ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

10 juli 2025 *

„Prejudiciële verwijzing – Gemeenschappelijk landbouwbeleid – Verordening (EU) nr. 1307/2013 – Klimaat- en milieuvriendelijke praktijken – Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/484 – Geldigheid – Motiveringsplicht – Russische invasie in Oekraïne – Toename van landbouwproductiepotentieel van de Europese Unie – Afwijking van bepaalde voorwaarden in verband met de rechtstreekse vergroeningsbetaling – Braakliggend land dat als afzonderlijk gewas en als ecologisch aandachtsgebied wordt beschouwd, ook al is het begraasd, voor productiedoeleinden geoogst of beteeld – Noodzakelijk en gerechtvaardigd karakter van de vastgestelde maatregelen”

In zaak C-287/24,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Raad van State (België) bij beslissing van 11 april 2024, ingekomen bij het Hof op 23 april 2024, in de procedure

Ligue royale belge pour la protection des oiseaux ASBL

tegen

Waals Gewest,

wijst

HET HOF (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: M. L. Arastey Sahún, kamerpresident, D. Gratsias (rapporteur), E. Regan, J. Passer en B. Smulders, rechters,

advocaat-generaal: L. Medina,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

– Ligue royale belge pour la protection des oiseaux ASBL, vertegenwoordigd door A. Lebrun en B. Legros, advocaten,

* Procestaal: Frans.

– de Belgische regering, vertegenwoordigd door P. Cottin, C. Pochet en L. Van den Broeck als gemachtigden, bijgestaan door P. Moërynck, advocaat,

– de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door L. Vignato, avvocata dello Stato,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door A. C. Becker en C. Perrin als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de geldigheid van uitvoeringsbesluit (EU) 2022/484 van de Commissie van 23 maart 2022 tot vaststelling van de mogelijkheid om af te wijken van verordening (EU) nr. 1307/2013 van het Europees Parlement en de Raad en van gedelegeerde verordening (EU) nr. 639/2014 van de Commissie wat betreft de uitvoering van bepaalde voorwaarden in verband met de vergroeningsbetaling voor het claimjaar 2022 (PB 2022, L 98, blz. 105).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Ligue royale belge pour la protection des oiseaux ASBL (hierna: „LRBPO”) en het Waalse Gewest (België) over een besluit dat dat laatste heeft vastgesteld op grond van uitvoeringsbesluit 2022/484, waarvan de LRBPO de geldigheid betwist.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Verordening nr. 1307/2013

3 Artikel 4 („Definities en aanverwante bepalingen”) van verordening (EU) nr. 1307/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van voorschriften voor rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van verordening (EG) nr. 637/2008 van de Raad en verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad (PB 2013, L 347, blz. 608), zoals gewijzigd bij verordening (EU) 2017/2393 van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2017 (PB 2017, L 350, blz. 15) (hierna: „verordening nr. 1307/2013”) bepaalde in lid 1 het volgende:

„In deze verordening wordt verstaan onder:

[...]

f) ‚bouwland’: grond die voor de teelt van gewassen wordt gebruikt of daarvoor beschikbaar is, maar braak ligt [...];

[…]”

4 Titel III („Basisbetalingsregeling, regeling inzake een enkele areaalbetaling en daarmee samenhangende betalingen”) van verordening nr. 1307/2013 bestond uit vijf hoofdstukken. Hoofdstuk 3 („Betaling voor klimaat- en milieuvriendelijke landbouwpraktijken”) omvatte met name de artikelen 43, 44 en 46.

5 Artikel 43 („Algemene voorschriften”) van de verordening bepaalde in de leden 1 en 2:

„1. Landbouwers die recht hebben op een betaling in het kader van de basisbetalingsregeling of de regeling inzake een enkele areaalbetaling nemen op al hun subsidiabele hectaren in de zin van artikel 32, leden 2 tot en met lid 5, de in lid 2 van dit artikel bedoelde klimaat- en milieuvriendelijke landbouwpraktijken of de in lid 3 van dit artikel bedoelde gelijkwaardige praktijken in acht.

2. De in lid 1 bedoelde klimaat- en milieuvriendelijke landbouwpraktijken houden de volgende in:

a) gewasdiversificatie;

b) het in stand houden van bestaand blijvend grasland; en

c) de aanwezigheid van een ecologisch aandachtsgebied op hun landbouwareaal.”

6 Artikel 44 („Gewasdiversificatie”) van deze verordening luidde als volgt:

„1. Indien het bouwland van de landbouwer tussen 10 en 30 hectaren omvat en een aanzienlijk deel van het jaar of een aanzienlijk deel van de gewascyclus niet volledig wordt beteeld met gewassen die onder water staan, worden op dat bouwland ten minste twee verschillende gewassen geteeld. Het hoofdgewas bestrijkt niet meer dan 75 % van dat bouwland.

Indien het bouwland van de landbouwer meer dan 30 hectaren omvat en een aanzienlijk deel van het jaar of een aanzienlijk deel van de gewascyclus niet volledig wordt beteeld met gewassen die onder water staan, worden op dat bouwland ten minste drie verschillende gewassen geteeld. Het hoofdgewas bestrijkt niet meer dan 75 % van het bouwland en de twee hoofdgewassen bestrijken samen niet meer dan 95 % van het bouwland.

