ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

5 juni 2014*

„Landbouw — Gemeenschappelijk landbouwbeleid — Bedrijfstoeslagregeling — Verordening (EG) nr. 73/2009 — Artikelen 34, 36 en 137 — Toeslagrechten — Berekeningsgrondslag — Premies betaald voor vee en percelen waarover landbouwer tijdens de referentieperiode beschikte — Wijziging van de wijze waarop de oppervlakte van percelen landbouwgrond wordt vastgesteld — Verlaging van het aantal subsidiabele hectaren — Verzoek van landbouwer om verlaging van diens aantal toeslagrechten en verhoging van het bedrag per toeslagrecht — Verordening (EG) nr. 796/2004 — Artikel 73 bis, lid 2 bis — Toelaatbaarheid”

In zaak C-105/13,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het College van Beroep voor het bedrijfsleven (Nederland) bij beslissing van 27 februari 2013, ingekomen bij het Hof op 4 maart 2013, in de procedure

P. J. Vonk Noordegraaf

tegen

Staatssecretaris van Economische Zaken,

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: A. Tizzano, kamerpresident, A. Borg Barthet (rapporteur), E. Levits, M. Berger en F. Biltgen, rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,

griffier: A. Calot Escobar,

gelet op de opmerkingen van:

— de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. Bulterman en B. Koopman als gemachtigden,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door H. Kranenborg en G. von Rintelen als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 6 februari 2014,

het navolgende

* Procestaal: Nederlands.

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 34, 36 en 137 van verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad van 19 januari 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening aan landbouwers in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers, tot wijziging van verordeningen (EG) nr. 1290/2005, (EG) nr. 247/2006, (EG) nr. 378/2007 en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1782/2003 (PB L 30, blz. 16, met rectificaties in PB 2009, L 213, blz. 30, PB 2010, L 43, blz. 7 en PB 2011, L 255, blz. 14).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen P. J. Vonk Noordegraaf en de Staatssecretaris van Economische Zaken (hierna: „Staatssecretaris") over een aanpassing van de rechten op bedrijfstoeslag na een verandering in de wijze waarop de subsidiabele oppervlakte wordt vastgesteld.

Toepasselijke bepalingen

Verordening (EG) nr. 1782/2003

3 Bij verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad van 29 september 2003 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers en houdende wijziging van de verordeningen (EEG) nr. 2019/93, (EG) nr. 1452/2001, (EG) nr. 1453/2001, (EG) nr. 1454/2001, (EG) nr. 1868/94, (EG) nr. 1251/1999, (EG) nr. 1254/1999, (EG) nr. 1673/2000, (EEG) nr. 2358/71 en (EG) nr. 2529/2001 (PB L 270, blz. 1, met rectificaties in PB 2004, L 94, blz. 70 en PB 2006, L 279, blz. 30) is met name een regeling vastgesteld die voorziet in van de productie ontkoppelde inkomenssteun voor landbouwers. In deze regeling, die in artikel 1, tweede streepje, van die verordening de „bedrijfstoeslagregeling" wordt genoemd, zijn een aantal rechtstreekse betalingen samengebracht die aan de landbouwers werden uitbetaald uit hoofde van de verschillende steunregelingen die tot dan toe bestonden.

4 Voor de tenuitvoerlegging van de bedrijfstoeslagregeling konden de lidstaten kiezen voor het „historische" of het „regionale" model.

5 In het „historische" model konden de landbouwers die, in de loop van een referentieperiode die de kalenderjaren 2000 tot en met 2002 omvat, een betaling hadden ontvangen uit hoofde van ten minste één van de steunregelingen bedoeld in bijlage VI bij verordening nr. 1782/2003, aanspraak maken op „toeslagrechten" die werden berekend op basis van een referentiebedrag dat voor iedere landbouwer werd vastgesteld aan de hand van het jaarlijkse gemiddelde over deze periode van het totaalbedrag aan betalingen dat hem uit hoofde van die regelingen was verleend.

