder belang. Zoals besloten lag in het oude artikel 5 EG (inhoudelijk vervangen door artikel 5 VEU) wordt het gebruik van de bevoegdheden van de Unie op zulke gebieden immers beheerst door het subsidiariteitsbeginsel. Op gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, treedt de Unie derhalve alleen op wanneer de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt en beter op het niveau van de Unie kunnen worden bereikt.

23. Een belangrijk punt is, dat delegatie van de uitvoering van Unievoorschriften aan de nationale of, in voorkomende gevallen, regionale of plaatselijke autoriteiten eveneens is toegestaan op gebieden waarop de Unie een exclusieve bevoegdheid heeft.[13] Een dergelijke decentrale uitvoering kan evenwel een nog belangrijkere rol spelen op gebieden waarop sprake is van een gedeelde bevoegdheid. Op die gebieden moet bij de beslissing of en op welke punten de Uniewetgever de uitvoering aan de nationale autoriteiten dient over te dragen, tevens het subsidiariteitsbeginsel in acht worden genomen.

24. Derhalve kan moeilijk worden tegengesproken dat de lidstaten op landbouwgebied nog altijd over enige bevoegdheden beschikken om naast de Unie op te treden. Inzonderheid kunnen en moeten de autoriteiten van de lidstaten op verzoek van de Unie optreden om uitvoering of toepassing te geven aan Uniewetgeving op dit gebied.[14] Ik verwijs tevens naar de conclusie van advocaat-generaal Trstenjak in de zaak Horvath, waar zij de aandacht erop vestigt dat een gedecentraliseerde en gedifferentieerde regelgeving in het kader van het GLB niet per definitie in tegenspraak is met de in de Verdragen van de Unie neergelegde relevante beginselen.[15]

25. De in de onderhavige zaak opgeworpen geldigheidskwestie kan derhalve alleen betrekking hebben op de *wijze* waarop artikel 69 van verordening nr. 1782/2003 deze delegatie heeft uitgewerkt, namelijk door de lidstaten enige vrijheid te verlenen bij de uitkering van extra betalingen in het kader van de hervorming van het GLB.

10 — Zie bijvoorbeeld Bianchi, D., La politique agricole commune (PAC) – Toute la PAC, rien d'autre que la PAC, Bruylant, 2006, blz. 92-95.

11 — Zie onder meer arresten van 7 februari 1984, Jongeneel Kaas e.a. (237/82, Jurispr. blz. 483, punten 13 en 16); 3 oktober 1985, De Boer (207/84, Jurispr. blz. 3203, punten 26-29); 18 september 1986, Commissie/Duitsland (48/85, Jurispr. blz. 2549, punt 12), en 25 maart 2004, Industrias de Deshidratación Agrícola (C-118/02, Jurispr. blz. I-3073, punt 19).

12 — Thans in deze bewoordingen vastgelegd in artikel 2, lid 2, VWEU.

13 — Zie artikel 2, lid 1, VWEU.

14 — Zie het huidige artikel 291 VWEU, dat inhoudelijk de derde alinea van artikel 202 EG vervangt en verklaring nr. 43 aangaande het Protocol betreffende de toepassing van het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel codificeert.

15 — Conclusie bij het arrest van 16 juli 2009, Horvath (C-428/07, Jurispr. blz. I-6355, punten 90-94).

2. Ontkoppeling van steun en productie

26. Een van de centrale elementen van deze hervorming is de zogeheten *ontkoppeling* van de rechtstreekse steunverlening aan landbouwers, doordat de betalingen, op enkele uitzonderingen na, niet langer in verband staan met een bepaalde productie. Dit betekent dat landbouwers rechtstreekse betalingen ontvangen waarvan de hoogte niet afhangt van bijvoorbeeld het geteelde gewas of de hoeveelheid voortgebrachte producten.

27. Ik noem de ontkoppeling uitdrukkelijk, omdat de negatieve effecten op de tabaksindustrie in Griekenland waarover het verbond klaagt, zo deze al bestaan, mijns inziens niet zozeer te wijten zijn aan de in artikel 69 van verordening nr. 1782/2003 bepaalde maatregel, maar aan het feit dat tabak is onderworpen aan deze ontkoppeling.

28. De argumenten waarmee het verbond de geldigheid van artikel 69 van verordening nr. 1782/2003 bestrijdt, komen erop neer dat de wetgever van de Unie de nationale autoriteiten te veel beoordelingsvrijheid heeft gelaten. Het feit dat hij de nationale autoriteiten heeft toegestaan om zelf, binnen de grens van 10 %, te bepalen welk aandeel van de nationale maxima wordt ingehouden ten behoeve van de extra betalingen, is volgens het verbond onverenigbaar met een aantal van de grondbeginselen van het GLB en leidt tot vervalsing van de mededinging, hoofdzakelijk omdat verschillende lidstaten, gegeven die vrijheid, onvermijdelijk verschillende percentages van het nationale maximum zullen kiezen. Dientengevolge ontvangen de tabaksproducenten in de verschillende lidstaten extra betalingen van verschillende hoogte. Dit zou een scherpe daling van de tabaksproductie in Griekenland hebben veroorzaakt.

