

C-361/19-①

# verwijzingsuitspraak

## COLLEGE VAN BEROEP VOOR HET BEDRIJFSLEVEN

zaaknummer: 17/1245

verwijzingsuitspraak van de meervoudige kamer van 23 april 2019 in de zaak tussen

V.O.F. de Ruiter, te Wergea, appellante  
(gemachtigde: mr. K.A. Hofstra),

en

de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, verweerder  
(gemachtigde: mr. C.J.M. Daniëls).

|                                                                                      |                  |                                                   |
|--------------------------------------------------------------------------------------|------------------|---------------------------------------------------|
| Ingeschreven in het register van het<br>Hof van Justitie onder nr. <u>1.114.542.</u> |                  |                                                   |
| Luxemburg                                                                            | 07. 05. 2019     | De Griffier,<br>voor deze                         |
| Fax/E-mail:                                                                          | <u>/</u>         | <u>Manuela Ferreira</u><br>Maria Manuela Ferreira |
| Neergelegd op:                                                                       | <u>03/05/19.</u> | Hoofdadministrateur                               |

### Procesverloop

Bij besluit van 16 februari 2017 (het primaire besluit) heeft verweerder op grond van de Uitvoeringsregeling rechtstreekse betalingen GLB (Uitvoeringsregeling) een randvoorwaardenkorting van 5% vastgesteld op de aan appellante voor het jaar 2016 te verlenen rechtstreekse betalingen.

Bij besluit van 30 juni 2017 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van appellante ongegrond verklaard.

Appellante heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Appellante heeft een reactie op het verweerschrift ingediend.

|                            |              |
|----------------------------|--------------|
| CURIA GREFFE<br>Luxembourg |              |
| Entrée                     | 03. 05. 2019 |

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 15 oktober 2018. Appellante en verweerder hebben zich laten vertegenwoordigen door hun gemachtigden. Van de kant van appellante is ook verschenen M.L. de Ruiter-Keijzer, vennoot van appellante. Van de kant van verweerder is ook verschenen L.S. Beerman-van Nierop. Het onderzoek is ter zitting gesloten.

Bij beslissing van 22 maart 2019 heeft het College het onderzoek heropend teneinde een prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie van de Europese Unie (Hof van Justitie) te stellen. Het College heeft partijen in de gelegenheid gesteld om een zienswijze te geven op de concept-vraag. Appellante heeft bij brief van 1 april 2019 haar zienswijze aan het College toegezonden. Verweerder heeft geen zienswijze gegeven.

## **Overwegingen**

### Voorwerp van het hoofdgeding en relevante feiten

1. Op 3 december 2015 heeft een dierenarts die de ante mortem-keuring uitvoerde in een slachterij een melding gedaan bij de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). De melding hield in dat het rund met levensnummer 497732475, afkomstig van het bedrijf van appellante, niet geschikt was voor het transport naar de slachterij, dat het niet in staat was zich op eigen kracht pijnloos te bewegen of zonder hulp te lopen, en dat het dier ziek was waardoor het vervoer onnodig lijden veroorzaakte. Naar aanleiding van deze melding heeft de NVWA op 3 maart 2016 op het bedrijf van appellante een controle uitgevoerd. De bevindingen van die controle ter plaatse heeft de NVWA in twee rapporten van 10 maart 2016 neergelegd: het "Inspectierapport Diergeneesmiddelen" (nr. 2477/16/0024) en het rapport "Welzijn dieren algemeen" (nr. 2477/16/0034). Deze rapporten zijn aan verweerder gezonden. Verweerder heeft in de twee rapporten aanleiding gezien om aan appellante een randvoorwaardenkorting van 5% op te leggen. Aanvankelijk had verweerder daaraan vijf niet-nalevingen ten grondslag gelegd. Bij het verweerschrift heeft verweerder dit beperkt tot drie niet-nalevingen. Het gaat daarbij om twee niet-nalevingen op het terrein van gezondheid die hebben plaatsgevonden in 2015, en één niet-naleving op het terrein van dierenwelzijn die heeft plaatsgevonden in 2016. Verweerder heeft de randvoorwaardenkorting berekend over de rechtstreekse betalingen voor het jaar 2016.