6 Artikel 43 van die verordening, met als opschrift „Bepaling van de toeslagrechten", bepaalde:

„1. Onverminderd artikel 48 ontvangt een landbouwer een toeslagrecht per hectare dat is berekend door het referentiebedrag te delen door het gemiddelde aantal, berekend over drie jaar, van alle hectaren die in de referentieperiode recht hebben gegeven op de in bijlage VI genoemde rechtstreekse betalingen.

Het totale aantal toeslagrechten moet gelijk zijn aan het bovenvermelde gemiddelde aantal hectaren.

[...]

2. Het in lid 1 bedoelde aantal hectaren omvat voorts:

[...]

b) alle voederareaal in de referentieperiode.

3. Voor de toepassing van lid 2, sub b, wordt onder ‚voederareaal' verstaan de oppervlakte van het bedrijf die gedurende het hele kalenderjaar overeenkomstig artikel 5 van verordening (EG) nr. 2419/2001 van de Commissie [...] voor de veehouderij beschikbaar was, met inbegrip van het gezamenlijk gebruikte voederareaal en de percelen die voor gemengde teelten werden gebruikt. Het voederareaal omvat niet:

— gebouwen, bossen, vijvers en wegen,

— oppervlakten die werden gebruikt voor andere gewassen die voor communautaire steun in aanmerking kwamen, of voor blijvende teelten of tuinbouw,

— oppervlakten die in aanmerking kwamen in het kader van de steunregeling voor landbouwers die bepaalde akkerbouwgewassen verbouwen, werden gebruikt in het kader van de steunregeling voor gedroogde voedergewassen of onder een nationaal of communautair braakleggingsprogramma vielen.

[...]"

Verordening nr. 73/2009

7 Verordening nr. 73/2009 heeft verordening nr. 1782/2003 met ingang van 1 januari 2009 ingetrokken en vervangen. Punt 49 van de considerans ervan luidt als volgt:

„Bij de initiële toewijzing van toeslagrechten door de lidstaten is een aantal vergissingen begaan die aan de basis lagen van bijzonder hoge betalingen aan landbouwers. Deze niet-naleving van de voorschriften leidt normaliter tot een financiële correctie totdat corrigerende maatregelen zijn getroffen. Gezien de tijd die verlopen is sedert voor het eerst toeslagrechten zijn toegewezen, zou de vereiste correctie echter voor lidstaten onevenredige juridische en administratieve problemen met zich meebrengen. Omwille van de rechtszekerheid dient de toewijzing van dergelijke betalingen daarom te worden geregulariseerd."

8 Volgens artikel 2, sub h, van verordening nr. 73/2009 geldt de volgende definitie: 'landbouwgrond': om het even welke grond die wordt gebruikt als bouwland, blijvend grasland of voor de teelt van blijvende gewassen".

9 Artikel 14 van die verordening bepaalt:

„Elke lidstaat zet een geïntegreerd beheers- en controlesysteem op (hierna het ‚geïntegreerd systeem' genoemd).

[...]"

10 Artikel 33, lid 1, van verordening nr. 73/2009 luidt als volgt:

„In het kader van de bedrijfstoeslagregeling wordt steun beschikbaar gesteld voor landbouwers die:

a) beschikken over toeslagrechten die zij overeenkomstig verordening (EG) nr. 1782/2003 hebben verkregen;

[...]"

11 Artikel 34 van verordening nr. 73/2009 bepaalt:

„1. De steun in het kader van de bedrijfstoeslagregeling wordt aan landbouwers toegekend na activering van een toeslagrecht per subsidiabele hectare. Elk geactiveerd toeslagrecht geeft recht op betaling van het in het kader van dat toeslagrecht vastgestelde bedrag.

2. Voor de toepassing van deze titel wordt onder ‚subsidiabele hectare' verstaan:

a) om het even welke landbouwgrond van het bedrijf, en grond beplant met hakhout met een korte omlooptijd (GN-code ex 0602 90 41), die wordt gebruikt voor een landbouwactiviteit of die, indien de grond ook voor niet-landbouwactiviteiten [wordt] gebruikt, overwegend voor landbouwactiviteiten wordt gebruikt [...]".

12 Artikel 36 van die verordening luidt als volgt:

„De toeslagrechten per hectare worden niet gewijzigd, tenzij in de onderhavige verordening anders is bepaald.