29. Zoals de Griekse regering in haar schriftelijke opmerkingen terecht betoogt, gaat deze redenering mank omdat ze op een onjuist uitgangspunt berust. Anders dan de term „extra betalingen" wellicht suggereert, komen deze betalingen niet bovenop het maximumbedrag dat in de vorm van rechtstreekse betalingen mag worden uitgekeerd. Zeer eenvoudig gesteld, stond artikel 69 van verordening nr. 1782/2003 de lidstaten toe om niet het gehele steunbedrag waartoe landbouwers gerechtigd zijn, uit te keren in de vorm van rechtstreekse betalingen, maar dat bedrag gedeeltelijk als rechtstreekse betalingen en gedeeltelijk als extra betalingen uit te keren. De achterliggende gedachte van artikel 69 was, dat de lidstaten desgewenst konden kiezen voor een geringe korting van de rechtstreekse betalingen voor alle producenten met ten hoogste 10 % en de daardoor vrijkomende middelen te gebruiken voor een beperkte extra betaling aan landbouwers met bepaalde specifieke kenmerken. [16]

30. Deze opsplitsing van het steunbedrag in rechtstreekse betalingen en eventuele extra betalingen tast echter op geen enkele wijze het totale aan de producenten uit te keren bedrag aan, zolang de nationale maxima ongewijzigd blijven. [17] In economische termen maakt het bijvoorbeeld geen verschil voor de gesteunde sector wanneer van een gegeven bedrag, overeenkomend met het nationale maximum, 98 % als rechtstreekse betalingen en 2 % als extra betalingen wordt uitgekeerd, of 90 % als rechtstreekse betalingen en 10 % als extra betalingen, zij het dat dit van invloed kan zijn op de verdeling van de steun binnen de sector.

31. Dit geldt met name in Griekenland, aangezien de Griekse regering zich op het standpunt stelde dat alle tabaksproducenten op haar grondgebied voldeden aan de voorwaarden voor de ontvangst van de extra betalingen, zodat deze dus bij dezelfde producenten terechtkwamen die deze betalingen als deel van de rechtstreekse betalingen zouden hebben ontvangen wanneer die extra betalingen niet hadden bestaan.

16 — Artikel 69 spreekt met name van steun voor „specifieke soorten landbouw die belangrijk zijn voor de bescherming of de verbetering van het milieu of voor het verbeteren van de kwaliteit en het in de handel brengen van landbouwproducten".

17 — Zie met name punt 31 van de considerans van verordening nr. 1782/2003.

32. De argumenten van het verbond snijden mijns inziens derhalve geen hout. De beweerde verstoring van de mededinging of de daling van de tabaksproductie lijken niet aan de bestreden maatregel te wijten, zoals de gemachtigde van het verbond ter terechtzitting, zij het indirect, heeft bevestigd.

33. Ik heb eerder de indruk dat het verbond zich eigenlijk keert tegen de ontkoppeling van de producentensteun, en wel om twee redenen. Ten eerste zou de in artikel 64 van verordening nr. 1782/2003 toegestane gedeeltelijke ontkoppeling resulteren in een verschil in behandeling tussen producenten in verschillende lidstaten. Ten tweede zou de ontkoppeling tabaksproducenten ervan afhouden de teelt van dit product voort te zetten, wat vervolgens zou leiden tot een daling van de tabaksproductie in Griekenland, waarvan de Griekse tabaksverwerkende industrie, die het verbond vertegenwoordigt, de dupe zou worden.

34. Of deze stellingen juist zijn of niet, is in de onderhavige zaak niet van belang, aangezien noch de ontkoppeling als zodanig, noch de gedeeltelijke uitwerking ervan in artikel 64 van verordening nr. 1782/2003, in deze procedure aan de orde zijn. De door het verbond ter zake aangevoerde argumenten treffen voorts geen doel. Het is geen doelstelling van het GLB om te garanderen dat de productie van een bepaald landbouwproduct door de jaren heen ongewijzigd blijft. Zowel vóór als na de hervorming van het GLB is juist eerder het tegendeel waar. [18]

35. Voorts mocht volgens punt 28 van de considerans van verordening nr. 1782/2003, om de landbouwers vrij te laten in de keuze van de productie op hun grond, de bedrijfstoeslag niet afhankelijk worden gesteld van de productie van welk specifiek product dan ook.

36. Nu ik de omvang van het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing heb verduidelijkt, zal ik overgaan tot de bespreking van de geldigheid van artikel 69 van verordening nr. 1782/2003. Dienaangaande merk ik op dat het Symvoulio tis Epikrateias niet meer dan drie gronden noemt voor de eventuele onverenigbaarheid van die bepaling met het Unierecht: (i) artikel 34 EG in samenhang met artikel 2 EG; (ii) artikel 32 EG, en (iii) de doelstellingen om „een stabiel inkomen te waarborgen voor producenten" en „plattelandsgebieden in stand te houden". In de opmerkingen die het bij het Hof heeft ingediend, voerde het verbond echter nog enige gronden aan ten betoge dat de bepaling in kwestie ongeldig is.

37. Ik zal eerst de ongeldigheidsgronden onderzoeken die de verwijzende rechter noemt. Ik zal vervolgens ingaan op de nadere argumenten van het verbond, indien deze in voldoende mate verband houden met de door die rechter genoemde overwegingen. Ik ben echter van mening dat het Hof in zijn arrest niet dient in te gaan op argumenten die voor het Symvoulio tis Epikrateias werden aangevoerd en reeds door hem zijn verworpen.