2. De eerste niet-naleving, op het terrein van gezondheid, houdt verband met de onjuiste registratie van de toepassing van diergeneesmiddelen voor het rund waarop de melding van 3 december 2015 zag. Volgens verweerder hield appellante het zogeheten logboek diergeneesmiddelen niet volledig bij. In de agenda die appellante als logboek gebruikte, stond bij de datum 18 november 2015 onder meer vermeld "429 gespoeld + novem". Bij de controle op 3 maart 2016 stelde appellante dat 429 het eerdergenoemde rund met levensnummer 497732475 was. Verweerder meent dat de vermelding in het logboek onvolledig is, omdat in het logboek niet is opgenomen welk diergeneesmiddel is toegepast, wat de wachttijd is en om welk dier het precies gaat. Verweerder laat daarbij in het midden dat het diergeneesmiddel blijkt uit het logboekformulier dat de dierenarts aan appellante heeft afgegeven niet op 18 november 2015, maar op 17 november 2015 is toegediend. Van deze onvolledigheden verwijt verweerder appellante met name dat het rund niet is geïdentificeerd. Verweerder heeft ter zitting de eerste niet-naleving tot dit aspect beperkt. Identificatie met halsbandnummer 429 is volgens verweerder onvoldoende, te minder omdat appellante tijdens de controle geen administratie aan de inspecteurs van de NVWA kon overleggen waaruit de koppeling van halsbandnummer 429 met levensnummer 497732475 was te herleiden.

3. De tweede niet-naleving, ook op het terrein van gezondheid, is het niet in acht nemen van de voorgeschreven wachttijd na de toepassing van het diergeneesmiddel op eerdergenoemd rund met levensnummer 497732475. Het tijdsverloop tussen de toepassing op 17 november 2015 en de aanbidding van het rund bij de slachterij op 3 december 2015 is minder dan de voorgeschreven 28 dagen. Gelet op de hierna vermelde uitkomst van de beoordeling van de eerste en derde niet-nalevingen, is voor de vraag of verweerder terecht een randvoorwaardenkorting van 5% voor 2016 heeft opgelegd, niet relevant of verweerder de tweede niet-naleving terecht heeft geconstateerd. Beoordeling van het beroep voor zover dat ziet op de constatering van de tweede niet-naleving blijft daarom achterwege.

4. De derde niet-naleving, op het terrein van dierenwelzijn, is het ontbreken van een droge en schone ligplaats voor kalveren. Bij de controle ter plaatse op 3 maart 2016 stelden inspecteurs van de NVWA vast dat elf kalveren niet de beschikking hadden over hygiënische huisvesting en een droge en schone ligplaats.

5. Vanwege die laatste niet-naleving en andere niet-nalevingen die hier niet in geschil zijn, heeft verweerder appellante op 15 september 2016 bericht voornemens te zijn een

randvoorwaardenkorting van 3% over 2016 toe te passen. Vervolgens heeft verweerder appellante op 12 januari 2017 bericht dat hij gelet op de ontvangst van nieuwe informatie van de NVWA – die onder meer ziet op de eerste en tweede (hierboven onder 2 respectievelijk 3 omschreven) niet-naleving – voornemens is om een randvoorwaardenkorting van 5% in plaats van 3% over 2016 op te leggen.

### Regelgevend kader

6. Verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (Verordening 1306/2013) luidt, voor zover hier van belang, als volgt:

#### "Artikel 91

##### Algemeen beginsel

1. Wanneer een in artikel 92 bedoelde begunstigde niet voldoet aan de in artikel 93 vastgelegde voorschriften inzake de randvoorwaarden, krijgt hij een administratieve sanctie opgelegd.

(...)

#### Artikel 92

##### Betrokken begunstigten

Artikel 91 is van toepassing op begunstigten die rechtstreekse betalingen op grond van Verordening (EU) nr. 1307/2013 (...) ontvangen.

(...)