De Commissie stelt volgens de in artikel 141, lid 2, bedoelde procedure uitvoeringsbepalingen vast inzake de wijziging, met ingang van 2010, van toeslagrechten en met name delen van toeslagrechten."

13 Artikel 137 van verordening nr. 73/2009 bepaalt:

„1. Toeslagrechten die vóór 1 januari 2009 aan landbouwers worden toegewezen, worden met ingang van 1 januari 2010 als wettelijk en conform beschouwd.

2. Lid 1 is niet van toepassing op toeslagrechten die op basis van feitelijk onjuiste aanvragen aan landbouwers zijn toegewezen, tenzij de landbouwer de fout niet redelijkerwijs had kunnen ontdekken.

3. Het bepaalde in lid 1 doet niet af aan de bevoegdheid van de Commissie om in artikel 31 van verordening (EG) nr. 1290/2005 bedoelde beslissingen te nemen met betrekking tot uitgaven die zijn gedaan voor betalingen betreffende een kalenderjaar tot en met 2009."

Verordening (EG) nr. 796/2004

14 Artikel 73 bis 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 de verordeningen (EG) nr. 1782/2003 en (EG) nr. 73/2009 van de Raad, en inzake de randvoorwaarden waarin is voorzien bij verordening (EG) nr. 479/2008 van de

Raad (PB L 141, blz. 18, met rectificatie in PB 2005, L 37, blz. 22), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 380/2009 van de Commissie van 8 mei 2009 (PB L 116, blz. 9; hierna: „verordening nr. 796/2004"), bepaalt:

„1. Indien na de toewijzing van de toeslagrechten aan de landbouwers overeenkomstig verordening (EG) nr. 795/2004 blijkt dat een aantal toeslagrechten ten onrechte aan een landbouwer is toegewezen, moet de betrokken landbouwer die ten onrechte toegewezen toeslagrechten afstaan aan de in artikel 42 van verordening (EG) nr. 1782/2003 bedoelde nationale reserve.

[...]

De ten onrechte toegewezen toeslagrechten worden geacht van meet af aan niet te zijn toegewezen.

2. Indien na de toewijzing van de toeslagrechten aan de landbouwers overeenkomstig verordening (EG) nr. 795/2004 blijkt dat de waarde van bepaalde toeslagrechten te hoog is, wordt die waarde dienovereenkomstig aangepast. Deze aanpassing vindt ook plaats voor toeslagrechten die ondertussen aan andere landbouwers zijn overgedragen. De waarde van de verlaging wordt toegewezen aan de in artikel 42 van verordening (EG) nr. 1782/2003 bedoelde nationale reserve.

De toeslagrechten worden geacht van meet af aan tegen de uit de aanpassing voortvloeiende waarde te zijn toegewezen.

2 bis. Wanneer met het oog op de toepassing van de leden 1 en 2 vast komt te staan dat het aantal van de overeenkomstig verordening (EG) nr. 795/2004 aan een landbouwer toegewezen toeslagrechten onjuist is, en wanneer de onterechte toewijzing geen invloed heeft op de totale waarde van de toeslagrechten die de landbouwer heeft ontvangen, voert de lidstaat een herberekening van de toeslagrechten uit en corrigeert hij zo nodig het type van de aan de landbouwer toegewezen toeslagrechten. Dit geldt echter niet als de landbouwers de fouten redelijkerwijs hadden kunnen ontdekken."

15 Lid 2 bis van artikel 73 bis van verordening nr. 796/2004 is ingevoegd bij verordening (EG) nr. 972/2007 van de Commissie van 20 augustus 2007 (PB L 216, blz. 3), waarvan punt 19 van de considerans in de volgende bewoordingen is gesteld:

„In sommige gevallen was een onterechte toewijzing van toeslagrechten niet van invloed op de totale waarde van de toeslagrechten, doch slechts op het aantal toeslagrechten van de landbouwer. In dergelijke gevallen dienen de lidstaten de toewijzing, of in voorkomend geval het type van toeslagrechten, te corrigeren zonder de waarde ervan te verlagen. Dit dient echter slechts te gelden als de landbouwer de fout niet had kunnen ontdekken."