18 — In het arrest Hauer bijvoorbeeld beschouwde het Hof een bepaling die de aanplant van nieuwe wijnstokken gedurende een beperkte periode verbood, als gerechtvaardigd door doelstellingen van algemeen belang, namelijk de onmiddellijke beperking van de productieoverschotten en de voorbereiding, op de langere termijn, van een herstructurering van de Europese wijnbouw. Zie arrest van 13 december 1979 (44/79, Jurispr. blz. 3727, punten 17-33). Zie meer in het algemeen over de inspanningen van de Gemeenschap in de jaren '70 en '80 om de overproductie van bepaalde landbouwproducten tegen te gaan, Usher, J.: *EC Agricultural Law*, 2e druk, Oxford University Press, 2001, blz. 34-39.

B – *Mogelijke ongeldigheidsgronden*

1. De artikelen 2 EG en 34 EG

38. Het Symvoulio tis Epikrateias vraagt het Hof in wezen, of artikel 69 van verordening nr. 1782/2003 verenigbaar is met artikel 34 EG (thans artikel 40 VWEU) in samenhang met artikel 2 EG (thans artikel 3 VEU), waarbij een gemeenschappelijke markt voor landbouwproducten wordt ingesteld. [19]

39. Volgens het verbond leidt de toepassing van artikel 69 van verordening nr. 1782/2003 tot verstoring van de mededinging tussen producenten van hetzelfde product in verschillende lidstaten, aangezien het de producenten in een lidstaat die een laag inhoudingspercentage vaststelt in een nadelige positie plaatst ten opzichte van de producenten in andere lidstaten waar een hoger percentage is vastgesteld. Dit zou bovendien leiden tot discriminatie tussen producenten en consumenten die zich in verschillende lidstaten bevinden.

40. Om te beginnen wijs ik erop dat artikel 34, lid 2, EG, dat elke discriminatie in het kader van het GLB verbiedt, slechts de specifieke uitdrukking is van het algemene gelijkheidsbeginsel, dat verlangt dat vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk worden behandeld, tenzij een dergelijk verschil in behandeling objectief gerechtvaardigd is. [20] In overeenstemming met dit beginsel heeft de Uniewetgever in verordening nr. 1782/2003 een aantal bepalingen opgenomen die bewust voorzien in een verschillende behandeling van die situaties waarvoor wegens het specifieke product [21] of het geografische gebied [22], specifieke regels nodig waren.

41. Om terug te keren naar de door het verbond aangevoerde argumenten, kan ik meteen al zeggen dat ik deze niet overtuigend vind om de reeds uiteengezette redenen. Het totale bedrag van de betalingen aan de landbouwers van een bepaalde sector in elk land blijft in wezen gelijk, ongeacht of de nationale autoriteiten besluiten gebruik te maken van de bij artikel 69 van verordening nr. 1782/2003 geboden mogelijkheid om extra betalingen in te voeren en, wanneer zij dat doen, ongeacht het inhoudingspercentage dat zij daarvoor vaststellen. Alleen de verdeling binnen elk land zou aanleiding kunnen zijn voor meer substantiële verschillen, in de zin dat sommige producenten enkel rechtstreekse betalingen ontvangen, terwijl andere ook extra betalingen kunnen ontvangen, wat overigens niet geldt voor de tabaksteelt in Griekenland.

42. Hoe dit ook zij, ben ik van mening dat het verschil in behandeling waartoe de toepassing van de bestreden bepaling zou leiden, objectief gerechtvaardigd zou zijn en dus geen door Unierecht verboden discriminatie vormt, noch tot vervalsing van de mededinging leidt.

19 — Artikel 2 EG bepaalde: „De Gemeenschap heeft tot taak, door het instellen van een gemeenschappelijke markt [...] en door de uitvoering van het gemeenschappelijk beleid of de gemeenschappelijke activiteiten [...], het bevorderen van een harmonische, evenwichtige en duurzame ontwikkeling van de economische activiteit binnen de gehele Gemeenschap, [...] een verbetering van de levensstandaard en van de kwaliteit van het bestaan, de economische en sociale samenhang en de solidariteit tussen de lidstaten.” Artikel 34 EG voorzag in een gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten in de vorm van gemeenschappelijke regels inzake de mededinging, een verplichte coördinatie van de verschillende nationale marktorganisaties of een Europese marktorganisatie. De gemeenschappelijke ordening kon met name subsidies voor de productie en het in de handel brengen van de verschillende producten omvatten. De gemeenschappelijke ordening moest elke discriminatie tussen producenten of verbruikers van de Unie uitsluiten.

20 — Zie onder meer arresten van 20 september 1988, Spanje/Raad (203/86, Jurispr. blz. 4563, punt 25); 17 april 1997, EARL de Kerlast (C-15/95, Jurispr. blz. I-1961, punt 35), en 23 oktober 2007, Polen/Raad (C-273/04, Jurispr. blz. I-8925, punt 86).

