

Geanonimiseerde versie

Vertaling

C-365/19 – 1

Zaak C-365/19

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

8 mei 2019

Verwijzende rechter:

Verwaltungsgericht Schwerin (Duitsland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

16 april 2019

Verzoekende partij:

FD

Verwerende partij:

Staatliches Amt für Landwirtschaft und Umwelt Mittleres
Mecklenburg

[OMISSIS]

VERWALTUNGSGERICHT

SCHWERIN

BESLISSING

In de bestuursrechtelijke procedure

FD,

[OMISSIS] Langenhagen [OMISSIS]

[OMISSIS]

- verzoekster -

t e g e n

Staatliches Amt für Landwirtschaft und Umwelt Mittleres Mecklenburg
(rijksdienst voor landbouw en milieu regio Midden-Mecklenburg, Duitsland)

[OMISSIS] Rostock

- verweerder -

inzake

subsidies, aanpassingssteun, braakleggingspremies [**Or. 2**]

heeft de Vierde kamer van het Verwaltungsgericht Schwerin (bestuursrechter in eerste aanleg, Schwerin, Duitsland) [OMISSIS] op

16 april 2019

[OMISSIS]

[OMISSIS] [samenstelling van de rechtsprekende formatie][OMISSIS] beslist:

De procedure wordt geschorst en het Hof van Justitie van de Europese Unie wordt overeenkomstig artikel 267 VWEU verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

Verleent artikel 30, lid 6, van verordening (EU) nr. 1307/2013 – desgevallend juncto artikel 28, lid 2, van gedelegeerde verordening (EU) nr. 639/2014 – ook een recht op toewijzing van betalingsrechten voor het aanvraagjaar 2016 aan een jonge landbouwer wanneer reeds tevoren, op grond van artikel 24 van verordening (EU) nr. 1307/2013, uit het nationale maximum 2015 betalingsrechten overeenkomstig zijn toenmalige areaal kosteloos aan hem zijn toegewezen?

Gronden:

I.

1. Met het beroep vordert verzoekster de toewijzing van betalingsrechten voor het aanvraagjaar 2016 en de toekenning van (bijkomende) rechtstreekse betalingen voor het aanvraagjaar 2016 op basis van deze betalingsrechten.
2. Verzoekster leidt een landbouwbedrijf. Zij is een jonge landbouwer in de zin van artikel 50, lid 2, van verordening (EU) nr. 1307/2013. Op haar verzoek heeft zij voor het aanvraagjaar 2015, op basis van haar toenmalige [**Or. 3**] oppervlakte, uit het regionale maximum 32,17 betalingsrechten op grond van artikel 24 van verordening (EU) nr. 1307/2013 van verweerder kosteloos toegewezen gekregen.

