CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
J. MAZÁK
van 24 maart 2011 [1]

1. In deze zaak stelt de Fővárosi Bíróság (rechtbank te Boedapest) het Hof een aantal prejudiciële vragen over de uitlegging van artikel 22 van verordening (EG) nr. 1257/1999 van de Raad (hierna: „Plattelandsontwikkelingsrichtlijn") [2] en van artikel 68 van verordening (EG) nr. 817/2004 van de Commissie. [3] De zaak betreft het door een landbouwproducent ingesteld beroep tegen de weigering van het Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal (bureau voor landbouw en plattelandsontwikkeling; hierna: „Hivatal") hem vijfjarige steun te verlenen voor milieumaatregelen in de landbouw, nadat uit onderzoek van zijn aanvraag was gebleken van onjuistheden in zijn verklaring.

2. De verwijzende rechter wenst te vernemen, of artikel 22 van verordening nr. 1257/1999 en artikel 68 van verordening nr. 817/2004 aldus dienen te worden uitgelegd dat met het oog op de overeenkomstig deze laatste bepaling te verrichten controles, het Hongaarse geïntegreerde identificatie- en registratiesysteem voor runderen (Egységes Nyilvántartási és Azonosítási Rendszer; hierna: „ENAR") ook van toepassing is op de in artikel 22 bedoelde steunverlening voor milieumaatregelen in de landbouw die een bepaalde veedichtheid vereist, zelfs wanneer de steun niet bestemd is voor dieren, en of de controle dat dergelijke steun aan de gestelde voorwaarden voldoet, beperkt mag blijven tot die van het ENAR. Verder stelt de verwijzende rechter de vraag naar de verplichtingen van de nationale autoriteit betreffende het verstrekken van informatie aan de landbouwers over de voorwaarden om voor steunverlening in aanmerking te komen.

I — Gemeenschapsrecht (thans Unierecht)

3. Lid 1 en lid 4 van artikel 66 van verordening nr. 817/2004 bepalen dat in aanvragen om op oppervlakten of dieren betrekking hebbende steun voor plattelandsontwikkeling die gescheiden worden ingediend van in artikel 6 van verordening (EG) nr. 2419/2001 bedoelde steunaanvragen, alle oppervlakten

1 — Oorspronkelijke taal: Engels.

2 — Verordening van 17 mei 1999 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) en tot wijziging en instelling van een aantal verordeningen (PB L 160, blz. 80), gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1783/2003 van de Raad van 29 september 2003 (PB L 270, blz. 70).

3 — Verordening van 29 april 2004 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van verordening (EG) nr. 1257/1999 van de Raad inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) (PB L 153, blz. 30).

en dieren van het bedrijf worden vermeld die van belang zijn voor de controle op de toepassing van de betrokken maatregel, met inbegrip van die waarvoor geen steun wordt gevraagd, respectievelijk dat dieren en oppervlakten worden geïdentificeerd overeenkomstig de artikelen 18 en 20 van verordening (EG) nr. 1782/2003. [4]

4. Artikel 67 van verordening nr. 817/2004 bepaalt:

„1. Aanvankelijke aanvragen om toetreding tot een regeling en de daaropvolgende betalingsaanvragen worden op zodanige wijze gecontroleerd dat een doeltreffende verificatie van de naleving van de voorwaarden voor toekenning van de steun wordt gewaarborgd. Rekening houdend met de aard van de steunmaatregelen, bepalen de lidstaten welke methoden en middelen voor de controle ervan moeten worden gebruikt en welke personen moeten worden gecontroleerd. Telkens wanneer dat passend is, maken de lidstaten gebruik van het bij verordening (EG) nr. 1782/2003 ingestelde geïntegreerd beheers- en controlesysteem.

[...]"

5. Overeenkomstig artikel 17 van verordening nr. 1782/2003 zet elke lidstaat een geïntegreerd beheers- en controlesysteem (hierna: „GBCS") op.

6. Artikel 18, lid 1, van verordening nr. 1782/2003 bepaalt dat het GBCS de volgende onderdelen dient te omvatten:

„a) een geautomatiseerde databank;

b) een systeem voor de identificatie van de percelen landbouwgrond;

c) een systeem voor de identificatie en de registratie van de in artikel 21 bedoelde toeslagrechten;

d) steunaanvragen;

e) een geïntegreerd controlesysteem;

f) één enkel systeem om de identiteit te registreren van elke landbouwer die een steunaanvraag indient."

7. Artikel 18, lid 2, van deze verordening bepaalt dat in geval van toepassing van de artikelen 67, 68, 69, 70 en 71 „het geïntegreerd systeem een overeenkomstig richtlijn 92/102/EEG en verordening (EG) nr. 1760/2000 opgezet identificatie- en registratiesysteem voor dieren" omvat.