[…]

4. Voor de toepassing van dit artikel wordt onder een ‚gewas’ het volgende verstaan:

a) teelt van een geslacht dat is opgenomen in de botanische gewassenclassificatie;

b) teelt waarvan de soort behoort tot de Brassicaceae, Solanaceae of Cucurbitaceae;

c) land dat braak ligt;

d) grassen of andere kruidachtige voedergewassen.

[…]”

7 Artikel 46 („Ecologisch aandachtsgebied”) van verordening nr. 1307/2013 luidde als volgt:

„1. Indien het bouwland van een bedrijf meer dan 15 hectare beslaat, zorgen de landbouwers ervoor dat vanaf 1 januari 2015 een areaal dat ten minste 5 % vertegenwoordigt van het bouwland van het bedrijf dat de landbouwer overeenkomstig artikel 72, lid 1, eerste alinea, onder a), van verordening [nr. 1306/2013] heeft aangegeven en, voor zover die gebieden als ecologisch aandachtsgebied worden beschouwd door de lidstaat overeenkomstig lid 2 van dit artikel, waaronder de onder c), d), g), h), k) en l) van dat lid bedoelde gebieden, ecologisch aandachtsgebied is.

[...]

2. De lidstaten beslissen uiterlijk op 1 augustus 2014 dat een of meer van de volgende gebieden als ecologisch aandachtsgebied moet worden beschouwd:

a) braakliggend land;

[...]

9. De [Europese] Commissie is bevoegd om overeenkomstig artikel 70 gedelegeerde handelingen vast te stellen tot vaststelling van:

a) nadere criteria om te bepalen welke van de in lid 2 bedoelde soorten gebieden ecologische aandachtsgebieden zijn;

[...]”

8 Titel VII („Slotbepalingen”) van deze verordening bevatte drie hoofdstukken. Hoofdstuk I („Kennisgevingen en noodsituaties”) van die titel bevatte met name artikel 69, met als opschrift „Maatregelen om specifieke problemen op te lossen”. Dit artikel bepaalde:

„1. Om specifieke problemen op te lossen, stelt de Commissie uitvoeringshandelingen vast die in een spoedeisende situatie noodzakelijk en te rechtvaardigen zijn. Deze uitvoeringshandelingen mogen van deze verordening afwijken, doch slechts voor zover en zolang dat strikt noodzakelijk is. Deze uitvoeringshandelingen worden vastgesteld overeenkomstig de in artikel 71, lid 2, bedoelde onderzoeksprocedure.

2. Indien naar behoren gemotiveerde dwingende redenen van urgentie dit vereisen, en om specifieke problemen op te lossen en daarbij de continuïteit van het systeem van rechtstreekse betalingen te waarborgen, stelt de Commissie onmiddellijk toepasselijke uitvoeringshandelingen vast overeenkomstig de in artikel 71, lid 3, bedoelde procedure.

3. Uit hoofde van lid 1 of lid 2 vastgestelde maatregelen blijven gedurende een periode van ten hoogste twaalf maanden van kracht. Indien de in lid 1 of lid 2 bedoelde specifieke problemen na afloop van deze periode voortduren, kan de Commissie met het oog op een definitieve oplossing passende wetgevingsvoorstellen indienen.

[...]”

Gedelegeerde verordening nr. 639/2014

9 Gedelegeerde verordening (EU) nr. 639/2014 van de Commissie van 11 maart 2014 tot aanvulling van verordening (EU) nr. 1307/2013 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van voorschriften voor rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot wijziging van bijlage X bij die verordening (PB 2014, L 181, blz. 1), zoals gewijzigd bij gedelegeerde verordening (EU) 2018/1784 van de Commissie van 9 juli 2018 (PB 2018, L 293, blz. 1) (hierna: „gedelegeerde verordening nr. 639/2014"), bevatte hoofdstuk 3 („Vergroening"), dat bestond uit drie afdelingen. Afdeling 4 van dat hoofdstuk, met als opschrift „Ecologisch aandachtsgebied", bevatte onder meer artikel 45 van deze gedelegeerde verordening, die is vastgesteld op basis van artikel 46, lid 9, onder a), van verordening nr. 1307/2013. Artikel 45, met als opschrift „Aanvullende criteria voor de soorten ecologische aandachtsgebieden"), bepaalde het volgende:

„1. De in artikel 46, lid 2, eerste alinea, van [verordening nr. 1307/2013] genoemde soorten arealen moeten voldoen aan de leden 2 tot en met 11 van het onderhavige artikel om als ecologisch aandachtsgebied te worden bestempeld.

2. Op braakliggend land en braakland met drachtplanten (bestaande uit soorten die veel pollen en nectar bevatten) mag geen landbouwproductie plaatsvinden. De lidstaten stellen de periode vast waarin het land in een bepaald kalenderjaar braak moet liggen. Die periode mag niet korter zijn dan zes maanden. […]

[…]

10 ter. Het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen is verboden op alle arealen als bedoeld in de leden 2, 9 en 10, en op arealen met landbouwproductie als bedoeld in lid 7.