#### Artikel 99

##### Berekening van de administratieve sanctie

1. De in artikel 91 bedoelde administratieve sanctie wordt opgelegd in de vorm van een verlaging of uitsluiting van het totale bedrag van de in artikel 92 bedoelde betalingen die aan de desbetreffende begunstigde zijn toegekend of moeten worden toegekend voor steunaanvragen die hij in het kalenderjaar van de constatering van de niet-naleving heeft

ingediend of zal indienen.

(...)"

7. Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 640/2014 van de Commissie van 11 maart 2014 tot aanvulling van Verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft het geïntegreerd beheers- en controlesysteem en de voorwaarden voor weigering of intrekking van betalingen en voor administratieve sancties in het kader van rechtstreekse betalingen, plattelandsontwikkelingsbijstand en de randvoorwaarden (Verordening 640/2014), luidt, voor zover hier van belang, als volgt:

"Artikel 39

Berekening en toepassing van administratieve sancties in geval van nalatigheid

1. Wanneer een geconstateerde niet-naleving het gevolg is van nalatigheid van de begunstigde, wordt een verlaging toegepast. Deze verlaging bedraagt in de regel 3% van het totale bedrag aan betalingen en jaarlijkse premies die in artikel 92 van Verordening (EU) nr. 1306/2013 worden genoemd. (...)"

8. Uitvoeringsverordening (EU) nr. 809/2014 van de Commissie van 17 juli 2014 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen voor Verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft het geïntegreerd beheers- en controlesysteem, plattelandsontwikkelingsmaatregelen en de randvoorwaarden (Verordening 809/2014) luidt, voor zover hier van belang, als volgt:

"Artikel 73

Algemene beginselen

(...)

4. De administratieve sanctie wordt toegepast op het totale bedrag van de in artikel 92 van Verordening (EU) nr. 1306/2013 bedoelde betalingen die aan deze begunstigde zijn toegekend of moeten worden toegekend:

a) voor steunaanvragen of betalingsaanvragen die hij in het jaar van de constatering van de niet-naleving heeft ingediend of zal indienen;

(...)

Artikel 74

---

Berekening en toepassing van administratieve sancties in geval van nalatigheid

---

1. Wanneer meer dan één niet-naleving door nalatigheid is geconstateerd en de niet-nalevingen betrekking hebben op verschillende terreinen van de randvoorwaarden, wordt de in artikel 39, lid 1, van Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 640/2014 bepaalde procedure voor de vaststelling van de verlaging afzonderlijk toegepast op elke niet-naleving.

De daaruit voortvloeiende verlagingpercentages worden bij elkaar opgeteld. De maximale verlaging is evenwel niet hoger dan 5% van het in artikel 73, lid 4, van deze verordening bedoelde totale bedrag.

(...)"

9. Artikel 4.8, derde lid, van de Uitvoeringsregeling luidt als volgt:

"De minister stelt de sancties, bedoeld in artikel 91, eerste lid, van Verordening (EU) nr. 1306/2013 vast overeenkomstig de artikelen 97 en 99 van Verordening (EU) nr. 1306/2013."

10. De Regeling houders van dieren luidt, voor zover hier van belang, als volgt:

"Artikel 3.1. Administratie van diergeneesmiddelen door houder van dieren

1. Een houder van dieren die dieren houdt die voor de productie van levensmiddelen zijn bestemd, voert een administratie inzake iedere transactie met diergeneesmiddelen als bedoeld in de artikelen 2.13, 2.14 en 4.12 van de Regeling diergeneesmiddelen, in welke administratie de volgende documenten en gegevens zijn opgenomen:

(...)

d. de identificatie van de behandelde dieren;

(...)"

11. Het Besluit houders van dieren luidt, voor zover hier van belang, als volgt:

"Artikel 2.36. Ligruimte

1. De ligruimte van een stal is comfortabel en zindelijk, beschikt over een behoorlijke afvoer en is niet schadelijk voor de kalveren.

(...)"