8. Overeenkomstig artikel 19, lid 1, van verordening nr. 1782/2003 worden in de

4 — Verordening van de Commissie van 11 december 2001 houdende uitvoeringsbepalingen inzake het bij verordening (EEG) nr. 3508/92 van de Raad ingestelde geïntegreerde beheers- en controlesysteem voor bepaalde communautaire steunregelingen (PB L 327, blz. 11), en 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, gerectificeerd in PB 2004, L 94, blz. 70).

geautomatiseerde databank voor elk landbouwbedrijf de gegevens uit de steunaanvragen opgenomen, en deze databank moet met name de mogelijkheid bieden om via de bevoegde autoriteit van de lidstaat de gegevens betreffende de kalenderjaren en/of verkoopseizoenen vanaf 2000 rechtstreeks en onmiddellijk te raadplegen. Artikel 19, lid 2, van deze verordening bepaalt dat „[d]e lidstaten […] gedecentraliseerde databanken [kunnen] opzetten op voorwaarde dat deze databanken en de administratieve procedures om de gegevens vast te leggen en er toegang toe te verkrijgen op het hele grondgebied van de lidstaat homogeen van opzet zijn en onderling compatibel zijn om kruiscontroles mogelijk te maken".

9. Artikel 16, lid 3, tweede alinea, van verordening (EG) nr. 796/2004 [5] luidt als volgt: „Met name kunnen de lidstaten procedures invoeren die het mogelijk maken de in het gecomputeriseerde gegevensbestand voor runderen opgenomen gegevens te gebruiken ten behoeve van de steunaanvraag, mits bij het gecomputeriseerde gegevensbestand voor runderen sprake is van de mate van zekerheid en implementatie die voor een goed beheer van de betrokken steunregelingen nodig is. Dergelijke procedures kunnen bestaan in een systeem waarbij een landbouwer steun kan aanvragen voor alle dieren die op een door de lidstaat te bepalen datum op basis van de in het gecomputeriseerde gegevensbestand voor runderen opgenomen gegevens voor de steun in aanmerking komen. In dat geval nemen de lidstaten de nodige maatregelen om te garanderen dat:

a) overeenkomstig de voor de betrokken steunregeling geldende voorschriften de begin- en de einddatum van de desbetreffende aanhoudperiode duidelijk worden aangegeven en bij de landbouwer bekend zijn;

b) het de landbouwer bekend is dat alle dieren die niet correct geïdentificeerd of geregistreerd overeenkomstig de identificatie- en registratieregeling voor runderen blijken te zijn, worden beschouwd als in artikel 59 van de onderhavige verordening bedoelde dieren ten aanzien waarvan onregelmatigheden zijn vastgesteld.

[...]"

10. Overeenkomstig artikel 3 van verordening (EG) nr. 1760/2000 [6], omvat de identificatie- en registratieregeling voor runderen onder meer de volgende elementen: a) oormerken om de dieren individueel te identificeren, en b) gecomputeriseerde gegevensbestanden. Artikel 5 van die verordening bepaalt dat „[d]e bevoegde autoriteit van de lidstaten […] een gecomputeriseerd gegevensbestand

5 — Verordening van 21 april 2004 houdende uitvoeringsbepalingen inzake de randvoorwaarden, de modulatie en het geïntegreerd beheers- en controlesysteem waarin is voorzien bij verordening (EG) nr. 1782/2003 (PB L 141, blz. 18). Overeenkomstig artikel 80 van die verordening worden verwijzingen naar verordening nr. 2419/2001 gelezen als verwijzingen naar verordening nr. 796/2004, en verordening nr. 2419/2001 is ingetrokken.

6 — Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 17 juli 2000 tot vaststelling van een identificatie- en registratieregeling voor runderen en inzake de etikettering van rundvlees en rundvleesproducten en tot intrekking van verordening (EG) nr. 820/97 (PB L 204, blz. 1).

[opzet] overeenkomstig de artikelen 14 en 18 van richtlijn 64/432/EEG." [7]

II — Feiten en prejudiciële vragen

11. Op 26 november 2004 heeft Károly Nagy een aanvraag ingediend om vijfjarige steunverlening voor milieumaatregelen in de landbouw. Artikel 32, lid 2, van decreet nr. 150/2004 (X.12.) (hierna: „decreet nr. 150/2004") van het Hongaarse ministerie van Landbouw en Plattelandsontwikkeling (hierna: „ministerie") stelt als voorwaarde voor steunverlening dat er slechts sprake is van een gebruik als weiland als er een minimale veedichtheid van 0,2 eenheden vee per hectare is.

12. Nagy verklaarde in zijn aanvraag dat hij twaalf runderen bezit, en hij ontving respectievelijk op 10 augustus 2005 en 6 oktober 2006 steunbetalingen voor de perioden 2004/2005 en 2005/2006. Uit de op 18 oktober 2006 ter plaatse verrichte verificaties alsook uit de aan de hand van het ENAR-register uitgevoerde kruiscontroles, bleek evenwel dat Nagy ten tijde van de indiening van de steunaanvraag niet de in zijn aanvraag vermelde twaalf runderen bezat.

13. Bij besluit nr. 2030946187 van 15 december 2006 oordeelde het Hivatal dat Nagy niet voldeed aan de overeenkomstig artikel 32, lid 2, van decreet nr. 150/2004 gestelde voorwaarden om in aanmerking te komen voor steunverlening, aangezien bij de verrichte controles niet was gebleken dat het in de steunaanvraag vermelde aantal dieren correct was. Dientengevolge werd Nagy uitgesloten van de vijfjarige steunverlening voor milieumaatregelen in de landbouw en werd hij veroordeeld tot terugbetaling van het hem reeds uitgekeerde bedrag (5 230 EUR).