Verordening (EG) nr. 1122/2009

16 Artikel 81 van verordening (EG) nr. 1122/2009 van de Commissie van 30 november 2009 tot vaststelling van bepalingen ter uitvoering van verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad wat betreft de randvoorwaarden, de modulatie en het geïntegreerd beheers- en controlesysteem in het kader van de bij die verordening ingestelde regelingen inzake rechtstreekse steunverlening aan landbouwers en ter

uitvoering van verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad wat betreft de randvoorwaarden in het kader van de steunregeling voor de wijnsector (PB L 316, blz. 65, met rectificaties in PB 2010, L 221, blz. 15 en PB 2013, L 246, blz. 3), bepaalt:

„1. Onverminderd artikel 137 van verordening (EG) nr. 73/2009 geldt dat, indien na de toewijzing van de toeslagrechten aan de landbouwers overeenkomstig verordening (EG) nr. 795/2004 of verordening (EG) nr. 1120/2009 blijkt dat een aantal toeslagrechten ten onrechte aan een landbouwer is toegewezen, de betrokken landbouwer die ten onrechte toegewezen toeslagrechten afstaat aan de in artikel 41 van verordening (EG) nr. 73/2009 bedoelde nationale reserve.

[...]

2. Onverminderd artikel 137 van verordening (EG) nr. 73/2009 geldt dat, indien na de toewijzing van de toeslagrechten aan de landbouwers overeenkomstig verordening (EG) nr. 795/2004 of verordening (EG) nr. 1120/2009 blijkt dat de waarde van bepaalde toeslagrechten te hoog is, die waarde dienovereenkomstig wordt aangepast. Deze aanpassing vindt ook plaats voor toeslagrechten die intussen aan andere landbouwers zijn overgedragen. De waarde van de verlaging wordt toegewezen aan de in artikel 41 van verordening (EG) nr. 73/2009 bedoelde nationale reserve.

De toeslagrechten worden geacht van meet af aan tegen de uit de aanpassing voortvloeiende waarde te zijn toegewezen.

3. Wanneer met het oog op de toepassing van de leden 1 en 2 vast komt te staan dat het aantal van de overeenkomstig verordening (EG) nr. 795/2004 of verordening (EG) nr. 1120/2009 aan een landbouwer toegewezen toeslagrechten onjuist is, en wanneer de onterechte toewijzing geen invloed heeft op de totale waarde van de toeslagrechten die de landbouwer heeft ontvangen, voert de lidstaat een herberekening van de toeslagrechten uit en corrigeert hij zo nodig het type van de aan de landbouwer toegewezen toeslagrechten.

Het bepaalde in de eerste alinea geldt echter niet als de landbouwers de fouten redelijkerwijs zelf hadden kunnen ontdekken."

17 Artikel 86, lid 1, van verordening nr. 1122/2009 luidt:

„Verordening (EG) nr. 796/2004 wordt met ingang van 1 januari 2010 ingetrokken.

Zij blijft evenwel van toepassing voor de steunaanvragen betreffende verkoopseizoenen of premieperioden die vóór 1 januari 2010 zijn ingegaan."

Hoofdgeding en prejudiciële vraag

18 Bij besluit van 18 juli 2006 heeft de Staatssecretaris op grond van artikel 43 van verordening nr. 1782/2003 het aantal en de waarde van de aan Vonk Noordegraaf toegewezen toeslagrechten bepaald.

19 Daartoe werd de gemiddelde waarde van de totaalbedragen aan premies die hem voor zijn runderen tijdens de periode 2000-2002 waren betaald, gedeeld door het – over dezelfde periode berekende – gemiddelde aantal hectaren dat hem ter beschikking stond, hetgeen resulteerde in zijn „toeslagrecht per hectare".

20 Volgens de verwijzende rechter is het gemiddelde aantal hectaren dat Vonk Noordegraaf tijdens voormelde periode ter beschikking stond toen vastgesteld op 10,76 hectare.

21 In 2009 beschikte Vonk Noordegraaf over 9,79 toeslagrechten en in zijn aanvraag om bedrijfstoeslag voor dat jaar gaf hij een oppervlakte van 10,76 hectare op.