[…]"

Uitvoeringsbesluit 2022/484

10 De overwegingen 1 tot en met 9 van uitvoeringsbesluit 2022/484, dat is vastgesteld op grond van artikel 69, lid 1, van verordening nr. 1307/2013, luiden als volgt:

„(1) Titel III, hoofdstuk 3, van [verordening nr. 1307/2013] voorziet in een betaling voor klimaat- en milieuvriendelijke landbouwpraktijken (‚vergroeningsbetaling'). Deze praktijken omvatten gewasdiversificatie op grond van artikel 43, lid 2, punt a), en ecologische aandachtsgebieden op grond van artikel 43, lid 2, punt c), van die verordening. Nadere regels inzake die praktijken zijn vastgelegd in hoofdstuk 3 van [gedelegeerde verordening nr. 639/2014] […]

(2) Krachtens artikel 44, lid 4, van [verordening nr. 1307/2013] moet braakliggend land, voor de toepassing van de gewasdiversificatie, worden beschouwd als een ander gewas dan grassen of andere kruidachtige voedergewassen. Dit impliceert dat land waarop is gegraasd of geoogst voor productiedoeleinden, niet als braakliggend land kan worden beschouwd.

(3) Krachtens artikel 46, lid 2, eerste alinea, punt a), van [verordening nr. 1307/2013] mag braakliggend land als ecologisch aandachtsgebied worden beschouwd. Op braakliggend land dat als ecologisch aandachtsgebied kan worden aangemerkt, mag op grond van artikel 45, lid 2, van [gedelegeerde verordening nr. 639/2014] geen landbouwproductie plaatsvinden en is op grond van artikel 45, lid 10 ter, van die verordening het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen verboden.

(4) De Russische invasie in Oekraïne op 24 februari 2022 heeft geleid tot een forse stijging van de grondstofprijzen en heeft een impact op vraag en aanbod van landbouwproducten. Om deze situatie het hoofd te bieden, moet het landbouwproductiepotentieel van de Unie voor zowel de voedsel- als de voedervoorziening worden vergroot.

(5) Arealen braakland blijven bouwland dat geschikt is voor de productie van gewassen en dat onmiddellijk voor de productie van levensmiddelen en diervoeders kan worden gebruikt, zij het in verschillende mate, afhankelijk van de omstandigheden, zoals de bodemkwaliteit. Opdat landbouwers voor de voedselproductie en het voederen van dieren zo veel mogelijk kunnen gebruikmaken van hun beschikbare arealen, moeten de lidstaten bijgevolg toestemming krijgen om voor het claimjaar 2022 af te wijken van de voorwaarden in verband met de vergroeningsbetaling, met inbegrip van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, ten aanzien van braakliggend land dat is aangegeven ter naleving van de vereisten inzake gewasdiversificatie en ecologische aandachtsgebieden overeenkomstig artikel 44, lid 4, respectievelijk artikel 46, lid 2, eerste alinea, punt a), van [verordening nr. 1307/2013].

(6) Dit besluit mag slechts voorzien in afwijkingen van de verplichtingen inzake gewasdiversificatie en ecologische aandachtsgebieden voor zover en zolang dat strikt noodzakelijk is. De afwijkingen moeten worden beperkt tot het claimjaar 2022 en moeten erop gericht zijn de gevolgen voor het aanbod van en de vraag naar landbouwproducten aan te pakken door een uitbreiding toe te staan van het totale bouwland dat voor de productie van levensmiddelen en diervoeders beschikbaar is.

(7) Wanneer de lidstaten een besluit inzake de toepassing van de afwijkingen nemen, moeten zij terdege rekening houden met de doelstellingen van de klimaat- en milieuvriendelijke landbouwpraktijken en in het bijzonder met de noodzaak om de bodemkwaliteit, de kwaliteit van de natuurlijke hulpbronnen en de biodiversiteit voldoende te beschermen, met name tijdens de meest gevoelige perioden, i.e. de bloeitijd en de broedtijd voor vogels.

(8) Om te waarborgen dat de bij dit besluit toegestane afwijkingen effectief zijn om de nagestreefde doelstellingen te halen, namelijk de matiging van de stijgende grondstofprijzen en van de gevolgen voor vraag en aanbod, moeten de lidstaten hun besluiten inzake de toepassing van de afwijkingen binnen 21 dagen na de datum van kennisgeving van het onderhavige besluit nemen en moeten zij hun besluiten binnen zeven dagen na de datum waarop ze zijn genomen, aan de Commissie meedelen.

(9) Om de Commissie in staat te stellen de correcte toepassing van de bij het onderhavige besluit toegestane afwijkingen en de effecten ervan te monitoren, moeten de lidstaten informatie verstrekken over het aantal bedrijven en het aantal hectaren waarvoor van de afwijkingen wordt gebruikgemaakt. Deze informatie moet uiterlijk op 15 december 2022 beschikbaar worden gesteld aan de Commissie met behulp van de bestaande rapporteringsinstrumenten.”

11 Artikel 1 („Besluiten tot afwijking van bepaalde voorwaarden in verband met de vergroeningsbetaling voor het claimjaar 2022”) van dit uitvoeringsbesluit luidt als volgt:

„1. In afwijking van artikel 44, lid 4, van [verordening nr. 1307/2013] kunnen de lidstaten voor het claimjaar 2022 besluiten dat braakliggend land als een afzonderlijk gewas wordt beschouwd, ook al is er op dat land gegraasd of geoogst voor productiedoeleinden of is het beteeld.