14. Tegen dit besluit stelde Nagy een administratief beroep in bij het ministerie, dat op 10 augustus 2007 het besluit van het Hivatal heeft bevestigd op grond van artikel 32, lid 2, van decreet nr. 150/2004. Voor de verwijzende rechter betwistte Nagy de beslissing van het ministerie door aan te voeren dat hij op het tijdstip van zijn steunaanvraag wel het door deze bepaling vereiste aantal dieren bezat maar dat hij geen weet had van het ENAR en niet wist dat een registratie in dat systeem noodzakelijk was om steun te ontvangen. Hij was hierover niet ingelicht.

15. Tegen deze achtergrond heeft de verwijzende rechter besloten om de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vragen voor te leggen:

„1) Kunnen artikel 22 van verordening [nr. 1257/1999] en artikel 68 van

7 — Richtlijn van 26 juni 1964 inzake veterinairrechtelijke vraagstukken op het gebied van het intracommunautaire handelsverkeer in runderen en varkens (PB 121, blz. 1977).

verordening [nr. 817/2004] aldus worden uitgelegd dat de controle van de gegevens die zijn opgenomen in de in artikel 68 van verordening nr. 817/2004 bedoelde databank van het ENAR [geïntegreerd identificatie- en registratiesysteem] zich in het geval van specifieke graslandprogramma's die in aanmerking komen voor de in artikel 22 van verordening [...] nr. 1257/1999 bedoelde steunverlening voor milieumaatregelen in de landbouw, uitstrekt tot areaalbetalingen die een bepaalde veedichtheid vereisen?

2) Kunnen de twee bovengenoemde bepalingen aldus worden uitgelegd dat ook kruiscontroles op basis van het geïntegreerd beheers- en controlesysteem dienen te worden verricht wanneer de veedichtheid een voorwaarde voor betaling vormt, maar het niet gaat om een dierpremie?

3) Kunnen deze bepalingen aldus worden uitgelegd dat de bevoegde autoriteit los van het ENAR kan of moet controleren of daadwerkelijk aan de voorwaarden voor steunverlening is voldaan wanneer zij over de toekenning van areaalbetalingen oordeelt?

4) Welke controleverplichting vloeit, rekening houdend met de uitlegging van bovengenoemde bepalingen, voor de bevoegde autoriteiten voort uit het in bovengenoemde communautaire bepalingen vervatte vereiste om kruiscontroles en verificaties te verrichten? Mag de controle beperkt blijven tot het onderzoek van de in het ENAR vervatte gegevens?

5) Is de nationale autoriteit krachtens bovengenoemde bepalingen verplicht informatie te verstrekken over de voorwaarden om voor steun in aanmerking te komen (bijvoorbeeld inschrijving in het ENAR)? Zo ja, op welke wijze en in welke mate?"

16. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door Nagy, de Hongaarse regering en de Commissie.

III — Beoordeling

A — *Eerste en tweede vraag*

17. Met zijn eerste en zijn tweede vraag, die samen dienen te worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen,

of artikel 22 van verordening nr. 1257/1999, gelezen in samenhang met artikel 68 van verordening nr. 817/2004, moet worden begrepen als een toelating voor de bevoegde autoriteiten om met het oog op de toekenning van steun overeenkomstig deze bepaling en op voorwaarde van een bepaalde veedichtheid, kruiscontroles volgens het GBCS te verrichten, en met name te vertrouwen op de in een nationaal geïntegreerd identificatie- en registratiesysteem, zoals het ENAR, opgenomen gegevens.

18. Nagy betoogt dat de ENAR-databank zonder betekenis is voor areaalbetalingen waarvoor een bepaalde veedichtheid is vereist daar deze steun niet is bestemd voor dieren, en, daarenboven, omdat de doelstelling van de toekenning van areaalbetalingen verschillend is van deze van betalingen voor dieren.

19. De Hongaarse regering en de Commissie betogen in wezen dat de aan de hand van het GBCS verrichte kruiscontroles en in het bijzonder de aan de hand van het ENAR-gegevensbestand verrichte kruiscontroles ook dienen te worden uitgevoerd wanneer steunverlening is onderworpen aan de voorwaarde van een bepaalde veedichtheid, zelfs wanneer de steun niet is bestemd voor dieren.

20. De Hongaarse regering stelt dat artikel 18, lid 2, van verordening nr. 1782/2003 niet verplicht identificatie- en registratiesystemen voor dieren toe te passen; het doet dit alleen voor bepaalde soorten steun, en de in geding zijnde steun is niet een van deze soorten. Daartegenover staat dat verordening nr. 817/2004 steun oplevert voor de zienswijze dat het ENAR zelfs in die gevallen zou moeten worden toegepast. Volgens de Hongaarse regering volgt hieruit dat de toepassing van het GBCS noodzakelijk is — of liever, bepaalde elementen ervan, met inbegrip van een nationaal geïntegreerd identificatie- en registratiesysteem voor runderen zoals het ENAR, telkens wanneer het kan.

21. De Commissie betoogt dat voor zover artikel 68 van verordening nr. 817/2004 bepaalt dat administratieve controles alle aanvragen moeten betreffen, deze bepaling ook geldt voor de veedichtheid. Bijgevolg is het aangewezen de bepalingen inzake het GBCS en met name deze betreffende het nationaal geïntegreerd identificatie- en registratiesysteem voor runderen, zoals het ENAR, ook toe te passen op overeenkomstig artikel 22 van verordening nr. 1257/1999 toegekende, niet voor dieren bestemde steun.