Geschilpunten die kunnen worden beslecht zonder uitleg van Unierecht door het Hof van Justitie

12. Appellante heeft zich op het standpunt gesteld dat het bezwaar niet mocht worden behandeld en afgehandeld door een medewerker van hetzelfde bestuursorgaan als het bestuursorgaan dat het primaire besluit heeft genomen. Voor zover appellante bedoelt dat zij door een adviescommissie had moeten worden gehoord in plaats van door een medewerker van verweerder, moet worden vastgesteld dat daartoe geen wettelijke verplichting bestaat. Evenmin ziet het College in hetgeen appellante heeft aangevoerd aanleiding voor het oordeel dat het in artikel 2:4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) neergelegde verbod op vooringenomenheid is geschonden. Voor zover appellante met haar standpunt bedoelt dat een ander op het bezwaar moet beslissen dan het bestuursorgaan dat het primaire besluit heeft genomen, wijst het College erop dat het inherent is aan de bezwaarprocedure zoals die is neergelegd in de Awb dat het bestuursorgaan zijn eigen besluit heroverweegt. Het betoog slaagt dus niet.

13. Appellante heeft de niet-nalevingen betwist en heeft daartoe onder meer aangevoerd dat verweerder de rapporten van de NVWA niet aan de constatering van de niet-nalevingen ten grondslag mocht leggen, omdat de rapporten niet zijn ondertekend en appellante niet binnen drie maanden na de datum van controle ter plaatse in kennis is gesteld van de geconstateerde niet-nalevingen. Een begunstigde wordt van elke geconstateerde niet-naleving in kennis gesteld binnen drie maanden na de controle ter plaatse, zo is bepaald in artikel 72, derde lid, eerste alinea, van Verordening 809/2014. Anders dan appellante lijkt te betogen, kan een begunstigde ook op andere wijze dan door toezending van een kopie van het rapport in kennis worden gesteld van de niet-naleving. De niet-nalevingen zijn geconstateerd bij een controle ter plaatse op 3 maart 2016. Naar aanleiding van die constatering heeft de NVWA op 4 maart 2016 aan appellante een 'herstelbrief' gezonden. In de herstelbrief zijn onder meer als bevindingen vermeld dat het logboek diergeneesmiddelen niet volledig werd bijgehouden en dat elf kalveren niet de beschikking hadden over hygiënische huisvesting en een droge en schone ligplaats. In de brief is ook vermeld dat met appellante is afgesproken dat zij onder meer zo snel mogelijk ervoor zorgt dat het logboek diergeneesmiddelen volledig wordt bijgehouden en dat haar dieren te allen tijde beschikken over hygiënische huisvesting en een droge en schone ligplaats. Daarbij zijn de gegevens vermeld die appellante bij een

behandeling moet noteren, waaronder de identificatie van de behandelde dieren (levensnummer of werknummer). Hiermee is appellante naar het oordeel van het College in kennis gesteld van de geconstateerde niet-nalevingen, zodat haar betoog feitelijke grondslag mist. Over de ondertekening van de rapporten stelt het College allereerst vast dat het rapport van bevindingen (nr. 91696) van 9 maart 2016, waarin de eerste niet-naleving (de onjuiste registratie van de toepassing van diergeneesmiddelen) is opgenomen, is ondertekend door de inspecteurs die het hebben opgesteld, zodat het betoog van appellante in zoverre feitelijke grondslag mist. Wat betreft het rapport "Welzijn dieren algemeen" (nr. 2477/16/0034) waarin de derde niet-naleving (het ontbreken van een droge en schone ligplaats voor elf kalveren) is opgenomen, oordeelt het College dat het enkele feit dat het niet is ondertekend de geloofwaardigheid van de bevindingen in het rapport op zichzelf niet aantast. Verweerder mocht de rapporten dus aan zijn besluitvorming ten grondslag leggen. Het betoog slaagt niet.