21 — Zie onder meer artikel 66 (betalingen voor akkerbouwgewassen), artikel 67 (betalingen voor schapen en geiten), artikel 68 (rundvleesbetalingen), artikelen 76-78 (premie voor eiwithoudende gewassen), artikelen 79-82 (gewasspecifieke betaling voor rijst), artikelen 83-87 (areaalbetaling voor noten), artikelen 88-92 (steun voor energiegewassen), artikelen 93-94 (steun voor zetmeelaardappelen), artikelen 95-97 (melkpremie en extra betalingen).

22 — Bijvoorbeeld de artikelen 10, lid 5, en 70, lid 1, sub b, die speciale regels bevatten voor landbouwers in de Franse overzeese departementen, op de Azoren en Madeira, op de Canarische Eilanden en op de eilanden in de Egeïsche Zee, en artikel 98 betreffende specifieke regionale steun voor akkerbouwgewassen in Finland en in Zweden ten noorden van de 62e breedtegraad.

43. Met betrekking tot het eerste aspect onderstreep ik dat het Hof reeds heeft geoordeeld dat het feit dat de invoering van een maatregel in het kader van de gemeenschappelijke marktordening verschillende gevolgen kan hebben voor bepaalde producenten, al naargelang hun individuele productie of de plaatselijke omstandigheden, niet kan worden beschouwd als een door het Verdrag verboden discriminatie wanneer de maatregel is gebaseerd op objectieve criteria die zijn aangepast aan de behoeften van de algemene werking van de gemeenschappelijke marktordening. [23] Zo heeft het Hof eveneens aanvaard dat het feit dat de situaties in verschillende lidstaten niet altijd vergelijkbaar zijn, afwijkingen in de wetgeving kan rechtvaardigen met betrekking tot een bepaalde lidstaat of bepaalde producenten op diens grondgebied. [24]

44. In het reeds genoemde arrest Horvath ten slotte herinnerde het Hof eerst aan zijn vaste rechtspraak [25] volgens welke het discriminatieverbod, dat een algemeen beginsel van Unierecht is, geen betrekking heeft op eventuele verschillen in behandeling die van lidstaat tot lidstaat kunnen voortvloeien uit verschillen tussen de wettelijke regelingen van de verschillende lidstaten, mits deze regelingen op dezelfde wijze gelden voor al degenen op wie zij van toepassing zijn. Vervolgens leidde het als consequentie uit deze rechtspraak af dat wanneer decentrale overheden volgens het constitutionele bestel van een lidstaat regelgevende bevoegdheid hebben, de loutere vaststelling door die overheden van verschillende normen in het kader van het GLB, geen met het Unierecht strijdige discriminatie vormt. [26]

45. In de onderhavige omstandigheden zie ik geen aanleiding om van deze beginselen af te wijken. Ik ben met name van mening dat de redenering van het Hof in het arrest Horvath mutatis mutandis op de onderhavige zaak kan worden toegepast. De enkele omstandigheid dat de verschillende behandeling in de zaak Horvath voortvloeide uit wetgeving die de diverse lidstaten autonoom hadden vastgesteld om uitvoering te geven aan Unieregels, terwijl deze in de onderhavige zaak een logisch uitvloeisel zou zijn van de vrijheid die de Uniewetgever de autoriteiten van de lidstaten expliciet heeft overgelaten voor die uitvoering, vormt naar mijn mening geen rechtvaardiging voor een andere conclusie.

46. Met betrekking tot het tweede aspect, verstoring van de mededinging, wil ik opmerken dat het Hof, voortbouwend op vaste rechtspraak, in het arrest Vodafone heeft uitgesproken dat „de gemeenschapswetgever in het kader van de uitoefening van de hem toegekende bevoegdheden over een ruime discretionaire bevoegdheid [beschikt] op gebieden waarop van hem politieke, economische en sociale keuzes worden verlangd en waarop hij ingewikkelde beoordelingen en afwegingen moet maken. [...] Zelfs bij een dergelijke bevoegdheid moet de gemeenschapswetgever zijn keuze evenwel op objectieve criteria baseren. Bovendien moet hij in het kader van de beoordeling van de lasten die verschillende mogelijke maatregelen meebrengen, onderzoeken of de gekozen maatregel in het licht van de nagestreefde doelstellingen – zelfs aanzienlijke – negatieve economische gevolgen voor bepaalde marktdeelnemers rechtvaardigt”. [27]

47. Ik zie in de onderhavige zaak geen aanwijzingen, zelfs indien de bestreden maatregel voor sommige producenten negatieve gevolgen zou hebben, dat de Uniewetgever zijn beslissing om de lidstaten enige vrijheid te laten in de uitvoering van artikel 69 van verordening nr. 1782/2003, niet heeft gebaseerd op solide en objectieve gronden, of dat die negatieve gevolgen niet kunnen worden gerechtvaardigd door bijvoorbeeld het doel een soepele overgang tussen de twee GLB-stelsels te verzekeren of een op de nationale behoeften en omstandigheden toegesneden steunverlening mogelijk te maken.

23 — Zie arrest van 9 juli 1985, Bozzetti (C-179/84, Jurispr. blz. I-2301, punt 34).