2. In afwijking van artikel 45, lid 2, van [gedelegeerde verordening nr. 639/2014] kunnen de lidstaten voor het claimjaar 2022 besluiten dat braakliggend land als ecologisch aandachtsgebied wordt beschouwd op grond van artikel 46, lid 2, eerste alinea, punt a), van [verordening nr. 1307/2013], ook al is er op dat land gegraasd of geoogst voor productiedoeleinden of is het beteeld. [...]

In afwijking van artikel 45, lid 10 ter, van [gedelegeerde verordening nr. 639/2014] kunnen de lidstaten, wanneer zij gebruikmaken van de in de eerste alinea van dit lid bedoelde afwijking, ook besluiten het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen toe te staan op arealen waarop wordt gegraasd of geoogst voor productiedoeleinden of die worden beteeld.”

12 Artikel 2 („Uiterste termijn”) van dit kaderbesluit luidt als volgt:

„De in artikel 1 bedoelde besluiten worden binnen 21 dagen na de datum van kennisgeving van het onderhavige besluit genomen.”

13 In artikel 3 („Kennisgevingen”) van dit kaderbesluit is het volgende bepaald:

„1. Een krachtens artikel 1 genomen besluit wordt uiterlijk zeven dagen na de datum waarop het is genomen, door de lidstaat aan de Commissie gemeld.

2. Uiterlijk op 15 december 2022 stellen de lidstaten de Commissie in kennis van het aantal bedrijven dat heeft gebruikgemaakt van de in artikel 1 vastgestelde afwijkingen, en van het aantal hectaren waarop die afwijkingen zijn toegepast.”

Belgisch recht

14 In artikel 2, paragrafen 1 en 2, van het besluit van de Waalse regering van 12 mei 2022 houdende afwijking van bepaalde voorwaarden inzake de bewerking van braakliggend land voor het jaar 2022 (*Belgisch Staatsblad*, 19 mei 2022, blz. 43644; hierna: „besluit van 12 mei 2022”) is het volgende bepaald:

„§1. Overeenkomstig artikel 1 van [uitvoeringsbesluit 2022/484] worden voor het jaar 2022 de volgende bepalingen aangenomen:

1° in afwijking van artikel 44, [lid] 4, van [verordening nr. 1307/2013] wordt braakliggend land dat wordt begraasd, voor productiedoeleinden wordt geoogst of wordt beteeld, als een afzonderlijk gewas beschouwd;

2° in afwijking van artikel 45, [lid] 2, van [verordening nr. 639/2014] wordt braakliggend land dat wordt begraasd, voor productiedoeleinden wordt geoogst of wordt beteeld, als ecologisch aandachtsgebied beschouwd;

§2. Voor de toepassing van paragraaf 1 mogen de volgende gewassen op braakliggend land worden geteeld:

1° korrelmaïs [...];

2° snijmaïs [...];

3° klavers [...];

4° luzerne [...];

5° hopperupsklaver [...];

6° rolklaver [...];

7° steenklaver [...];

8° soja [...];

9° tuin- en veldbonen (winterrassen) [...];

10° tuin- en veldbonen (zomerrassen) [...];

11° bitterstofarme lupinen [...];

12° wintermengsels van peulvruchten en granen of andere soorten [...];

13° voorjaarsmengsels van peulvruchten en granen of andere soorten [...];

14° eiwitrijke erwten (winterrassen) [...];

15° eiwitrijke erwten (zomerrassen) [...]"

Hoofdgeding en prejudiciële vraag

15 Bij verzoekschrift, ingediend op 18 juli 2022 bij de Raad van State (België), de verwijzende rechter, heeft de LRBPO verzocht om nietigverklaring van het besluit van 12 mei 2022.

16 Ter ondersteuning van haar beroep betoogt de LRBPO dat uitvoeringsbesluit 2022/484, op basis waarvan het besluit van 12 mei 2022 werd vastgesteld, verordening nr. 1307/2013 en artikel 45, leden 2 en 10 ter van gedelegeerde verordening nr. 639/2014 schendt.

17 In zoverre heeft de LRBPO de verwijzende rechter verzocht om het Hof de prejudiciële vraag te stellen of uitvoeringsbesluit 2022/484 „verenigbaar is met artikel 69 van verordening nr. 1307/2013, gelezen in samenhang met artikel 45 van gedelegeerde verordening nr. 639/2014".

18 Dienaangaande stelt de LRBPO dat uit overweging 4 van uitvoeringsbesluit 2022/484 niet blijkt dat de Commissie heeft aangetoond dat er sprake is van „dwingende redenen van urgentie" in de zin van artikel 69, lid 2, van verordening nr. 1307/2013. Verder schrijven het

evenredigheidsbeginsel en artikel 69, lid 1, van deze verordening voor dat de spoedeisendheid overtuigender, gedetailleerder en objectiever moet worden gerechtvaardigd en dat melding moet worden gemaakt van de grondstoffen waarvan de prijzen waren verhoogd en waarvoor de toepassing van dit uitvoeringsbesluit op deze grondstoffen moet worden ingeperkt. Een machtiging om af te wijken van verordening nr. 1307/2013 en van uitvoeringsverordening nr. 639/2014 mag niet ruim en onnauwkeurig zijn.