14. Over de eerste niet-naleving (de onjuiste registratie van de toepassing van diergeneesmiddelen) overweegt het College als volgt. Appellante heeft in de agenda die zij als logboek diergeneesmiddelen hanteerde, niet het levensnummer of werknummer van het rund vermeld, maar het halsbandnummer dat appellante haar had toegewezen. Appellante meent dat dit voldoende identificatie is. Met appellante moet worden vastgesteld dat houders van dieren in artikel 3.1, eerste lid, aanhef en onder d, van de Regeling houders van dieren in algemene termen worden verplicht om de identificatie van de behandelde dieren in het logboek op te nemen. Niet is daarbij bepaald hoe die identificatie dient plaats te vinden. Tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat deze bepaling van toepassing is op uiteenlopende soorten dieren die voor de productie van levensmiddelen zijn bestemd. Voor runderen geldt dat elk individueel dier wordt geïdentificeerd aan de hand van een identificatiecode – ook wel aangeduid als het levensnummer –, op grond van artikel 4, eerste lid, van Verordening (EG) nr. 1760/2000 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. Appellante heeft, zo heeft verweerder bij de controle ter plaatse geconstateerd, in het logboek niet de identificatiecode gebruikt, noch is in het logboek de eventuele koppeling tussen die identificatiecode en het door appellante gebruikte halsbandnummer terug te vinden. Het College is van oordeel dat verweerder terecht de eerste niet-naleving heeft geconstateerd.



15. Over de derde niet-naleving – het ontbreken van een droge en schone ligplaats voor elf kalveren – overweegt het College als volgt. Op basis van de bevindingen neergelegd in het rapport "Welzijn dieren algemeen" en de door verweerder overgelegde foto's is het College van oordeel dat verweerder terecht heeft geconstateerd dat appellante op het moment van de controle geen droge en schone ligplaats heeft geboden aan de elf kalveren. Dit is in strijd met artikel 2.36, eerste lid, van het Besluit houders van dieren, waarin is bepaald dat de ligruimte van een kalverstal comfortabel en zindelijk moet zijn. Dat eenmaal daags stro verversen toereikend zou zijn om bij een roostervloer een droge en schone ligplaats te garanderen, zoals appellante heeft betoogd, doet niet af aan de constatering bij de controle ter plaatse. Hetzelfde geldt voor het betoog van appellante dat zij bezig was met de inrichting van een nieuwe kalverstal die zij stelt daags na de controle in gebruik te hebben genomen. Ook dan had appellante de verplichting om voorafgaand aan de ingebruikneming van de nieuwe stal de kalveren een ligplaats te bieden die voldeed aan genoemde regelgeving. Gezien het voorgaande is het College van oordeel dat verweerder terecht de derde niet-naleving heeft geconstateerd.

16. Nu verweerder terecht de eerste en de derde niet-naleving heeft geconstateerd, komt vervolgens de sanctie daarvoor aan de orde. Appellante heeft betoogd, zo begrijpt het College, dat verweerder had moeten vasthouden aan zijn aanvankelijke voornemen om een randvoorwaardenkorting van 3% op te leggen, en dat verweerder bij de vaststelling van de hoogte van de randvoorwaardenkorting de ontvangst van nieuwe informatie van de NVWA niet had mogen betrekken. Het College ziet voor dat betoog geen rechtsgrondslag. Integendeel, de artikelen 73 en 74 van Verordening 809/2014 voorzien in dwingende bepalingen over de door verweerder toe te passen randvoorwaardenkorting ingeval van herhaalde niet-nalevingen. Verweerder was dus verplicht om de nieuwe informatie te betrekken bij de beslissing over de hoogte van de randvoorwaardenkorting. Het betoog slaagt niet.