24 — Zie bijvoorbeeld arrest Spanje/Raad (reeds aangehaald, punt 25); arresten van 21 februari 1990, Wuidart e.a. (C-267/88-C-285/88, Jurispr. blz. I-435, punt 30), en 15 april 1997, Irish Farmers Association e.a. (C-22/94, Jurispr. blz. I-1809, punten 32-37), en arrest Polen/Raad (reeds aangehaald, punten 86-88).

25 — Zie in die zin arresten van 3 juli 1979, Van Dam e.a. (185/78-204/78, Jurispr. blz. 2345, punt 10); 1 februari 1996, Perfili (C-177/94, Jurispr. blz. I-161, punt 17), en 12 juli 2005, Schempp (C-403/03, Jurispr. blz. I-6421, punt 34).

26 — Punten 47-58.

27 — Arrest van 8 juni 2010, Vodafone e.a. (C-58/08, Jurispr. blz. I-4999, punten 52-53).

48. Dienaangaande merk ik op dat de punten 33 en 34 van de considerans van verordening nr. 1782/03 toelichten waarom de Uniewetgever, met name in artikel 69, een aantal specifieke regels introduceerde voor de regionale en facultatieve uitvoering. Het verbond heeft verder geen argumenten aangevoerd die de doelstellingen, gedachtegang en criteria waarvan de wetgever is uitgegaan bij de vaststelling van die regels ernstig in twijfel kunnen trekken.

2. Artikel 32 EG

49. Het verbond betoogt voorts, samengevat, dat artikel 69 van verordening nr. 1782/2003 in strijd is met artikel 32 EG[28] (thans artikel 38 VWEU), omdat het in feite een einde maakt aan de gemeenschappelijke marktordening voor tabak: zonder criteria of voorwaarden te stellen, worden de lidstaten vrijgelaten in het vaststellen van het inhoudingspercentage van het nationale maximum waarover zij kunnen beschikken ter ondersteuning van een product als ruwe tabak, waarvoor een gemeenschappelijke marktordening geldt. Met andere woorden, artikel 69 van verordening nr. 1782/2003 zou in wezen het landbouwbeleid renationaliseren, met omzeiling van de fundamentele beginselen van de interne markt en het GLB.

50. Een dergelijk betoog kan mij niet overtuigen. Ik kan me niet voorstellen dat de vrijheid die de autoriteiten van de lidstaten is toegekend om extra betalingen te verrichten en om het daaraan gerelateerde inhoudingspercentage, binnen 10 % van het nationale maximum, vast te stellen, afbreuk zou kunnen doen aan een van de fundamentele beginselen waaraan het GLB of de interne markt zijn onderworpen.

51. De verlening van een zekere beslissingsruimte aan de nationale autoriteiten om in een gevoelige periode voor de Europese landbouwmarkten de geëigende maatregelen vast te stellen ter verzekering van een soepele overgang, lijkt me volledig in overeenstemming met het beginsel dat thans besloten ligt in artikel 39, lid 2, VWEU. Volgens deze bepaling moet de wetgever onder andere rekening houden met „de bijzondere aard van het landbouwbedrijf, welke voortvloeit uit de maatschappelijke structuur van de landbouw en uit de structurele en natuurlijke ongelijkheid tussen de verschillende landbouwgebieden”. De noodzaak om de lidstaten deze ruimte te geven, wordt overigens ook toegelicht in punt 33 van de considerans van verordening nr. 1782/2003.

52. Daarom kan naar mijn mening de opvatting dat de nationale autoriteiten in een betere positie verkeren om te beslissen over bijvoorbeeld het inhoudingspercentage voor de extra betalingen of over de specifieke soorten landbouw waar deze betalingen nodig zijn op hun grondgebied, niet kennelijk onjuist worden geacht. Dit is geen „renationalisatie” van het GLB, maar een beperkte delegatie aan de nationale autoriteiten van de bevoegdheid om bepaalde regels uit te voeren, die de Uniewetgever passend achtte in het kader van de overgang van het oude GLB naar het herziene beleid.

53. Binnen het algehele bestek van de met verordening nr. 1782/2003 ingeleide hervorming kan artikel 69 als van secundair belang worden beschouwd. Het schept slechts een mogelijkheid om de rechtstreekse betalingen te combineren met enkele – in omvang beperkte – extra betalingen. Deze mogelijkheid is bovendien gebonden aan een aantal voorwaarden van procedurele en inhoudelijke aard, die zijn geregeld in artikel 69 zelf en in artikel 48 van verordening nr. 795/2004.

28 — Volgens artikel 32 EG dienen de werking en de ontwikkeling van de gemeenschappelijke markt voor de landbouwproducten gepaard te gaan met de totstandkoming van een gemeenschappelijk landbouwbeleid, waarvan de reikwijdte met betrekking tot activiteiten en producten wordt gedefinieerd in dezelfde verdragsbepaling.

54. Artikel 48 van verordening nr. 795/2004 bevat met name belangrijke waarborgen door van de lidstaten te verlangen dat zij beslissen aan de hand van objectieve criteria en „op zodanige wijze dat een gelijke behandeling van de landbouwers wordt gewaarborgd en markt- en concurrentieverstoringen worden voorkomen". Dat artikel geeft de Commissie voorts de mogelijkheid om de wijze waarop de autoriteiten van de lidstaten de extra betalingen verrichten nauw in het oog te houden, door de laatste een aantal informatieverplichtingen op te leggen. [29]

55. De bevoegdheden die de lidstaten uitoefenen uit hoofde van artikel 69 van verordening nr. 1782/2003 zijn derhalve niet alleen ex ante beperkt, maar ook aan toezicht achteraf onderworpen.