19 De verwijzende rechter merkt op dat de LRBPO haar betoog weliswaar baseert op een onjuiste premisse aangezien uitvoeringsbesluit 2022/484 niet op basis van lid 2, maar op basis van lid 1 van artikel 69 van verordening 1307/2013 is vastgesteld, maar dat het beroep dat bij hem aanhangig is gemaakt wel de vraag doet rijzen of dit uitvoeringsbesluit, in het licht van de overwegingen 4 tot en met 8 ervan verenigbaar is met artikel 69 van verordening nr. 1307/2013 en artikel 45 van gedelegeerde verordening nr. 639/2014.

20 De verwijzende rechter merkt op dat de motiveringsplicht vereist dat alle Uniehandelingen die rechtsgevolgen hebben, een uiteenzetting van de redenen bevatten op grond waarvan de instelling ze heeft vastgesteld. Hij voegt daaraan toe dat de door de LRBPO voorgestelde prejudiciële vraag weliswaar in algemene bewoordingen is geformuleerd, maar dat de lezing van het verzoekschrift tot nietigverklaring het mogelijk maakt voldoende kennis te nemen van de daarin uiteengezette redenen van ongeldigheid, die bestaan in de „kritiek op de evenredigheid van uitvoeringsbesluit [2022/484], of nauwkeuriger gezegd, de motivering van dat besluit”.

21 In die omstandigheden heeft de Raad van State de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Is [uitvoeringsbesluit 2022/484] in overeenstemming met artikel 69 van [verordening nr. 1307/2013], gelezen in samenhang met artikel 45 van [gedelegeerde verordening nr. 639/2014]?”

Beantwoording van de prejudiciële vraag

22 Volgens vaste rechtspraak vloeit uit de geest van samenwerking waarin prejudiciële verzoeken moeten worden gedaan en uit artikel 94, onder c) van het Reglement voor de procesvoering van het Hof voort dat de nationale rechter in zijn verwijzingsbeslissing precies moet vermelden waarom hij twijfels heeft over de geldigheid van sommige Unierechtelijke bepalingen, alsmede welke redenen van ongeldigheid zijns inziens in aanmerking moeten worden genomen [arrest van 11 januari 2024, Friends of the Irish Environment (Vangstmogelijkheden boven nul), C-330/22, EU:C:2024:19, punt 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

23 Hoewel het verzoek om een prejudiciële beslissing dienaangaande geen gedetailleerde uiteenzettingen bevat, blijkt daaruit niettemin dat de verwijzende rechter het Hof in essentie vraagt of uitvoeringsbesluit 2022/484 geldig is in het licht van de vraag of dit uitvoeringsbesluit, gelet op de voorwaarden van artikel 69, lid 1, van verordening nr. 1307/2013, welke bepaling de rechtsgrondslag van dat uitvoeringsbesluit vormt, rechtens genoegzaam is gemotiveerd en of dit besluit bovendien voldoet aan het in die bepaling gestelde vereiste dat de maatregel die daarbij wordt vastgesteld noodzakelijk en gerechtvaardigd is.

24 Wat de motiveringsplicht betreft, zij eraan herinnerd dat de door artikel 296, tweede alinea, VWEU vereiste motivering moet beantwoorden aan de aard van de betrokken handeling en de redenering van de instelling die de handeling heeft verricht, duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking moet doen komen, zodat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen en de bevoegde rechter zijn toezicht kan uitoefenen. In de motivering behoeven niet alle feitelijk of juridisch relevante aspecten te worden gespecificeerd, aangezien bij de beantwoording van de vraag of de motivering van een handeling aan de vereisten van artikel 296, tweede alinea, VWEU voldoet, niet alleen acht moet worden geslagen op de bewoordingen ervan, maar ook op de context en op het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen [arrest van 30 april 2019, Italië/Raad (Vangstquota voor mediterrane zwaardvis), C-611/17, EU:C:2019:332, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

25 Wat in het bijzonder handelingen van algemene strekking zoals uitvoeringsbesluit 2022/484 betreft, kan in de motivering worden volstaan met vermelding van het geheel der omstandigheden die tot de vaststelling van de handeling hebben geleid, en van haar algemene doelstellingen. Het zou te ver gaan om voor elke technische keuze een specifieke motivering te verlangen indien uit de bestreden handeling de essentie blijkt van het doel dat werd nagestreefd door de instelling die deze handeling heeft vastgesteld [zie in die zin arrest van 30 april 2019, Italië/Raad (Vangstquota voor mediterrane zwaardvis), C-611/17, EU:C:2019:332, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

26 Wat in casu in de eerste plaats de context en de regels betreft die de betrokken materie beheersen, zij opgemerkt dat landbouwers, om aanspraak te maken op de in titel III, hoofdstuk 3, van verordening nr. 1307/2013 geregelde rechtstreekse betaling voor klimaat- en milieuvriendelijke landbouwpraktijken, overeenkomstig artikel 43, leden 1 en 2, van die verordening bepaalde landbouwpraktijken moeten volgen. Tot deze praktijken behoren gewasdiversificatie en het behoud van een ecologisch aandachtsgebied op de landbouwgrond.