17. Over het betoog van appellante dat verweerder had moeten volstaan met een waarschuwing (de zogeheten 'early warning') overweegt het College het volgende. Op grond van artikel 99, eerste lid, van Verordening 1306/2013 kan in het geval van een niet-naleving van gering belang de randvoorwaardenkorting worden gematigd. Verder kan op grond van het tweede lid, in gevallen van een niet-naleving die gelet op haar geringe ernst, omvang en duur geen aanleiding geeft tot een verlaging of uitsluiting, voor zover geen sprake is van een

herhaling, worden volstaan met het doen van een waarschuwing. Gevallen die een rechtstreeks gevaar voor de volksgezondheid of de gezondheid van dieren vormen, geven altijd aanleiding tot verlaging of uitsluiting. Artikel 99 van Verordening 1306/2013 is nader uitgewerkt in artikel 2, eerste en tweede lid, van de Beleidsregel Uitvoeringsregeling rechtstreekse betalingen GLB (Beleidsregel). Op grond van dit artikel is het ontbreken van een droge en schone ligplaats voor kalveren niet een niet-naleving waarvoor aan de landbouwer eerst een waarschuwing wordt gegeven. Het ontbreken in het logboek van de identificatie van het dier waarop diergeneesmiddelen zijn toegepast, valt niet onder het criterium genoemd in artikel 2, tweede lid, aanhef en onder d, van de Beleidsregel, namelijk dat het register in geringe mate niet volledig moet zijn bijgehouden. Het College volgt verweerder in zijn standpunt dat deze inbreuk op het belang van identificatie van het dier maakt dat het hier geen niet-naleving van gering belang betreft. Het College ziet geen aanleiding voor het oordeel dat verweerder desondanks voor de twee niet-nalevingen eerst een waarschuwing aan appellante had moeten geven, gelet op aard en aantal van de door hem geconstateerde niet-nalevingen. Dat een medewerker van verweerder telefonisch heeft gezegd dat de soep waarschijnlijk niet zo heet zou worden gegeten als zij was opgediend, zoals appellante heeft gesteld, kan geen gerechtvaardigd beroep op gewekt vertrouwen opleveren, reeds omdat geen sprake is van een uitdrukkelijke, ongeclausuleerde toezegging. Het betoog slaagt niet.

#### Motivering van de prejudiciële vraag

18. Uit het voorgaande volgt dat verweerder bevoegd is voor de eerste en voor de derde niet-naleving van de randvoorwaarden aan appellante een randvoorwaardenkorting op te leggen.
19. Appellante heeft echter aangevoerd dat verweerder de randvoorwaardenkorting ten onrechte heeft vastgesteld op 5% van de aan haar voor het jaar 2016 te verlenen rechtstreekse betalingen. Daarover overweegt het College als volgt.
20. Het jaar waarin de eerste niet-naleving van de randvoorwaarden heeft plaatsgevonden is niet hetzelfde als het jaar waarin de derde niet-naleving van de randvoorwaarden heeft plaatsgevonden en waarin beide niet-nalevingen van de randvoorwaarden zijn geconstateerd. De eerste niet-naleving heeft immers plaatsgevonden in 2015, terwijl de derde niet-naleving

en de constatering van beide niet-nalevingen hebben plaatsgevonden in 2016. Voor de eerste niet-naleving komen het jaar van niet-naleving en het jaar van constatering dus niet overeen.

21. Voor zowel de eerste als de derde niet-naleving van de randvoorwaarden heeft verweerder een korting van 3% vastgesteld, op grond van artikel 39, eerste lid, van Verordening 640/2014. Nu de twee niet-nalevingen van de randvoorwaarden in hetzelfde jaar (namelijk 2016) zijn geconstateerd en zij betrekking hebben op verschillende terreinen van de randvoorwaarden, namelijk op het terrein van gezondheid en op het terrein van dierenwelzijn, heeft verweerder de twee kortingen bij elkaar opgeteld, en deze samen vastgesteld op het maximum van 5%, dat volgt uit artikel 74 van Verordening 809/2014.

22. Verweerder heeft, zoals artikel 99, eerste lid, van Verordening 1306/2013 en artikel 73, vierde lid, aanhef en onder a, van Verordening 809/2014 bepalen, de randvoorwaardenkorting berekend over de rechtstreekse betalingen voor het jaar waarin de niet-nalevingen van de randvoorwaarden zijn geconstateerd en niet voor de jaren waarin beide niet-nalevingen hebben plaatsgevonden. De tekst van die bepalingen is – ook in de Franse en Engelse taalversie – duidelijk: de randvoorwaardenkorting wordt berekend op de betalingen voor het jaar van constatering van de niet-nalevingen.