56. Ik ben daarom van oordeel dat artikel 69 van verordening nr. 1782/2003 niet in strijd is met artikel 32 EG.

3. De doelstellingen om „een stabiel inkomen te waarborgen voor producenten" en „plattelandsgebieden in stand te houden"

57. De nationale rechter vraagt tevens, of artikel 69 van verordening nr. 1782/2003 inbreuk maakt op de doelstellingen om „een stabiel inkomen te waarborgen voor producenten" en „plattelandsgebieden in stand te houden". Het verbond betoogt dat de bewuste bepaling landbouwers berooft van een stabiel inkomen, wat vervolgens leidt tot een scherpe daling van de tabaksteelt en het opgeven van cultuurgrond.

58. Wat betreft de eerste door de nationale rechter genoemde doelstelling neem ik aan dat hij die bedoelt die is neergelegd in artikel 33, lid 1, sub b, EG (thans artikel 39, lid 1, sub b, VWEU), te weten „de landbouwbevolking een redelijke levensstandaard te verzekeren".

59. Dienaangaande wil ik in de eerste plaats opmerken dat de term „stabiel" die de verwijzende rechter gebruikt, niet overeenkomt met de term „redelijk", die voorkomt in de tekst van het Verdrag. [30] Dit verschil in terminologie is niet onbelangrijk, omdat de Uniewetgever niet verplicht is te garanderen dat de levensstandaard van landbouwers in de loop der tijd niet zal worden aangetast. Ware dit anders, dan zou de ruimte voor de wetgever om wijzigingen in het GLB aan te brengen ernstig worden beperkt. [31]

60. Bovendien eisen de Verdragen niet dat een redelijke levensstandaard wordt verzekerd door ononderbroken hetzelfde product te telen. Met andere woorden, er is geen noodzakelijk verband tussen de levensstandaard en de teelt van een bepaald product.

61. Artikel 33 EG garandeert dus niet dat de productie van een bepaald landbouwproduct jaar in jaar uit in stand wordt gehouden, en zeker niet op de markt van één bepaalde lidstaat.

29 — Voorts moet worden opgemerkt dat artikel 64, lid 3, van verordening nr. 1782/2003 de Commissie opdraagt om binnen een bepaalde termijn aan de Raad „een indien nodig van passende voorstellen vergezeld gaand verslag [...] over de mogelijke gevolgen, in termen van markt- en structurele ontwikkelingen, van de uitvoering door de lidstaten" van de in onder meer artikel 69 voorziene facultatieve regelingen voor te leggen.

30 — Dezelfde term komt ook voor in punt 21 van de considerans van verordening nr. 1782/2003.

31 — Zie in die zin arrest van 13 november 1990, Fedesa e.a. (331/88, Jurispr. blz. I-4023, punt 26).

62. Terzijde merk ik op dat ook de in artikel 33, lid 1, sub c, EG genoemde doelstelling om de markten te stabiliseren niet impliceert dat de productie altijd stabiel zou moeten zijn. [32] Deze bepaling heeft een bredere betekenis, die niet is beperkt tot de omvang van de productie, maar meer in het algemeen ziet op de economische situatie van landbouwproducten. [33]

63. Het verbond beroept zich op de juridische bescherming die tabak zou genieten wegens de vermelding ervan in bijlage I bij het EG-Verdrag (thans bijlage I bij het VWEU). [34] Het feit dat tabak voorkomt op de lijst van producten in bijlage I, betekent echter niet meer dan dat het valt onder het GLB. Bijlage I verleent geen bepaalde status of bescherming aan de erin vermelde producten.

64. Ik concludeer dat uit geen van de door het GLB nagestreefde doelstellingen voortvloeit dat de productie van, of de steun verleend aan, een bepaald product constant zou moeten zijn. Ik stel integendeel vast dat een van de doelstellingen van de hervorming van het GLB juist is om de landbouwindustrie meer marktgericht en concurrerend te maken. Aangezien de steun aan landbouwers niet langer is gekoppeld aan de productie van een specifiek product, kunnen landbouwers hun productie omschakelen teneinde in te spelen op marktontwikkelingen en sneller en efficiënter te reageren op veranderende behoeften en eisen van de verbruikers binnen en buiten de EU. [35]

65. Wat het tweede aspect betreft, de instandhouding van plattelandsgebieden, merk ik op dat verordening nr. 1782/2003 in punt 3 van de considerans spreekt van „het vermijden dat landbouwgrond wordt opgegeven" als na te streven doel. Deze doelstelling strookt mijns inziens volledig met die van het reeds aangehaalde artikel 33 EG, en het komt mij voor als de welhaast natuurlijke consequentie van de genoemde doelstelling om de landbouwbevolking een redelijke levensstandaard te verzekeren. [36]

66. Ik moet echter opnieuw eraan herinneren dat de in artikel 69 van verordening nr. 1782/2003 voorziene maatregel, met de door de Uniewetgever aan de nationale autoriteiten toegestane flexibiliteit bij de uitvoering op nationaal niveau, van geen enkele invloed lijkt te zijn op het beweerde Griekse verschijnsel van het opgeven van landbouwgrond. Het is duidelijk dat de betrokken tabaksproducenten met of zonder extra betalingen in wezen dezelfde bedragen zouden hebben ontvangen, ongeacht het door de Griekse regering gekozen inhoudingspercentage.