27 In het bijzonder vloeit ten eerste uit artikel 44, lid 1, van verordening nr. 1307/2013 voort dat gewasdiversificatie inhoudt dat op het bouwland van de landbouwer vanaf een bepaalde oppervlaktedrempel minstens twee, en zelfs minstens drie, verschillende gewassen aanwezig moeten zijn. Overeenkomstig lid 4, onder c), van dat artikel moet braakliggend land voor de toepassing van die diversificatievereiste worden beschouwd als een ander gewas dan grassen of andere kruidachtige voedergewassen, zodat land waarop is gegraasd of geoogst voor productiedoeleinden, niet als braakliggend land kan worden beschouwd.

28 Ten tweede moeten landbouwers, indien het bouwland van een bedrijf meer dan 15 hectare beslaat, er krachtens artikel 46 van verordening nr. 1307/2013 voor zorgen dat een bepaald minimumgebied „ecologisch aandachtsgebied” is. Overeenkomstig lid 2 van dat artikel behoort braakliggend land tot de gebieden die de lidstaten als ecologisch aandachtsgebied kunnen beschouwen.

29 Ten derde verduidelijkt artikel 45, lid 2, van gedelegeerde verordening nr. 639/2014 dat op braakliggend land geen landbouwproductie mag plaatsvinden en verbiedt artikel 45, lid 10 ter, van die verordening het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op dat land.

30 Ten vierde machtigt artikel 69, lid 1, van verordening nr. 1307/2013 de Commissie om uitvoeringshandelingen vast te stellen die erop gericht zijn specifieke problemen op te lossen, en die in een spoedeisende situatie noodzakelijk en te rechtvaardigen zijn. Die uitvoeringshandelingen mogen van deze verordening afwijken, doch slechts voor zover en zolang dat strikt noodzakelijk is.

31 Deze machtiging moet worden geacht de Commissie in staat te stellen uitvoeringshandelingen vast te stellen die niet enkel afwijken van de bepalingen van verordening nr. 1307/2013 zelf, maar ook van de bepalingen van gedelegeerde handelingen, zoals gedelegeerde verordening nr. 639/2014, die volgens artikel 290, lid 1, VWEU zijn bedoeld om verordening nr. 1307/2013 aan te vullen of te wijzigen.

32 Op basis van deze machtiging heeft de Commissie uitvoeringsbesluit 2022/484 vastgesteld, waarvan artikel 1 de lidstaten de mogelijkheid bood om voor het claimjaar 2022 op drie punten af te wijken van verordening nr. 1307/2013 en van gedelegeerde verordening nr. 639/2014.

33 Ten eerste konden de lidstaten in afwijking van artikel 44, lid 4, van verordening nr. 1307/2013 besluiten dat braakliggend land als een afzonderlijk gewas wordt beschouwd, ook al is er op dat land gegraasd of geoogst voor productiedoeleinden of is het beteeld.

34 Ten tweede konden de lidstaten in afwijking van artikel 45, lid 2, van gedelegeerde verordening nr. 639/2014 besluiten dat braakliggend land als ecologisch aandachtsgebied wordt beschouwd, ook al is er op dat land gegraasd of geoogst voor productiedoeleinden of is het beteeld.

35 Ten derde, in afwijking van artikel 45, lid 10 ter, van gedelegeerde verordening nr. 639/2014, konden de lidstaten, wanneer zij gebruikmaakten van de in het vorige punt bedoelde afwijking, ook besluiten het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen toe te staan op arealen waarop wordt gegraasd of geoogst voor productiedoeleinden of die worden beteeld.

36 Bijgevolg konden landbouwers die actief waren in een lidstaat die had besloten om die afwijkingen toe te kennen, in aanmerking komen voor rechtstreekse betalingen voor klimaat- en milieuvriendelijke landbouwpraktijken, ook al gebruikten zij hun braakliggend land voor landbouwproductiedoeleinden en ook al gebruikten zij daarop gewasbeschermingsmiddelen.

37 Wat in de tweede plaats de in punt 25 van dit arrest in herinnering gebrachte omvang betreft van de motiveringsplicht die op de Commissie rust bij de vaststelling van met name een handeling van algemene strekking, zoals uitvoeringsbesluit 2022/484, dient ten eerste te worden opgemerkt dat de Commissie in overweging 4 van dat uitvoeringsbesluit heeft uiteengezet dat de forse stijging van de grondstofprijzen als gevolg van de invasie in Oekraïne door de Russische Federatie een impact had op vraag en aanbod van landbouwproducten. Vastgesteld moet worden dat deze overweging op beknopte maar bevattelijke wijze het geheel der omstandigheden uiteenzet dat heeft geleid tot de vaststelling van dit uitvoeringsbesluit, en voldoende duidelijk het specifieke probleem met spoedeisend karakter beschrijft dat dit besluit beoogt op te lossen.