3. Op 12 mei 2016 verzocht zij om nog eens 30,32 betalingsrechten aan haar als jonge landbouwer toe te wijzen daar haar bedrijf zich ondertussen uitstrekke over een oppervlakte van 62,777 ha. Bij beschikking van 26 januari 2017 heeft verweerder dat verzoek afgewezen.
4. Naar aanleiding van de eveneens op 12 mei 2016 ingediende aanvraag om toewijzing van rechtstreekse betalingen voor het aanvraagjaar 2016 en om een vergoeding ter zake van „financiële discipline”, heeft verweerder haar bij beschikking van 31 januari 2017 steun ten bedrage van 11 390,16 EUR toegekend. Uit de beschikking blijkt dat verzoekster weliswaar over een vastgestelde oppervlakte van 62,4893 ha beschikt, maar dat de betalingsrechten, gelet op het feit dat zij slechts over 32,17 betalingsrechten uit de toewijzing voor het jaar 2015 beschikte, de beperkende factor voor de toewijzing waren.
5. De door verzoekster tegen de beschikkingen van 26 januari 2017 en 31 januari 2017 ingediende bezwaren zijn bij besluit van 24 november 2014 door verweerder afgewezen. Ondanks haar status van jonge landbouwer konden haar op grond van artikel 30, lid 6, van verordening (EU) nr. 1307/2013 geen bijkomende betalingsrechten meer worden toegewezen daar verzoekster reeds in 2015 betalingsrechten kosteloos had verkregen uit het maximum. Betalingsrechten kunnen volgens voornoemde Unierechtelijke bepaling juncto § 16a van de (nationale) Direktzahlungen-Durchführungsverordnung (Duits uitvoeringsbesluit inzake rechtstreekse betalingen; hierna: „DirektZahlDurchfV”) slechts eenmaal aan een landbouwer worden toegewezen. Indien nog eens betalingsrechten uit de reserve zouden worden toegewezen aan jonge landbouwers die reeds in het aanvraagjaar 2015 betalingsrechten uit het regionale maximum hadden gekregen, dan zouden zij worden bevoordeeld ten opzichte van landbouwers die in 2015 via de „normale procedure” van artikel 24 van verordening (EU) nr. 1307/2013 betalingsrechten uit het regionale maximum hadden gekregen en voor wie die mogelijkheid van kosteloze toewijzing van bijkomende betalingsrechten niet bestaat. Daarenboven zouden jonge landbouwers zoals verzoekster anders een betere positie verwerven dan jonge landbouwers die pas later met hun activiteiten waren begonnen [Or. 4] en eveneens slechts één keer betalingsrechten kunnen krijgen (§ 16a DirektZahlDurchfV). Bij gebrek aan bijkomende betalingsrechten kon aan verzoekster geen aanvullende steun voor het aanvraagjaar 2016 worden toegekend.
6. Op 22 december 2017 heeft verzoekster beroep ingesteld bij het Verwaltungsgericht. Zij stelt als jonge landbouwer recht te hebben op toewijzing van nog eens 30,32 betalingsrechten. Zo dit recht al niet voortvloeit uit artikel 30, leden 4 en 6, van verordening (EU) nr. 1307/2013, dan in ieder geval uit artikel 28, lid 2, van gedelegeerde verordening (EU) nr. 2014/639. Volgens deze bepaling heeft een jonge landbouwer die reeds betalingsrechten bezit, recht op toewijzing van een aantal betalingsrechten uit de nationale reserve waaraan het hem ontbrak om voor al zijn subsidiabele hectaren in 2016 over voldoende betalingsrechten te beschikken. De Europese wetgever heeft niet bepaald dat op grond van artikel 24 van verordening (EU) nr. 2013/1307 uitgekeerde

betalingsrechten tot gevolg hebben dat geen aanspraak meer kan worden gemaakt op rechten uit hoofde van artikel 30, lid 6, van verordening (EU) nr. 1307/2013 juncto artikel 28, lid 2, van gedelegeerde verordening (EU) nr. 2014/639. Voor zover verweerder zich beroept op de nationale bepaling § 16a DirektZahlDurchfV, sluit dit alleen uit dat nog een – tweede – keer betalingsrechten uit de nationale reserve aan jonge landbouwers kunnen worden toegewezen. Dit is echter niet het geval ten aanzien van verzoekster daar de toewijzing 2015 op grond van artikel 24 van verordening (EU) nr. 1307/2013 niet de nationale reserve betrof.

7. Rekening houdend met aan haar toekomende bijkomende 30,32 betalingsrechten, stemt de waarde van de geldend gemaakte aanspraak op aanvullende steun overeen met 9 654,01 EUR.
8. [OMISSIS] [de gevorderde rente]
9. Verzoekster vordert:
10. 1. nietigverklaring van de beschikking van verweerder van 26 januari 2017 en diens beslissing op bezwaar van 24 november 2017, voor zover deze beletten [Or. 5] dat verweerder ertoe wordt verplicht om voor 2016 nog eens 30,32 betalingsrechten aan haar toe te wijzen en
11. 2. verweerder, door de nietigverklaring van diens beschikking van 31 januari 2017 en diens beslissing op bezwaar van 24 november 2017, ertoe te verplichten haar voor 2016 bijkomende rechtstreekse betalingen ten bedrage van 9 645,01 EUR toe te kennen, te vermeerderen met rente ten belope van 0,5 % voor iedere volle maand vanaf de datum van inleiding van het geding.
12. Verweerder concludeert tot
13. verwerping van het beroep.
14. Hij houdt vast aan zijn rechtsopvatting. Het zou onverstandig zijn om rekening te houden met het onderscheid dat verzoekster maakt tussen de nationale reserve en het regionale maximum waaruit zij in 2015 betalingsrechten kosteloos heeft ontvangen. Volgens het DirektZahlDurchfV maken zowel de nationale reserve als het regionale maximum deel uit van het nationale maximum voor de basisbetalingsregeling overeenkomstig artikel 22 van verordening (EU) nr. 1307/2013.
15. Artikel 30 van verordening (EU) nr. 1307/2013 is in het leven geroepen om landbouwers die in 2015 niet hebben voldaan aan de voorwaarde van artikel 24 van deze verordening, noch aan de in die bepaling vervatte voorwaarden met betrekking tot 2013, de mogelijkheid te bieden om betalingsrechten toegewezen te krijgen. Zonder het recht uit hoofde van artikel 30, lid 6, van verordening (EU) nr. 1307/2013 zouden jonge landbouwers en nieuwkomers in de regel aangewezen zijn op de verwerving van betalingsrechten tegen vergoeding. Volgens overweging 24 van verordening (EU) nr. 1307/2013 dient de nationale reserve in