22. Om te beginnen zij eraan herinnerd dat de Europese Unie in 1992 [8] een GBCS heeft goedgekeurd om de efficiëntie te verbeteren van de in het kader van het gemeenschappelijke landbouwbeleid uitgevoerde

8 — Zie verordening (EEG) nr. 3508/92 van 27 november 1992 van de Raad tot instelling van een geïntegreerd beheers- en controlesysteem voor bepaalde communautaire steunregelingen (PB L 355, blz. 1). Deze verordening werd ingetrokken door verordening nr. 1782/2003, die bepaalde dat de vorige regeling verder van toepassing zal zijn op de aanvragen van rechtstreekse betalingen betreffende de kalenderjaren voor 2005.

rechtstreekse betalingen aan landbouwers.[9] Lidstaten dienden met name elektronische registers in te stellen waarin betreffende elk perceel landbouwgrond waarop een aanvraag betrekking had, alle voor de kruiscontrole van de aanvragen vereiste informatie werd opgetekend, met inbegrip van de identiteit van de houder, de datum van vaststelling, de datum van laatste activering, de oorsprong en de soort van toeslagrecht, alsook de ligging van de grond en de nauwkeurige afmetingen ervan. In het GBCS wordt evenwel geen informatie geregistreerd betreffende het beschikkingsrecht op of de eigendom van de grond aangezien het een beheersmechanisme is dat werd ontworpen om de steunbetalingen aan landbouwers te vergemakkelijken. Volgens de Rekenkamer is „het GBCS, als het op de juiste wijze wordt toegepast, een doeltreffend controlesysteem om het risico op vergissing of onregelmatige uitgave te beperken".[10]

23. Uit het bij het Hof in deze zaak ingediende dossier blijkt met name dat de Hongaarse regering eigenlijk niets anders deed dan het opvolgen van de in een brief van 7 februari 2006 beschreven aanbeveling van de Commissie betreffende de resultaten van een van 17 tot en met 21 oktober 2005 gevoerde controle in verband met de goedkeuring van door het EOGFL en Sapard[11] gefinancierde of medegefinancierde uitgaven voor plattelandsontwikkeling. In deze aanbeveling spoorde de Commissie de Hongaarse autoriteiten aan „in het belang van de naleving van de betrokken bepalingen, in de databanken voor dieren kruiscontroles betreffende de aangegeven dieren op te nemen voor elke maatregel die dient te voldoen aan de voorwaarde van een bepaalde veedichtheid". Dienovereenkomstig verrichtten de Hongaarse autoriteiten retroactieve kruiscontroles betreffende de eerste periode van landbouw- en milieuprogramma's (2004/2005) — inclusief een kruiscontrole in het geval van Nagy — en beslisten zij in de toekomst in alle gevallen kruiscontroles aan de hand van het ENAR uit te voeren, te beginnen met deze van de tweede periode.

24. Wat de betrokken wetgeving betreft, zou ik er op willen wijzen dat volgens artikel 22, tweede alinea, derde streepje, van verordening nr. 1257/1999 steun voor milieumaatregelen

9 — Ter illustratie, in 2005 werden blijkbaar 5 280 068 aanvragen door landbouwers ingediend (voor steun op basis van aangegeven oppervlakte). De te controleren elementen kunnen eenvoudiger en meer doeltreffend worden gecontroleerd door gebruik te maken van met een beperkt aantal ter plaatse verrichte controlesteekproeven aangevulde gegevensbestanden. Daarom besliste de Raad in 1992 het GBCS tot stand te brengen. Het schijnt dat alle aanvragen aan een administratieve controle moeten worden onderworpen en slechts 7 % van de aanvragen ter plaatse werden gecontroleerd (terwijl het minimum 5 % was). Zie „IACS: A successful risk management system", DG Landbouw, Europese Commissie, 2007, http://ec.europa.eu/budget/library/documents/implement_control/conf_risk_1007/iacs_risk_en.pdf.

10 — Idem, blz. 5.

11 — De „steunverlening door de Gemeenschap voor pretoetredingsmaatregelen op het gebied van landbouw en plattelandsontwikkeling in de kandidaat-lidstaten in Midden- en Oost-Europa gedurende de pretoetredingsperiode" („Sapard") verleent kandidaat-lidstaten bijstand om zich voor te bereiden op het gemeenschappelijk landbouwbeleid en andere maatregelen in de landbouw en plattelandsontwikkeling.

in de landbouw onder meer wordt verleend ter bevordering van „de instandhouding van milieuvormen met een grote natuurwaarde waar landbouw wordt beoefend en die worden bedreigd".

25. Artikel 37, lid 4, van verordening nr. 1257/1999 bepaalt dat „[d]e lidstaten […] verdere of restrictievere voorwaarden voor de toekenning van communautaire steun voor plattelandsontwikkeling [kunnen] vaststellen, mits die voorwaarden coherent zijn met de in deze verordening vastgestelde doelstellingen en eisen".