22 Bij besluit van 30 juni 2010 heeft de Staatssecretaris echter een kleiner aantal hectaren vastgesteld dan door Vonk Noordegraaf in zijn aanvraag was vermeld. In 2009 hebben de Nederlandse autoriteiten immers naar aanleiding van opmerkingen van de Commissie de wijze waarop de oppervlakte van percelen landbouwgrond in Nederland werd vastgesteld, gewijzigd. Zo werd beslist om vanaf 2009 gebruik te maken van een perceelsregister waarin werd uitgegaan van de „netto-oppervlakte" van de percelen, dat wil zeggen cultuurgrond, voortaan met uitsluiting van niet in aanmerking komende gedeelten zoals sloten, bermen en wegen.

23 Als gevolg van dat besluit viel het steunbedrag dat uit hoofde van de bedrijfstoeslagregeling voor 2009 aan Vonk Noordegraaf werd betaald, lager uit dan in de voorgaande jaren.

24 Daarop heeft Vonk Noordegraaf tegen het besluit van 30 juni 2010 bezwaar ingediend bij de Staatssecretaris, die bij besluit van 29 oktober 2010 het bezwaar van Vonk Noordegraaf gedeeltelijk gegrond heeft verklaard.

25 Vonk Noordegraaf heeft tegen dat laatste besluit beroep ingesteld en bij herzien besluit van 19 mei 2011 (hierna: „besluit van 19 mei 2011") heeft de Staatssecretaris de geconstateerde oppervlakte van de percelen van Vonk Noordegraaf voor 2009 vastgesteld op 8,34 hectare.

26 Partijen in het hoofdgeding zijn het over die oppervlakte eens, alsook over het feit dat de vermindering ervan ten opzichte van de voor de vorige jaren vastgestelde oppervlakte enkel het gevolg is van de wijziging in de meetmethode van de betrokken percelen.

27 Voor de verwijzende rechter betoogt Vonk Noordegraaf evenwel dat hij als gevolg van de invoering van het nieuwe systeem voor de identificatie van percelen thans minder landbouwgrond ter beschikking heeft om zijn toeslagrechten te activeren. Derhalve vordert hij dat het aantal en de waarde van zijn toeslagrechten worden herberekend op basis van het door het besluit van 19 mei 2011 vastgestelde aantal hectaren.

28 In die omstandigheden heeft het College van Beroep voor het bedrijfsleven de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Is sprake van een juiste toepassing van verordening (EG) nr. 73/2009, in het bijzonder de artikelen 34, 36 en 137, als een landbouwer met op basis van niet-grondgebonden productie verkregen toeslagrechten, die aan de in zijn bezit zijnde oppervlakte zijn toegerekend, een belangrijk deel van die toeslagrechten niet krijgt uitbetaald ondanks dat hij de subsidiabele oppervlakte van de ongewijzigd in zijn bezit zijnde hectaren te goeder trouw conform de bij de activering van toeslagrechten ex artikel 34 van die verordening door de lidstaat gehanteerde, maar nadien door de Commissie afgekeurde meetmethode heeft opgegeven, om de enkele reden dat de voor de uitbetaling vastgestelde subsidiabele oppervlakte kleiner uitvalt als gevolg van een gewijzigde meetmethode?"

Beantwoording van de prejudiciële vraag

29 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of het Unierecht aldus moet worden uitgelegd dat de toeslagrechten van een landbouwer opnieuw moeten worden berekend wanneer het referentiebedrag van die landbouwer bij de aanvankelijke vaststelling van zijn toeslagrechten door een te groot aantal hectaren is gedeeld als gevolg van de toen in de betrokken lidstaat toegepaste wijze van vaststelling van de oppervlakte van percelen landbouwgrond.

30 Om te beginnen zij eraan herinnerd dat, nadat de vroegere steunregelingen bij verordening nr. 1782/2003 in de bedrijfstoeslagregeling waren ondergebracht, de waarde van de toeslagrechten van iedere landbouwer in de lidstaten die voor het „historische" model hadden gekozen, was berekend op basis van het niveau van de steun die de betrokken landbouwer had ontvangen in de loop van een referentieperiode die de jaren 2000-2002 beslaat.