de eerste plaats te worden aangewend om te bevorderen dat jonge landbouwers en nieuwkomers aan de regeling deelnemen. Landbouwers die reeds betalingsrechten uit het regionale maximum hebben ontvangen, hebben daaraan echter geen behoefte omdat zij reeds op de meest voordelige wijze aan de regeling deelnemen, namelijk door de kosteloze toewijzing van betalingsrechten [Or. 6]. Deze versoepeling vormt ook geen positieverbetering daar hierdoor enkel dezelfde deelnamemogelijkheid als die van de „oude” landbouwers werd geboden, die in 2015 overeenkomstig artikel 24 van verordening (EU) nr. 1307/2013 aan de regeling konden deelnemen door middel van toewijzing van betalingsrechten in plaats van deze (tegen vergoeding) te moeten aankopen. Overeenkomstig artikel 24 heeft een landbouwer evenwel slechts één keer (in 2015) betalingsrechten ontvangen. Indien een jonge landbouwer dus elk jaar om toewijzing van betalingsrechten zou kunnen verzoeken zolang hij die status had, dan zouden zij worden bevoordeeld ten opzichte van andere landbouwers. Dit moet § 16a van het DirektZahlDurchfV uitsluiten.

16. Overeenkomstig artikel 30, lid 4, van verordening (EU) nr. 1307/2013 zijn de lidstaten verplicht om betalingsrechten uit hun nationale of regionale reserves toe te wijzen op basis van objectieve criteria en op zodanige wijze dat de gelijke behandeling van de landbouwers wordt gewaarborgd en markt- en concurrentievervalsingen worden vermeden. De ten aanzien van de gelijke behandeling relevante groep bestaat uit de landbouwers die uit hoofde van artikel 24 of uit hoofde van artikel 30, lid 6, van verordening (EU) nr. 1307/2013 betalingsrechten kunnen toegewezen krijgen.
17. Voor zover verzoekster artikel 28, lid 2, van gedelegeerde verordening (EU) nr. 639/2014 als de rechtsgrondslag beschouwt, treft dit geen doel. Deze bepaling voorziet niet in een recht, maar vormt louter een regeling voor de berekening van het aantal en de waarde van de op die manier toe te wijzen betalingsrechten, zoals uit overweging 29 van deze verordening blijkt. Tegen de zienswijze van verzoekster pleit tevens dat de Commissie volgens de in artikel 35, lid 1, onder c), van verordening (EU) nr. 1307/2013 opgenomen machtigingsgrondslag voor gedelegeerde verordening (EU) nr. 639/2014 niet bevoegd was om een rechtsgrondslag vast te stellen die verder ging dan verordening (EU) nr. 1307/2013.

II.

18. [OMISSIS] [procedurele aspecten]
19. Het geding roept vragen op over de uitlegging van bepalingen van verordening (EU) nr. 1307/2013 en gedelegeerde verordening (EU) nr. 639/2014, die van doorslaggevend belang zijn voor de beslechting van de bij het Verwaltungsgericht Schwerin aanhangige procedure.
20. 1. De bewoordingen van artikel 30, lid 6, van verordening (EU) nr. 1307/2013 pleiten volgens de verwijzende rechter ertegen dat het voorschrift direct recht

geeft op toewijzing van betalingsrechten ten gunste van (onder andere) jonge landbouwers. Wanneer in dat artikel wordt bepaald dat de „lidstaten [...] hun nationale of hun regionale reserves [gebruiken] om bij voorrang betalingsrechten toe te wijzen aan jonge landbouwers [...]”, betekent dit ten opzichte van artikel 24, lid 1, van verordening (EU) nr. 1307/2013 („Betalingsrechten worden toegewezen aan landbouwers die [...]”) niet dat deze bepaling op zich reeds een aanspraak, een afdwingbaar subjectief recht, voor een jonge landbouwer doet ontstaan. Met de bepaling wordt aan de lidstaat enkel duidelijk gemaakt waarvoor de reserve bij voorrang moet worden gebruikt en als zodanig vormt zij een richtsnoer.