23. Het College heeft echter twijfels over de geldigheid van artikel 99, eerste lid, van Verordening 1306/2013 en van artikel 73, vierde lid, aanhef en onder a, van Verordening 809/2014, voor zover daarin het jaar van constatering beslissend is voor de bepaling van het jaar waarover de randvoorwaardenkorting wordt berekend, in de situatie dat het jaar van niet-naleving van de randvoorwaarden niet hetzelfde is als het jaar van constatering ervan. Het College ziet daarvoor aanleiding in het arrest van het Hof van Justitie van 25 juli 2018 in zaak C-239/17 (Teglgaard en Fløjstrupgård (ECLI:EU:C:2018:597), punten 34 tot en met 59).

24. Het College onderkent dat het arrest in de zaak Teglgaard en Fløjstrupgård ziet op de voorlopers van de hier van toepassing zijnde verordeningen en dus op andere verordeningen, dat er verschillen waren tussen de taalversies van die verordeningen en dat het gaat over de uitlegging van die verordeningen en meer in het bijzonder of verlagingen van de rechtstreekse betalingen wegens niet-naleving van de randvoorwaarden moeten worden berekend op basis van de verleende of te verlenen betalingen voor het jaar waarin die niet-naleving heeft plaatsgevonden of voor het jaar van de constatering ervan. Niettemin zouden de redenen op

grond waarvan het Hof van Justitie in die zaak tot de conclusie komt dat verlagingen van de rechtstreekse betalingen wegens niet-naleving van de randvoorwaarden moeten worden berekend op basis van de verleende of te verlenen betalingen voor het jaar waarin de niet-naleving heeft plaatsgevonden, met zich kunnen brengen dat de keuze van de Uniewetgever om in de verordeningen die hier van toepassing zijn uit te gaan van het jaar van de constatering ervan, in strijd is met de beginselen van gelijke behandeling, evenredigheid en rechtszekerheid voor zover het jaar van niet-naleving van de randvoorwaarden niet hetzelfde is als het jaar van constatering ervan. Het Hof van Justitie oordeelt immers dat bij de inaanmerkingneming van het jaar van de constatering van de niet-naleving van de randvoorwaarden voor de berekening van de verlaging van de rechtstreekse betalingen een risico bestaat dat het bedrag van de betalingen waarop de verlaging wordt toegepast aanzienlijk hoger is dan dat van het jaar waarin de niet-naleving van de randvoorwaarden plaatsvond of, omgekeerd, dat de toegepaste verlaging aanzienlijk minder hoog uitvalt wanneer het bedrag van de rechtstreekse betalingen is afgenomen tussen het jaar van de niet-naleving en het jaar van de constatering ervan, dat het verband tussen de gedraging van de landbouwer en de daaruit voortvloeiende verlaging of intrekking niet altijd is gewaarborgd en dat het voor de landbouwer moeilijk is om de te dragen financiële gevolgen te voorzien (zie de punten 47 en volgende en de conclusie van Advocaat-Generaal Sharpston van 17 mei 2018, ECLI:EU:C:2018:328, met name punten 87 tot en met 101).

25. Zoals het Hof van Justitie heeft geoordeeld in het arrest van 22 oktober 1987 in zaak 314/85 (Foto-Frost (ECLI:EU:C:1987:452)) zijn de nationale rechterlijke instanties niet bevoegd handelingen van de instellingen van de Europese Unie ongeldig te verklaren en komt de bevoegdheid om de ongeldigheid van deze handelingen vast te stellen alleen aan het Hof van Justitie toe. Nu het College twijfel heeft over de geldigheid van artikel 99, eerste lid, van Verordening 1306/2013 en van artikel 73, vierde lid, aanhef en onder a, van Verordening 809/2014, voor zover daarin het jaar van constatering beslissend is voor de bepaling van het jaar waarover de randvoorwaardenkorting wordt berekend, in de situatie dat het jaar van niet-naleving van de randvoorwaarden niet hetzelfde is als het jaar van constatering ervan, is het College ingevolge artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie gehouden dienaangaande het Hof van Justitie om een prejudiciële beslissing te verzoeken. Het College zal daarom het Hof van Justitie verzoeken bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op de vraag of genoemde bepalingen in zoverre geldig zijn.