26. In onderhavige zaak heeft het door de Commissie goedgekeurde [12] Hongaarse plattelandsontwikkelingsplan als een voorwaarde voor een steunaanvraag en tot bescherming van grasland met een rijke fauna en flora voorgeschreven, dat er een minimale veedichtheid van 0,2 eenheden vee per hectare moet zijn opdat er sprake kan zijn van gebruik als weiland.

27. Bijgevolg kan worden gesteld dat deze voorwaarde op haar beurt strookt met de in bovenvermeld artikel 37, lid 4, van verordening nr. 1257/1999 bepaalde voorwaarde.

28. De Hongaarse regering heeft terecht opgemerkt dat artikel 68 van verordening nr. 817/2004 ondubbelzinnig bepaalt dat administratieve controles alle aanvragen betreffen en kruiscontroles omvatten telkens wanneer zulks passend is, „onder meer door vergelijking met de gegevens van het [GBCS]" (in de Duitse versie „unter anderem in allen geeigneten Fällen", en in de Franse versie „entre autres, dans tous les cas appropriés").

29. Bovendien wordt op dit punt de nadruk gelegd in punt 38 van de considerans van verordening nr. 817/2004 dat bepaalt dat „[d]e administratieve bepalingen […] een beter beheer van en een beter toezicht en een betere controle op de steun voor plattelandsontwikkeling mogelijk [moeten] maken" en dat „[e]envoudigheidshalve [...] zo veel mogelijk het [GBCS dient] te worden toegepast waarin is voorzien bij [...] verordening (EG) nr. 1782/2003 [...]".

30. Uit het voorgaande volgt dat artikel 68 van verordening nr. 817/2004 ook verband houdt met de vereiste van een bepaalde veedichtheid voor zover dit een door Hongarije voorgeschreven wettelijke voorwaarde is. Aangaande deze voorwaarde is het aldus wenselijk ook de bepalingen betreffende steun voor dieren toe te passen.

31. In dat verband bepaalt artikel 66, lid 4, van verordening nr. 817/2004 dat dieren en oppervlakten worden geïdentificeerd

12 — Bij beschikking C(2004) 3235 van 26 augustus 2004 heeft de Commissie het plattelandsontwikkelingsplan van Hongarije goedgekeurd. Overeenkomstig artikel 44, lid 2, van verordening nr. 1257/1999 beoordeelt de Commissie de voorgestelde plannen om uit te maken of zij stroken met deze verordening.

overeenkomstig de artikelen 18 en 20 van verordening nr. 1782/2003.

32. Aangezien de nationale wetgeving een bepaalde veedichtheid als voorwaarde stelt om in aanmerking te komen voor de in geding zijnde steun, is het bijgevolg voor de bevoegde autoriteit mogelijk en aangewezen de in de steunaanvraag vermelde gegevens kruiselings te controleren — en aldus te verifiëren dat de voorwaarde van een bepaalde veedichtheid is vervuld — op basis van het GBCS [13] en het ENAR dat het overeenkomstig verordening nr. 1760/2000 ingesteld en in artikel 18, lid 2, van verordening nr. 1782/2003 bedoeld geïntegreerd identificatie- en registratiesysteem voor runderen is. Met andere woorden, het is wenselijk dat de bevoegde autoriteit controleert dat het ENAR-register het in de steunaanvraag verklaarde aantal dieren bevestigt.

B — *Derde en vierde vraag*

33. In wezen wenst de verwijzende rechter met zijn gezamenlijk te behandelen derde en vierde vraag te vernemen, of met het oog op de controle van de gegrondheid van steunverlening voor milieumaatregelen in de landbouw volgens artikel 22 van verordening nr. 1257/1999, deze bepaling, gelezen in samenhang met artikel 68 van verordening nr. 817/2004, toelaat dat de bevoegde autoriteiten alleen de gegevens in het nationaal geïntegreerd identificatie- en registratiesysteem voor runderen (zoals het ENAR) controleren, dan wel of deze bepalingen vereisen dat de bevoegde autoriteiten ook andere controles verrichten. Indien andere controles noodzakelijk zijn, wenst de verwijzende rechter te vernemen wat de aard van deze controles is.

34. In dat verband voert Nagy aan dat hij op het tijdstip van zijn aanvraag aan alle betrokken voorwaarden voldeed, en dat het niet de bedoeling van de wetgever van de Europese Unie kan zijn geweest dat het ENAR-register voor de areaalsteunbetalingen het enige middel is om het aantal dieren op zijn bedrijf vast te stellen.

35. Ik deel evenwel de mening van de Hongaarse regering en de Commissie dat de bevoegde autoriteiten, in voorkomend geval, uitsluitend mogen vertrouwen op de gegevens die uit de aan de hand van het ENAR-register verrichte kruiscontroles voortvloeien.

36. Uit het bij het Hof ingediende dossier blijkt dat Nagy een „veehouder" is overeenkomstig artikel 2, sub q, van verordening nr. 2419/2001. Overeenkomstig artikel 7 van verordening nr. 1760/2000 dient elke houder

13 — Zie artikel 18 van verordening nr. 1782/2003.

van dieren de bevoegde autoriteit in kennis te stellen van het aantal dieren op zijn bedrijf. [14]

37. Daarenboven wordt in artikel 67, lid 1, derde alinea, van verordening nr. 817/2004 — en impliciet in artikel 66, leden 1 en 4, van deze verordening — verwezen naar het GBCS dat werd ontwikkeld onder meer om de dieren op het bedrijf te identificeren en te registreren. Dit systeem functioneert hoofdzakelijk door middel van een gecomputeriseerd gegevensbestand en verwijst onder meer naar het conform verordening nr. 1760/2000 ingestelde identificatie- en registratiesysteem voor runderen.