67. Een ander argument, dat door het verbond is aangevoerd in zijn schriftelijke opmerkingen maar niet wordt genoemd in de verwijzingsbeslissing van het Symvoulio tis Epikrateias, betreft eveneens artikel 33 EG.

68. Het verbond stelt dat artikel 69 van verordening nr. 1782/2003, doordat het leidt tot een aanzienlijke daling van de tabaksteelt in Griekenland, op lange termijn het marktevenwicht structureel verstoort. Dit zou een inbreuk vormen op het beginsel dat de wetgever binnen het kader van het GLB alle in artikel 33 EG vermelde doelstellingen met elkaar in overeenstemming moet brengen en enkel op tijdelijke basis voorrang mag geven aan de één ten koste van de ander.

32 — Zie bijvoorbeeld de arresten van 13 november 1973, Wehrhahn Hansamühle e.a./Raad en Commissie (63/72-69/72, Jurispr. blz. 1229, punt 12), en 2 juni 1976, Kampffmeyer e.a./Commissie en Raad (56/74-60/74, Jurispr. blz. 711, punt 13).

33 — In het arrest Crispoltoni e.a. oordeelde het Hof bijvoorbeeld dat maatregelen ter beperking van de tabaksproductie op een markt die werd gekenmerkt door overproductie, juist in dienst stonden van de doelstelling om de bewuste markt te stabiliseren (arrest van 5 oktober 1994, C-133/93, C-300/93 en C-362/93, Jurispr. blz. I-4863, punt 33).

34 — Artikel 32, leden 2 en 3, EG luidt:
„2. Voor zover in de artikelen 33 tot en met 38 niet anders is bepaald, zijn de regels voor de instelling van de gemeenschappelijke markt van toepassing op de landbouwproducten.
3. De producten welke vallen onder de bepalingen van de artikelen 33 tot en met 38 zijn vermeld in een lijst die als bijlage I aan dit Verdrag is gehecht."

35 — Zie bijvoorbeeld de punten 24 en 28 van de considerans van verordening nr. 1782/2003.

36 — Zie het reeds aangehaalde punt 21 van de considerans van verordening nr. 1782/2003.

69. Ik zal dit argument louter terwille van de volledigheid bespreken. Vooraf herinner ik aan de vaste rechtspraak volgens welke de Uniewetgever op het gebied van het GLB over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt, in overeenstemming met de hem bij de artikelen 40 tot en met 43 VWEU toegekende politieke verantwoordelijkheid. Bijgevolg dient het rechterlijk toezicht zich te beperken tot het onderzoek of bij de vaststelling van de betrokken maatregel geen kennelijke vergissing of misbruik van bevoegdheid is gemaakt, dan wel of het betrokken orgaan de grenzen van zijn beoordelingsbevoegdheid niet kennelijk heeft overschreden.[37] Het Hof heeft bovendien duidelijk gemaakt dat het niet nodig is dat de in artikel 33 EG genoemde doelstellingen van het GLB tegelijkertijd en in gelijke mate worden nagestreefd door alle regelingen die in het kader van het GLB worden vastgesteld.[38] Het Hof heeft tevens geoordeeld dat de instellingen van de Unie bij het nastreven van de doelstellingen van het GLB voortdurend ervoor moeten zorgen mogelijke tegenstrijdigheden tussen de afzonderlijke doelstellingen te verzoenen, zij het dat deze verzoening niet tot gevolg mag hebben dat daardoor andere doelstellingen niet meer kunnen worden verwezenlijkt.[39]

70. Wat thans de onderhavige zaak betreft, is er naar mijn mening geen grond waarop artikel 69 van verordening nr. 1782/2003 in strijd geacht kan worden met een of meer van de in artikel 33 EG genoemde doelstellingen. Evenmin is er enige reden tot vrees dat deze doelstellingen niet zouden kunnen worden bereikt. Verder zie ik geen redenen te denken dat de Uniewetgever bij het nemen van zijn besluit over de regeling van de extra betalingen de grenzen van zijn discretionaire bevoegdheid te buiten is gegaan wat de afweging van die verschillende doelstellingen betreft. Bovendien was artikel 69 altijd bedoeld als tijdelijke maatregel[40], en is het inderdaad ingetrokken toen verordening nr. 1782/2003 in haar geheel werd vervangen door verordening nr. 73/2009.

71. Het verbond betoogt ten slotte in zijn schriftelijke opmerkingen dat artikel 69 van verordening nr. 1782/2003 inbreuk maakt op algemene beginselen van Unierecht, zoals het evenredigheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel.