31 Iedere in aanmerking komende landbouwer werd aldus een bepaald aantal toeslagrechten toegekend, waarvan het aantal en de waarde kwamen vast te staan door het gemiddelde van de tijdens voormelde referentieperiode door hem ontvangen betalingen te delen door het over dezelfde periode berekende gemiddelde aantal hectaren die recht gaven op die betalingen of, overeenkomstig hetgeen was bepaald in artikel 43, lid 2, sub b, van verordening nr. 1782/2003, door het gemiddelde aantal voor de veehouderij beschikbare hectaren.

32 Overeenkomstig artikel 34 van verordening nr. 73/2009 wordt de steun uitbetaald aan de landbouwers na activering van een toeslagrecht per subsidiabele hectare, waarbij enkel de geactiveerde toeslagrechten recht geven op betaling van het in het kader van dat toeslagrecht vastgestelde bedrag.

33 In het hoofdgeding zijn aan Vonk Noordegraaf in de loop van 2006 toeslagrechten toegekend die waren berekend op basis van de premies die hem tijdens de referentieperiode voor zijn runderen waren betaald, en van de percelen die hem tijdens dezelfde periode ter beschikking stonden.

34 Na een wijziging in de loop van 2009 van de wijze waarop in Nederland de oppervlakte van de percelen landbouwgrond werd vastgesteld, is de oppervlakte van de percelen van Vonk Noordegraaf echter neerwaarts bijgesteld door de Nederlandse autoriteiten, waardoor het aantal subsidiabele hectaren die hij sindsdien voor de activering van zijn toeslagrechten kon aanwenden kleiner is geworden dan het aantal toeslagrechten waarover hij beschikte.

35 Aangezien hij geen steun meer kan ontvangen voor al zijn toeslagrechten, verlangt Vonk Noordegraaf van de Nederlandse autoriteiten dat zij het bedrag per toeslagrecht verhogen en tegelijkertijd het aantal toeslagrechten evenredig verminderen opdat de totale waarde van zijn toeslagrechten ongewijzigd blijft.

36 Vonk Noordegraaf vraagt met andere woorden van de bevoegde autoriteit dat zij het aantal en de waarde van zijn toeslagrechten herberekent op basis van de netto-oppervlakte van zijn percelen zoals vastgesteld in het besluit van 19 mei 2011.

37 In dat verband zij om te beginnen eraan herinnerd dat artikel 36 van verordening nr. 73/2009 bepaalt dat de toeslagrechten per hectare niet worden gewijzigd, tenzij in die verordening anders is bepaald.

38 Aangezien elk geactiveerd toeslagrecht recht geeft op betaling van het in het kader van dat toeslagrecht vastgestelde bedrag, zou een wijziging van dat bedrag immers resulteren in een verlaging of een verhoging van het aan de betrokken landbouwer uitbetaalde steunbedrag. Zoals blijkt uit punt 29 van de considerans van verordening nr. 1782/2003, is een van de doelstellingen van de bedrijfstoeslagregeling evenwel iedere landbouwer in staat te stellen een steunniveau te blijven genieten dat overeenkomt met de bedragen die hem in de referentieperiode zijn verleend.

39 Dit is juist hetgeen Vonk Noordegraaf vordert in zijn geschil met de Staatssecretaris.

40 Vastgesteld moet echter worden dat geen enkele bepaling van verordening nr. 73/2009 uitdrukkelijk voorziet in de mogelijkheid om de toeslagrechten te wijzigen van een landbouwer die zich in een vergelijkbare situatie als die van Vonk Noordegraaf bevindt.

41 In het kader van de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden die haar door artikel 36, lid 2, van voormelde verordening zijn verleend, heeft de Commissie evenwel verordening nr. 796/2004 vastgesteld, die in artikel 73 bis, lid 2 bis, bepaalt dat wanneer een landbouwer ten onrechte bepaalde

toeslagrechten heeft verkregen maar deze toewijzing geen invloed heeft op de totale waarde van de rechten die hem zijn verleend, de toeslagrechten moeten worden herberekend, mits de landbouwer de fouten niet redelijkerwijs had kunnen ontdekken.

42 In het hoofdgeding staat vast dat de totale waarde van de aan Vonk Noordegraaf verleende toeslagrechten gelijk is aan het gemiddelde van de steun die hij ontving vóór de invoering van de bedrijfstoeslagregeling.