38. In dat verband heeft het Hof in zijn arrest Maatschap Schonewille-Prins [15] beklemtoond dat een slachtpremie slechts mag worden toegekend als de betrokken houders van dieren voldoen aan de toepasselijke communautaire voorschriften inzake identificatie en registratie van runderen.

39. Wat dat identificatie- en registratiesysteem betreft, bepaalt artikel 16, lid 3, van verordening nr. 796/2004 — zoals de Commissie terecht opmerkt — dat onder bepaalde voorwaarden lidstaten procedures kunnen invoeren die het mogelijk maken de in het gecomputeriseerde gegevensbestand voor runderen opgenomen gegevens te gebruiken, alsook de voorwaarden van goedkeuring van een aanvraag voor dieren die op een door de lidstaat te bepalen datum op basis van het gecomputeriseerde gegevensbestand voor de steun in aanmerking komen. Bovendien bepaalt artikel 57, lid 4, sub b, van deze verordening dat indien het bij de vastgestelde onregelmatigheden om onjuiste vermeldingen in het register gaat, een tweede controle dient te worden uitgevoerd teneinde vast te stellen of de betrokken dieren als „niet geconstateerd" moeten worden beschouwd. In alle andere gevallen wordt de eerste vaststelling geacht geldig te zijn, dit wil zeggen met inbegrip van gevallen waarvoor geen gegevens beschikbaar zijn.

40. Hieraan kan worden toegevoegd dat in het speciaal verslag nr. 6/2004 van de Rekenkamer inzake het identificatie- en registratiesysteem voor dieren werd opgemerkt dat de identificatie- en registratieregeling voor runderen in 1992 precies werd opgezet om onverschuldigde betaling van premies te vermijden, dat deze regeling een belangrijk element van het GBCS is geworden, en dat het een belangrijke rol speelt in het administratieve controlesysteem voor steun voor plattelandsontwikkeling. Het speciaal verslag nr. 2004/6 stelt dat de praktische werking en de uiteindelijke betrouwbaarheid van het gegevensbestand afhankelijk zijn van de veehouders, die alle gegevens daarin moeten invoeren

14 — In zijn arrest van 24 mei 2007, Maatschap Schonewille-Prins (C-45/05, Jurispr. blz. I-3997, punt 36) merkte het Hof op dat „deze bepaling is gesteld in dwingende bewoordingen, die de omvang van de op de houders van dieren rustende aanmeldingsplicht in bijzonderheden omschrijven en nauwkeurig de termijn vaststellen waarbinnen de houders aan deze verplichting dienen te voldoen".

15 — Aangehaald in voetnoot 14, punt 48.

en moeten zorgen dat deze snel worden bijgewerkt. [16] Volgens dit verslag wordt het gecomputeriseerd register voor runderen — een sleutelelement in het identificatie- en registratiesysteem — doelgericht gebruikt voor de beoordeling van de rechtmatigheid van steunaanvragen.

41. Deze bepalingen van verordening nr. 817/2004, waarvan de uitlegging wordt gevraagd door de verwijzende rechter, bevestigen de belangrijke rol van het ENAR-register in de administratieve controle van steun voor plattelandsontwikkeling. Zoals hierboven aangegeven, beklemtoont punt 38 van de considerans van deze verordening dat „[d]e administratieve bepalingen […] een beter beheer van en een beter toezicht en een betere controle op de steun voor plattelandsontwikkeling mogelijk [moeten] maken" en dat „zo veel mogelijk het [GCBS dient] te worden toegepast".

42. Artikel 67 van verordening nr. 817/2004 bepaalt, dat aanvankelijke aanvragen om toetreding tot een regeling en de daaropvolgende betalingsaanvragen op zodanige wijze worden gecontroleerd dat een doeltreffende verificatie van de naleving van de voorwaarden voor toekenning van de steun wordt gewaarborgd. Artikel 68 luidt: „De administratieve controles betreffen alle aanvragen en omvatten kruiscontroles, onder meer door vergelijking met de gegevens van het [GBCS] telkens wanneer zulks passend is. Die kruiscontroles hebben betrekking op de onder een steunmaatregel vallende percelen en dieren om alle ongerechtvaardigde steunbetalingen te voorkomen. [...]"

43. De Hongaarse regering merkt terecht op dat uit het voorgaande volgt dat de gegevens van het ENAR-register niet alleen betrouwbaar maar ook volledig moeten zijn teneinde te kunnen bepalen dat de voorwaarden om in aanmerking te komen voor steun zijn vervuld. Het Hof heeft inderdaad in zijn arrest Maatschap Schonewille-Prins beklemtoond dat „het absoluut noodzakelijk [is] dat de identificatie- en registratieregeling voor runderen steeds volledig doeltreffend en betrouwbaar is, met name om de bevoegde autoriteiten in staat te stellen bij de uitbraak van een dierziekte de herkomst van een dier snel te traceren en onmiddellijk de nodige maatregelen te treffen ter vermijding van elk risico voor de volksgezondheid". [17]

44. Bijgevolg kan worden ingestemd met het argument dat het ENAR-register, als element van een complex systeem, bevestigt dat aan de voorwaarden om in aanmerking te komen is voldaan, zij het met betrekking tot het aantal runderen of de veedichtheid. Als gevolg hiervan ziet het er naar uit dat het

16 — Speciaal verslag nr. 6/2004 over de instelling van de identificatie- en registratieregeling voor runderen in de Europese Unie, vergezeld van de antwoorden van de Commissie (uitgebracht krachtens artikel 248, lid 4, tweede alinea, van het EG-Verdrag) (PB 2005, C 29, blz. 1), punt 57.