38 Hieraan moet worden toegevoegd dat, zoals blijkt uit de eerste volzin van overweging 4 van uitvoeringsbesluit 2022/484, het begrip „grondstoffen” verschilt van het begrip „landbouwproducten”. Uit een gecombineerde lezing van de overwegingen 4 en 8 van de Franse taalversie van dat uitvoeringsbesluit volgt dat het begrip „*produits de base*” verwijst naar „*matières premières*”, te weten de elementen die noodzakelijk zijn voor de landbouwproductie. Deze vaststelling vindt steun in het feit dat in andere taalversies van het uitvoeringsbesluit, zoals

de Duitse, de Engelse en de Italiaanse versie, in die twee overwegingen de overeenkomstige term voor „matières premières" in het Frans wordt gebruikt, te weten respectievelijk „*Rohstoff(e)*", „*commodity*" en „*materie prime*". Bovendien wordt in uitvoeringsbesluit 2022/484 geen onderscheid gemaakt tussen verschillende landbouwproducten, aangezien de eerste volzin van overweging 4 van dat besluit verwijst naar de impact van de forse stijging van de grondstofprijzen op vraag en aanbod van alle landbouwproducten zonder onderscheid. Bijgevolg gaat het betoog van de LRBPO voor de verwijzende rechter, zoals dat volgt uit het dossier waarover het Hof beschikt en volgens hetwelk uitvoeringsbesluit 2022/484 onvoldoende was gemotiveerd voor zover daarin niet was aangegeven welke landbouwproducten moeten worden beschouwd als grondstoffen die als enige onder de vastgestelde afwijkende maatregel moeten vallen, voorbij aan het feit dat het gaat om twee verschillende begrippen waarvan de respectievelijke draagwijdte niet overeenstemt.

39 Bovendien is het voor de verwijzende rechter aangevoerde argument van de LRBPO, zoals dat ook blijkt uit het dossier waarover het Hof beschikt en volgens hetwelk de Commissie in uitvoeringsbesluit 2022/484 had moeten preciseren welke „dwingende redenen van urgentie" de vaststelling van dat besluit rechtvaardigen, op een onjuiste premisse gebaseerd.

40 Ten eerste is het bestaan van „dwingende redenen van urgentie" noodzakelijk om de vaststelling van uitvoeringshandelingen op grond van artikel 69, lid 2, van verordening nr. 1307/2013 te rechtvaardigen, maar is, zoals de verwijzende rechter ook heeft opgemerkt, uitvoeringsbesluit 2022/484 vastgesteld op basis van artikel 69, lid 1, dat verwijst naar een „spoedeisende situatie".

41 Ten tweede heeft de LRBPO voor de verwijzende rechter betoogd dat de Commissie in casu niet heeft aangetoond dat er sprake was van spoedeisendheid, aangezien die instelling het begrip „grondstoffen" niet had gedefinieerd, noch een berekening had overgelegd waaruit de „forse prijsstijging" van die grondstoffen bleek.

42 In dat verband hoeft er slechts te worden vastgesteld dat gelet op de in punt 25 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte motiveringsvereisten waaraan handelingen van algemene strekking moeten voldoen, artikel 296, tweede alinea, VWEU niet vereist dat de Commissie een motivatie overlegt waarin specifiek is omschreven welke de grondstoffen zijn waarvan de prijzen worden beïnvloed door de Russische invasie in Oekraïne op 24 februari 2022, of dat zij de stijging van deze prijzen berekent.

43 Wat ten tweede het door uitvoeringsbesluit 2022/484 nagestreefde algemene doel betreft, zij opgemerkt dat dit doel wordt toegelicht in de tweede volzin van overweging 4. Daarin verduidelijkte de Commissie dat het landbouwproductiepotentieel van de Unie voor de voedsel-en voedervoorziening moest worden vergroot om het hoofd te bieden aan het in punt 37 van het onderhavige arrest omschreven specifiek probleem.

44 Uit overweging 5 van uitvoeringsbesluit 2022/484 blijkt dat de Commissie, om dat doel te bereiken, het noodzakelijk heeft geacht landbouwers toe te staan hun beschikbare arealen zoveel mogelijk te gebruiken, aangezien arealen braakland overeenkomstig artikel 4, lid 1, onder f), van verordening nr. 1307/2013 bouwland blijven dat geschikt is voor de productie van gewassen en daarom onmiddellijk voor de productie van levensmiddelen en diervoeders kan worden gebruikt. In deze context was de Commissie van mening, zoals blijkt uit overweging 5, dat het de lidstaten moest worden toegestaan om af te wijken van de voorwaarden in verband met rechtstreekse betalingen voor klimaat- en milieuvriendelijke landbouwpraktijken, met inbegrip van het verbod om gewasbeschermingsmiddelen te gebruiken.

45 Bovendien heeft de Commissie in overweging 6 van uitvoeringsbesluit 2022/484 aangegeven dat die maatregelen inzake gewasdiversificatie en ecologische aandachtsgebieden slechts afweken van de bepalingen van verordening nr. 1307/2013 voor zover en zolang dat strikt noodzakelijk was, aangezien zij beperkt waren tot het claimjaar 2022 en erop gericht waren de gevolgen voor het aanbod van en de vraag naar landbouwproducten aan te pakken door een uitbreiding toe te staan van het totale bouwland dat voor de productie van levensmiddelen en diervoeders beschikbaar is.