43 De Nederlandse regering betoogt echter dat het besluit van 18 juli 2006, waarbij de Staatssecretaris het aantal en de waarde van de aan Vonk Noordegraaf verleende toeslagrechten heeft bepaald, is vastgesteld in overeenstemming met de regels en vereisten die golden ten tijde van de vaststelling ervan, en derhalve niet onrechtmatig is.

44 In dat verband zij om te beginnen eraan herinnerd dat Vonk Noordegraaf aanvankelijk een aantal toeslagrechten heeft verkregen dat was berekend op basis van de "bruto"-oppervlakte van de percelen waarover hij tijdens de referentieperiode beschikte, zulks in overeenstemming met de destijds door de Nederlandse autoriteiten toegepaste methode.

45 Later hebben de Nederlandse autoriteiten in het kader van de vaststelling van het besluit van 30 juni 2010 de percelen van Vonk Noordegraaf opnieuw gemeten. Toen hebben zij bepaalde landschapselementen, zoals bermen, sloten en wegen uitgesloten om te komen tot de "netto"-oppervlakte van de betrokken percelen.

46 Vervolgens moet worden opgemerkt dat volgens artikel 43, lid 3, van verordening nr. 1782/2003 met name vijvers en wegen geen deel uitmaken van het voederareaal. Bovendien blijkt uit een a-contrariolezing van artikel 30, lid 2, van verordening nr. 796/2004 dat landschapselementen zoals heggen, sloten en muren in beginsel geen deel mogen uitmaken van de subsidiabele oppervlakten.

47 Bijgevolg mag bij de vaststelling van de subsidiabele oppervlakte in beginsel geen rekening worden gehouden met landschapselementen zoals bermen, wegen en sloten.

48 Hieruit volgt logischerwijs dat met dergelijke landschapselementen evenmin rekening mag worden gehouden bij de vaststelling van de toeslagrechten van een landbouwer, want anders zou deze, net zoals Vonk Noordegraaf, beschikken over een groter aantal toeslagrechten dan het aantal hectaren dat hij vervolgens kan aanwenden om zijn rechten te activeren.

49 Hieruit volgt dat wanneer de bevoegde autoriteiten bij de vaststelling van de percelen landbouwgrond van een landbouwer rekening hebben gehouden met die elementen, zoals in het hoofdgeding, het aantal aan hem toegekende toeslagrechten geacht moet worden „onjuist" te zijn in de zin van artikel 73 bis, lid 2 bis, van verordening nr. 796/2004.

50 Ten slotte moet worden aangenomen dat een landbouwer in de situatie van Vonk Noordegraaf de fouten in verband met de vaststelling van de oppervlakte van zijn percelen niet redelijkerwijs had kunnen ontdekken, aangezien deze het directe gevolg waren van de toen door de bevoegde nationale autoriteiten toegepaste methode.

51 Overeenkomstig artikel 73 bis, lid 2 bis, van verordening nr. 796/2004 moeten de toeslagrechten van een landbouwer dan ook opnieuw worden berekend wanneer de landbouwer als gevolg van de in de betrokken lidstaat toegepaste onjuiste wijze van vaststelling van de oppervlakte van percelen landbouwgrond, ten onrechte een bepaald aantal toeslagrechten is toegekend omdat zijn referentiebedrag is gedeeld door een te groot aantal hectaren.

52 Anders dan de Nederlandse regering betoogt, wordt aan die beoordeling niet afgedaan door artikel 137, lid 1, van verordening nr. 73/2009, waarin is bepaald dat de toeslagrechten die vóór 1 januari 2009 aan landbouwers zijn toegewezen, met ingang van 1 januari 2010 als wettelijk en conform worden beschouwd.

53 Zoals blijkt uit punt 49 van de considerans van verordening nr. 73/2009 beoogt deze bepaling namelijk de lidstaten in staat te stellen af te zien van de terugvordering van bedragen die onverschuldigd aan bepaalde landbouwers waren betaald, gelet op de onevenredige juridische en administratieve problemen die de vaststelling van de noodzakelijke correctiemaatregelen met zich zou brengen. Artikel 137, lid 2, van verordening nr. 73/2009 beperkt bovendien de draagwijdte van lid 1 door de toeslagrechten die zijn toegekend op basis van feitelijk onjuiste aanvragen, van de werkingssfeer ervan uit te sluiten.