17 — Aangehaald in voetnoot 14, punt 41.

Hivatal — zodra het op grond van het ENAR had besloten dat Nagy niet het in de steunaanvraag vermelde aantal runderen bezat — inderdaad geen beroep diende te doen op andere bewijsmethodes.

45. Uit de voorafgaande overwegingen volgt dat overeenkomstig artikel 16, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 796/2004, de bevoegde autoriteiten hun weigering steun te verlenen uitsluitend mogen baseren op de gegevens die voortvloeien uit aan de hand van het ENAR-register verrichte kruiscontroles, op voorwaarde dat deze autoriteiten hun verplichting zijn nagekomen om dienaangaande tijdens de procedure informatie te verstrekken.

C — *Vijfde vraag*

46. Met zijn vijfde vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen, of artikel 22 van verordening nr. 1257/1999, gelezen in samenhang met artikel 68 van verordening nr. 817/2004, de nationale autoriteiten verplicht informatie te verstrekken betreffende de voorwaarden om in aanmerking te komen voor steun voor milieumaatregelen in de landbouw overeenkomstig artikel 22. Zo ja, wenst de verwijzende rechter te vernemen wat de aard en draagwijdte van deze verplichting is.

47. Nagy voert aan dat hij op het tijdstip van het indienen van zijn steunaanvraag niet op de hoogte was van zijn verplichting het aantal runderen op zijn bedrijf te registreren in het ENAR. Daarenboven had niemand hem duidelijk gemaakt — noch mondeling noch schriftelijk via een kennisgeving, informatie, bericht of instructie — dat zulk een formaliteit was vereist, en dat het eigenlijk een essentiële voorwaarde was om in aanmerking te komen voor de gevraagde steun.

48. De Hongaarse regering betoogt dat noch uit verordening nr. 1257/1999 noch uit verordening nr. 817/2004 kan worden afgeleid, dat de nationale autoriteiten een verplichting tot het geven van specifieke informatie hebben die verder gaat dan hun verplichting potentiële aanvragers in staat te stellen kennis te nemen van de wettelijke bepalingen over de betrokken steun door de bekendmaking ervan. Verder is de Hongaarse regering van mening dat landbouwers naast de in mededelingen, documenten en handleidingen betreffende steunaanvragen beschikbare algemene informatie, de inlichtingen kunnen verkrijgen door de betrokken instanties te contacteren.

49. In wezen stelt de Commissie dat het volgens artikel 16, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 796/2004, aan de verwijzende rechter staat om te beoordelen of de betrokken lidstaat de noodzakelijke maatregelen heeft genomen.

50. Mijns inziens dient voor de beantwoording van de vijfde vraag in de allereerste plaats eraan te worden herinnerd dat het inzake fundamentele rechten van belang is — gelet op de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon — rekening te houden met het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest") dat volgens artikel 6, lid 1, eerste alinea, VEU „dezelfde juridische waarde als de Verdragen heeft".

51. Het rechtsstelsel van de Europese Unie strekt er onbetwistbaar toe te garanderen dat het beginsel van gelijke behandeling als een algemeen rechtsbeginsel wordt nageleefd. Dit beginsel is ook opgenomen in artikel 20 van het Handvest. Bijgevolg kan er geen twijfel over bestaan dat de doelstelling van naleving van het beginsel van gelijke behandeling verenigbaar is met het Unierecht.

52. In deze zaak is dit artikel 20 van toepassing krachtens artikel 51, lid 1, van het Handvest, daar de betrokken lidstaat het Unierecht ten uitvoer legt.

53. Daarnaast vereist volgens vaste rechtspraak het beginsel van gelijke behandeling of van niet-discriminatie dat, behoudens objectieve rechtvaardiging, vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk worden behandeld. [18]

54. Het is juist dat in deze zaak verordeningen nrs. 1257/1999 en 817/2004 niets zeggen over de vraag of de nationale autoriteiten een bijzondere verplichting hebben informatie te verstrekken over de voorwaarden om in aanmerking te komen voor steun voor milieumaatregelen in de landbouw, zodat het argument van Nagy ongegrond lijkt te zijn.

55. Nochtans is het overeenkomstig de steunaanvragenregeling — of liever, de subregeling — in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid in feite mogelijk het bestaan van zulk een verplichting vast te stellen.

56. Artikel 16, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 796/2004 bepaalt dat de nationale autoriteiten overeenkomstig de toepasselijke procedures onder bepaalde voorwaarden zich alleen kunnen baseren op het gecomputeriseerde gegevensbestand voor runderen (zie bovenstaand punt 9).