26. Mocht het Hof van Justitie oordelen dat artikel 99, eerste lid, van Verordening 1306/2013 en artikel 73, vierde lid, aanhef en onder a, van Verordening 809/2014 voor zover daarin het jaar van constatering beslissend is voor de bepaling van het jaar waarover de randvoorwaardenkorting wordt berekend, in de situatie dat het jaar van niet-naleving van de randvoorwaarden niet hetzelfde is als het jaar van constatering ervan, ongeldig zijn, dan lijkt dat voor het besluit in de onderhavige zaak tot gevolg te hebben dat verweerder de bij dat besluit opgelegde randvoorwaardenkorting van 5% van de aan appellante voor het jaar 2016 te verlenen rechtstreekse betalingen ten onrechte mede heeft gebaseerd op de eerste niet-naleving van de randvoorwaarden in 2015. Op basis van – enkel – de derde niet-naleving van de randvoorwaarden in 2016 zou dan een randvoorwaardenkorting van 3% op basis van de aan appellante voor het jaar 2016 te verlenen rechtstreekse betalingen moeten worden vastgesteld. Het is dan vervolgens de vraag of er in het Unierecht een grondslag bestaat om toch een randvoorwaardenkorting op te leggen ter zake van niet-naleving van randvoorwaarden in de situatie dat het jaar van niet-naleving van de randvoorwaarden niet hetzelfde is als het jaar van constatering ervan, zoals dat hier het geval is ten aanzien van de eerste niet-naleving van de randvoorwaarden in 2015. Hoewel die vraag in het onderhavig geschil niet voorligt – het besluit ziet immers alleen op de korting van de rechtstreeks betalingen in 2016 –, moet deze vraag bij beantwoording van de prejudiciële vraag wel onder ogen worden gezien. Het ontbreken van een dergelijke grondslag zou immers afbreuk doen aan de doelstelling van Verordening 1306/2013 met betrekking tot de naleving van de randvoorwaarden, zoals volgt uit de overwegingen 53 en 54 van de considerans ervan, die de volledige betaling van rechtstreekse betalingen koppelt aan de naleving van voorschriften voor het grondbeheer, de landbouwproductie en landbouwactiviteiten. Deze voorschriften zijn erop gericht basisnormen op het gebied van milieu, klimaatverandering, een goede landbouw- en milieuconditie van de grond, gezondheid van mensen, dieren en planten, en dierenwelzijn op te nemen in het Gemeenschappelijke Landbouwbeleid (vergelijk het arrest in de zaak Teglgaard en Fløjstrupgård, hiervoor aangehaald, punt 40).

27. In afwachting van het arrest van het Hof van Justitie zal iedere verdere beslissing worden aangehouden.

**Beslissing**

Het College:

- verzoekt het Hof van Justitie bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen ten aanzien van de volgende vraag:

Zijn artikel 99, eerste lid, van Verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en artikel 73, vierde lid, aanhef en onder a, van Uitvoeringsverordening (EU) nr. 809/2014 van de Commissie van 17 juli 2014 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen voor Verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft het geïntegreerd beheers- en controlesysteem, plattelandsontwikkelingsmaatregelen en de randvoorwaarden geldig, voor zover daarin het jaar van constatering beslissend is voor de bepaling van het jaar waarover de randvoorwaardenkorting wordt berekend in de situatie dat het jaar van niet-naleving van de randvoorwaarden niet hetzelfde is als het jaar van constatering ervan?

- houdt iedere verdere beslissing aan.

Deze uitspraak is gedaan door mr. A. Venekamp, mr. H.L. van der Beek en mr. C.J. Borman, in aanwezigheid van mr. M.B.L. van der Weele, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 23 april 2019.

w.g. A. Venekamp

w.g. M.B.L. van der Weele

**voor afschrift  
conform**