54 Uit hetgeen voorafgaat volgt dat het doel van artikel 137, lid 1, van verordening nr. 73/2009, om redenen die te maken hebben met het rechtszekerheidsbeginsel, bestaat in de bescherming van landbouwers te goeder trouw die onverschuldigde betalingen hebben ontvangen en niet in de benadeling in de toekomst van landbouwers die, zoals Vonk Noordegraaf, een te groot aantal toeslagrechten hebben verkregen omdat hun referentiebedrag is gedeeld door een te groot aantal hectaren als gevolg van de toen in de betrokken lidstaat toegepaste onjuiste wijze van vaststelling van de oppervlakte van percelen landbouwgrond.

55 Artikel 73 bis, lid 2 bis, van verordening nr. 796/2004 valt derhalve niet binnen de werkingssfeer van artikel 137, lid 1, van verordening nr. 73/2009.

56 Die uitlegging wordt bevestigd door verordening nr. 1122/2009, waarbij – de ratione temporis op de feiten van het hoofdgeding toepasselijke – verordening nr. 796/2004 is ingetrokken en vervangen, en in het bijzonder door de structuur van artikel 81 ervan.

57 In de leden 1 en 2 van dat artikel heeft de Uniewetgever immers met zoveel woorden aangegeven dat de in deze twee bepalingen vastgestelde regels, te weten, respectievelijk, dat de ten onrechte toegewezen toeslagrechten moeten worden afgestaan aan de nationale reserve en dat de waarde van de toeslagrechten moet worden aangepast wanneer blijkt dat zij te hoog is, onverminderd artikel 137 van verordening nr. 73/2009 gelden.

58 In lid 3 van artikel 81 van verordening nr. 1122/2009, waarvan de bewoordingen overeenstemmen met die van artikel 73 bis, lid 2 bis, van verordening nr. 796/2004, wordt daarentegen helemaal niet verwezen naar artikel 137 van verordening nr. 73/2009, zodat die bepaling niet binnen de werkingssfeer van deze laatste bepaling valt.

59 Gelet op een en ander moet op de vraag worden geantwoord dat artikel 73 bis, lid 2 bis, van verordening nr. 796/2004 aldus moet worden uitgelegd dat de toeslagrechten van een landbouwer opnieuw moeten worden berekend wanneer het referentiebedrag van die landbouwer bij de aanvankelijke vaststelling van zijn toeslagrechten door een te groot aantal hectaren is gedeeld als gevolg van de toen in de betrokken lidstaat toegepaste wijze van vaststelling van de oppervlakte van percelen landbouwgrond. Artikel 137 van verordening nr. 73/2009 is niet van toepassing op een correctie op grond van artikel 73 bis, lid 2 bis, van verordening nr. 796/2004.

Kosten

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

Het Hof (Eerste kamer) verklaart voor recht:

Artikel 73 bis, lid 2 bis, 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 de verordeningen (EG) nr. 1782/2003 en (EG) nr. 73/2009 van de Raad, en inzake de randvoorwaarden waarin is voorzien bij verordening (EG) nr. 479/2008 van de Raad, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 380/2009 van de Commissie van 8 mei 2009, moet aldus worden uitgelegd dat de toeslagrechten van een landbouwer opnieuw moeten worden berekend wanneer het referentiebedrag van die landbouwer bij de aanvankelijke vaststelling van zijn toeslagrechten door een te groot aantal hectaren is gedeeld als gevolg van de toen in de betrokken lidstaat toegepaste wijze van vaststelling van de oppervlakte van percelen landbouwgrond. Artikel 137 van verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad van 19 januari 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening aan landbouwers in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers, tot wijziging van verordeningen (EG) nr. 1290/2005, (EG) nr. 247/2006, (EG) nr. 378/2007 en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1782/2003, is niet van toepassing op een correctie op grond van artikel 73 bis, lid 2 bis, van verordening nr. 796/2004.

ondertekeningen