57. Hoewel deze informatieverplichting niet onmiddellijk van belang is voor deze zaak, is het duidelijk dat zij belangrijk is voor

18 — Zie onder meer arrest van 8 juli 2010, Afton Chemical (C-343/09, Jurispr. blz. I-7027, punt 74 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

landbouwers die op dezelfde wijze als Nagy steun aanvragen. Hieruit volgt, in principe, dat de bevoegde autoriteiten overeenkomstig een steuntoekenningsregeling aanvragers en potentiële aanvragers op de hoogte dienen te houden.

58. Bijgevolg had ook Nagy naar behoren in kennis moeten worden gesteld.

59. Indien wordt aanvaard dat in onderhavige zaak de niet-naleving van de informatieverplichting geen rechtsgevolgen heeft, brengt dit met zich mee dat ten minste twee categorieën aanvragers binnen één en dezelfde steunregeling voor landbouwers worden gecreëerd: (i) die welke het recht hebben in kennis te worden gesteld van de rechtsgevolgen indien wordt vastgesteld dat dieren niet correct werden geïdentificeerd of geregistreerd, daar de toepasselijke wetgeving de bevoegde autoriteiten uitdrukkelijk verplicht hen op de hoogte te houden, en (ii) die welke, ondanks het feit dat zij zich in wezen in dezelfde situatie bevinden, niet zulk een recht hebben daar de toepasselijke wetgeving daar niet uitdrukkelijk in voorziet.

60. Ik meen dat zulk een onderscheid leidt tot een schending van het beginsel van gelijkheid voor de wet dat in onderhavige zaak concreet tot uiting komt in het recht van Nagy, als steunaanvrager, op informatie over de rechtsgevolgen van het ontbreken van een correcte registratie van het aantal runderen in het ENAR-register; net zoals zulk een recht wordt erkend in het geval van aanvragers van steun krachtens artikel 16 van de verordening nr. 796/2004. Verder dient te worden opgemerkt dat een objectieve rechtvaardiging voor zulk een verschillende behandeling duidelijk niet voorhanden is. Mijns inziens is zulk een schending in strijd met artikel 20 van het Handvest.

61. Uit alle voorgaande overwegingen volgt dat de vijfde vraag aldus dient te worden beantwoord dat in de onderhavige zaak op de nationale autoriteit de verplichting rustte de steunaanvrager (Nagy) zulke informatie te verstrekken die hem zou toelaten niet alleen te voldoen aan de voorwaarden om in aanmerking te komen voor steun maar ook te ontsnappen aan de negatieve gevolgen — weigering van de steunaanvraag of de verplichting de reeds ontvangen steun terug te betalen — van het achterwege blijven van de overeenkomstig de informatie te verrichten handelingen.

62. Het staat evenwel aan de verwijzende rechter op grond van de feiten te oordelen of de informatie die ter beschikking van Nagy werd gesteld vóór hij zijn steunaanvraag indiende, al dan niet voldoende was om hem te garanderen dat hij redelijkerwijs weigering van zijn steunaanvraag en de verplichting de reeds ontvangen steun terug te betalen, had kunnen vermijden.

IV — Conclusie

63. Derhalve ben ik van mening dat de prejudiciële vragen van de Fővárosi Bíróság als volgt moeten worden beantwoord:

Eerste en tweede prejudiciële vraag: naar aanleiding van de beoordeling van een steunaanvraag voor milieumaatregelen in de landbouw waarbij voor de steuntoekenning een bepaalde veedichtheid is vereist, ook al heeft de steun geen betrekking op dieren, is het wenselijk kruiscontroles te verrichten waarbij gebruik wordt gemaakt van het geïntegreerd beheers- en controlesysteem (het GBCS) en het nationaal geïntegreerd identificatie- en registratiesysteem (zoals het ENAR).

Derde en vierde prejudiciële vraag: op grond van artikel 16 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 (EG) nr. 1782/2003 van de Raad, gelezen in samenhang met 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 instelling van een aantal verordeningen, zoals gewijzigd, en verordening (EG) nr. 817/2004 van de Commissie van 29 april 2004 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van verordening nr. 1257/1999 van de Raad inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), mogen de bevoegde nationale autoriteiten, in voorkomend geval, uitsluitend vertrouwen op uit aan de hand van het ENAR-register verrichte kruiscontroles voortvloeiende gegevens.

Vijfde prejudiciële vraag: inzake de verplichting tot het verstrekken van informatie over de voorwaarden om in aanmerking te komen voor steun, dient de lidstaat de nodige maatregelen te nemen teneinde te garanderen dat:

a) overeenkomstig de voor de betrokken steunregeling geldende voorschriften de begin- en de einddatum van de desbetreffende aanhoudperiode duidelijk worden aangegeven en ter kennis van de landbouwer zijn gebracht;

b) het de landbouwer bekend is dat alle dieren die niet correct geïdentificeerd of geregistreerd blijken te zijn overeenkomstig de identificatie- en registratieregeling voor runderen, zullen worden beschouwd als dieren ten aanzien waarvan onregelmatigheden zijn vastgesteld, welke bevinding rechtsgevolgen zal hebben.

Het staat uitsluitend aan de verwijzende rechter op basis van de feiten te oordelen, of in deze zaak aan de bovenstaande voorwaarden is voldaan.