72. Ik zal ook dit punt enkel volledigheidshalve bespreken. Volgens vaste rechtspraak houdt het evenredigheidsbeginsel in, dat handelingen van gemeenschapsinstellingen niet buiten de grenzen mogen treden van hetgeen geschikt en noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de legitieme doelstellingen die met de betrokken regeling worden nagestreefd, met dien verstande dat, wanneer een keuze mogelijk is tussen meerdere geschikte maatregelen, die maatregel moet worden gekozen die de minste belasting met zich brengt, en dat de veroorzaakte nadelen niet onevenredig mogen zijn aan het nagestreefde doel.[41] Wat de rechterlijke toetsing van de naleving van deze voorwaarden betreft, geldt dat de Uniewetgever op het gebied van het GLB over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt. Derhalve kan, zoals reeds eerder opgemerkt, de rechtmatigheid van een op dit gebied vastgestelde maatregel slechts in het geding zijn, wanneer de maatregel kennelijk ongeschikt is ter bereiking van het door de bevoegde instelling nagestreefde doel.[42]

73. Dit is echter niet het geval bij artikel 69 van verordening nr. 1782/2003. Zoals reeds uiteengezet, beoogt noch de verordening noch de genoemde bepaling de voortzetting van de tabaksproductie in Griekenland op het bij de inwerkingtreding van de regeling bestaande niveau te garanderen. De bestreden maatregel lijkt evenmin kennelijk ongeschikt om de in de Verdragen neergelegde algemene doelstellingen van het GLB of de specifieke doelstellingen van de verordening zelf te bereiken. Ten slotte lijkt deze voorts op geen enkele wijze van invloed te zijn op het opgeven van landbouwgrond.

37 — Zie in die zin arrest Fedesa e.a. (reeds aangehaald, punten 8 en 14), en arrest van 12 juli 2001, Jippes e.a. (C-189/01, Jurispr. blz. I-5689, punt 80).

38 — Arrest van 5 mei 1998, Verenigd Koninkrijk/Commissie (C-180/96, Jurispr. blz. I-2265, punt 133 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

39 — Arresten van 19 maart 1992, Hierl (C-311/90, Jurispr. blz. I-2061, punt 14); 5 oktober 1994, Duitsland/Raad (C-280/93, Jurispr. blz. I-4973, punt 47), en 26 maart 1998, Petridi (C-324/96, Jurispr. blz. I-1333, punt 30).

40 — Zie met name de punten 33 en 34 van de considerans van verordening nr. 1782/2003, evenals artikel 64, lid 3, ervan.

41 — Zie arrest Crispoltoni e.a. (aangehaald in voetnoot 33, punt 41); arresten van 5 mei 1998, National Farmers' Union e.a. (C-157/96, Jurispr. blz. I-2211, punt 60), en 29 oktober 1998, Zaninotto (C-375/96, Jurispr. blz. I-6629, punt 63).

42 — Zie de hierboven aangehaalde arresten Crispoltoni e.a. (punt 42), National Farmers' Union e.a. (punt 61), en Zaninotto (punt 64).

74. Met betrekking tot het vertrouwensbeginsel heeft het Hof uitgemaakt dat de marktdeelnemers niet mogen vertrouwen op de handhaving van een bestaande situatie die door de instellingen van de Unie, handelend krachtens hun discretionaire bevoegdheid, kan worden gewijzigd, met name niet op een gebied als dat van de gemeenschappelijke marktordeningen, die juist voortdurend aan wijzigingen van de economische situatie moeten kunnen worden aangepast.[43] Het Hof heeft bovendien erop gewezen dat een beroep op het vertrouwensbeginsel tegenover een Unieregeling slechts mogelijk is, voor zover de Unie zelf eerst een situatie heeft geschapen die een gerechtvaardigd vertrouwen kon wekken[44] doordat precieze toezeggingen aan de betrokken persoon zijn gedaan.[45]

75. In de onderhavige zaak is het duidelijk dat instellingen van de Unie geen toezeggingen van enige aard hebben gedaan aan de Griekse tabaksverwerkers ten aanzien van de voortzetting van het oude stelsel van producentensteun of, meer in het bijzonder, van de wijze waarop de extra betalingen zouden worden geregeld. Evenzeer is het duidelijk dat uit een keuze die de Uniewetgever heeft gemaakt met betrekking tot een bepaald landbouwproduct (katoen) niet kan worden afgeleid dat dezelfde keuze zal worden gemaakt met betrekking tot een ander product, zoals tabak.

V – Conclusie

76. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vraag van het Symvoulio tis Epikrateias als volgt te beantwoorden:

„Bij het onderzoek van de gestelde prejudiciële vraag is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid kunnen aantasten van artikel 69 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."

43 — Arrest van 14 oktober 1999, Atlanta/Europese Gemeenschap (C-104/97, Jurispr. blz. I-6983, punt 52).

44 — Arrest van 10 januari 1992, Kühn (C-177/90, Jurispr. blz. I-35, punt 14), en arrest Zaninotto (reeds aangehaald, punt 50).

45 — Arresten van 18 juli 2007, EAR/Karatzoglou (C-213/06 P, Jurispr. blz. I-6733, punt 33); 16 december 1987, Delauche/Commissie, (111/86, Jurispr. blz. 5345, punt 24); 25 mei 2000, Kögler/Hof (C-82/98 P, Jurispr. blz. I-3855, punt 33), en 22 juni 2006, België en Forum 187/Commissie (C-182/03 en C-217/03, Jurispr. blz. I-5479, punt 147).