46 Uit het voorgaande blijkt dat de Commissie, gelet op de in artikel 69, lid 1, van verordening nr. 1307/2013 vermelde voorwaarden, rechtens genoegzaam heeft uiteengezet waarom de in uitvoeringsbesluit 2022/484 opgenomen maatregelen ten eerste noodzakelijk en gerechtvaardigd waren om een specifiek probleem op te lossen dat was gerezen in een spoedeisende situatie, en ten tweede, slechts van deze verordening afweken voor zover en zolang dat strikt noodzakelijk was om dat doel te verwezenlijken.

47 Wat vervolgens de eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel betreft, moet worden opgemerkt dat de uitvoeringsmaatregelen die worden vastgesteld op grond van artikel 69, lid 1, van verordening nr. 1307/2013, in een spoedeisende situatie noodzakelijk en te rechtvaardigen moeten zijn en slechts van deze verordening mogen afwijken voor zover en zolang dat strikt noodzakelijk is.

48 In dat verband zij ten eerste opgemerkt dat de bij uitvoeringsbesluit 2022/484 ingevoerde maatregel, gelet op het doel dat wordt nagestreefd met dat uitvoeringsbesluit, dat blijkens de punten 40 en 41 van het onderhavige arrest beoogt een specifiek probleem op te lossen dat is gerezen in een spoedeisende situatie, noodzakelijk en gerechtvaardigd blijkt te zijn. Om te beginnen is het gebruik van braakliggend land namelijk geschikt om rechtstreeks bij te dragen tot de toename van landbouwproductie zonder dat ingewikkelde handelingen vereist zijn. Voorts kan een maatregel die erin bestaat landbouwers de rechtstreekse betalingen voor klimaat- en milieuvriendelijke landbouwpraktijken niet te ontnemen wanneer zij hun braakliggend land gebruiken voor landbouwproductiedoeleinden, die landbouwers ertoe aanzetten om die grond te exploiteren.

49 Ten tweede heeft de Commissie in uitvoeringsbesluit 2022/484 de lidstaten alleen gemachtigd om slechts tijdens claimjaar 2022 af te wijken van sommige bepalingen van de in artikel 1 van dat uitvoeringsbesluit bedoelde Uniehandelingen, zonder hun een verplichting in die zin op te leggen.

50 Voorts heeft de Commissie, wanneer bepaalde lidstaten zouden besluiten om van een dergelijke mogelijkheid gebruik te maken, hun optreden zodanig afgebakend dat de mogelijke negatieve impact ervan op het milieu tot een minimum wordt beperkt.

51 In overweging 7 van uitvoeringsbesluit 2022/484 heeft de Commissie namelijk opgemerkt dat de lidstaten bij de uitvoering ervan terdege rekening moeten houden met de doelstellingen van de klimaat- en milieuvriendelijke landbouwpraktijken en in het bijzonder met de noodzaak om de bodemkwaliteit, de kwaliteit van de natuurlijke hulpbronnen en de biodiversiteit voldoende te beschermen, met name tijdens de meest gevoelige perioden, te weten de bloeitijd en de broedtijd voor vogels. In deze context, zoals de Commissie in haar schriftelijke opmerkingen uiteenzet, was het aan de lidstaten om met inachtneming van die verplichtingen de territoriale werkingssfeer van die afwijkingen te omschrijven en te preciseren welk gebruik en welke gewassen waren toegestaan, wat de Waalse regering in casu in artikel 2, § 2, van het besluit van 12 mei 2022 heeft gedaan.

52 In dezelfde context verplicht artikel 3 van uitvoeringsbesluit 2022/484 de lidstaten om krachtens artikel 1 ervan genomen besluiten te melden aan de Commissie en haar in kennis te stellen van het aantal bedrijven dat heeft gebruikgemaakt van de afwijkingen en het aantal hectaren waarop die afwijkingen zijn toegepast. Uit overweging 9 van dat uitvoeringsbesluit blijkt dat de Commissie deze verplichtingen heeft opgelegd om met name na te gaan of de besluiten waarbij de lidstaten gebruikmaken van de bij dat uitvoeringsbesluit ingevoerde afwijkende regeling in overeenstemming zijn met de daarin opgenomen beperkingen.

53 Bijgevolg blijkt niet dat de in uitvoeringsbesluit 2022/484 vastgestelde maatregelen niet voldoen aan het vereiste van artikel 69, lid 1, van verordening nr. 1307/2013, te weten dat zij noodzakelijk en te rechtvaardigen zijn.

54 Gelet op een en ander moet op de gestelde vraag worden geantwoord dat bij onderzoek van deze vraag niet is gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid kunnen aantasten van uitvoeringsbesluit 2022/484.

Kosten

55 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter 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 (Vijfde kamer) verklaart voor recht:

Bij onderzoek van de gestelde vraag is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid kunnen aantasten van uitvoeringsbesluit (EU) 2022/484 van de Commissie van 23 maart 2022 tot vaststelling van de mogelijkheid om af te wijken van verordening (EU) nr. 1307/2013 van het Europees Parlement en de Raad en van gedelegeerde verordening (EU) nr. 639/2014 van de Commissie wat betreft de uitvoering van bepaalde voorwaarden in verband met de vergroeningsbetaling voor het claimjaar 2022.

ondertekeningen