21. Deze zienswijze inzake de uitlegging wordt versterkt door lid 4 van artikel 30 van verordening (EU) nr. 1307/2013, volgens hetwelk de reserve „op basis van objectieve criteria en op zodanige wijze dat de gelijke behandeling van de landbouwers wordt gewaarborgd en markt- en concurrentievervalsingen worden vermeden” moet worden gebruikt voor de toewijzing van betalingsrechten. De bepaling suggereert dat ook in dit opzicht louter een richtlijn is vastgelegd voor een verdeelprogramma binnen het nationaal recht. Mocht artikel 30, lid 6, van verordening (EU) nr. 1307/2013 reeds op Unierechtelijk niveau een recht op uitputtende wijze in het leven roepen, hoe zou een staat dan nog aandacht kunnen besteden aan de richtlijnen in lid 4 van de bepaling?
22. Ook de regeling in artikel 30, lid 10, van verordening (EU) nr. 1307/2013, waarbij aan de lidstaten een keuzerecht bij de verwezenlijking van de doelstellingen van lid 6 van de bepaling wordt verleend (toewijzing van nieuwe betalingsrechten of de waarde per eenheid van alle bestaande betalingsrechten verhogen) pleit tegen de opvatting dat artikel 30, lid 6, van verordening (EU) nr. 1307/2013 direct een recht doet ontstaan.
23. Ten slotte volgt ook uit artikel 50 van verordening (EU) nr. 1307/2013 niets anders. De in lid 1 van dit artikel geregelde „jaarlijkse betaling aan jonge landbouwers” heeft geen betrekking [Or. 8] op de in casu litigieuze kwestie van de toewijzing van betalingsrechten. Volgens lid 4 van deze bepaling vereist die betaling aan jonge landbouwers veeleer dat (bestaande, toegewezen) betalingsrechten op grond van het landbouwareaal waarover de jonge landbouwer beschikt, in het boekjaar bij de activa worden opgenomen. Deze jaarlijkse betaling betreft een premie waarvan de betaling aan een termijn is gebonden, die in het Duitse recht nader is geregeld in § 19 Direktzahlungen-Durchführungsgesetz.
24. 2. De bewoordingen van artikel 28, lid 2, van gedelegeerde verordening (EU) nr. 639/2014 zijn daarentegen niet mis te verstaan. Wanneer een jonge landbouwer die reeds betalingsrechten heeft (zoals verzoekster), op grond van deze bepaling bijkomende betalingsrechten uit de nationale reserve of de regionale reserve aanvraagt, dan „ontvangt [hij] een aantal betalingsrechten dat gelijk is aan het aantal subsidiabele hectaren dat hij [...] heeft zonder dat hij daarvoor betalingsrechten (in eigendom of in pacht) heeft”.

25. Met die bewoordingen lijkt ook de uitlegging van verweerder verenigbaar te zijn, volgens welke deze bepaling enkel dient om de omvang van mogelijk toe te wijzen betalingsrechten af te bakenen, namelijk dat het maximum van de extra toewijzing van betalingsrechten afhankelijk is van de bestaande totale oppervlakte, maar geen Unierechtelijke grondslag voor een direct recht op toewijzing vormt, ook al ligt deze uitlegging afzonderlijk beschouwd minder voor de hand.
26. Volgens de verwijzende rechter pleit voor laatstgenoemde uitlegging dat artikel 35, lid 1, onder c), van verordening (EU) nr. 1307/2013 de Uniewetgever ten aanzien van gedelegeerde verordening (EU) nr. 639/2014 enkel machtiging verleent om „de vaststelling en berekening van het aantal en de waarde van betalingsrechten die uit de nationale reserve of de regionale reserves worden ontvangen” te regelen. Voor zover artikel 30, lid 6, van verordening (EU) nr. 1307/2013 als zodanig geen dergelijk recht verleent, hetgeen volgens de verwijzende rechter het geval is (zie hierboven), rijst door deze machtigingsbepaling de vraag of de Uniewetgever die de gedelegeerde verordening heeft vastgesteld, een dergelijk recht kan verlenen, daar [Or. 9] hij immers slechts binnen de grenzen van de machtigingsverordening van het Europees Parlement en de Raad mag handelen.
27. Tegen deze achtergrond neigt de verwijzende rechter ertoe om uit de aangevoerde Unierechtelijke voorschriften als zodanig geen „rechtsgrondslag”, noch een „subjectief recht” op toewijzing van bijkomende betalingsrechten voor jonge landbouwers af te leiden. Die rechten kunnen dus alleen voortvloeien uit een nationale verdelingspraktijk die is gebaseerd op het gelijkheidsprincipe en het beginsel dat het overheidsbestuur aan zijn eigen beslissingen is gebonden („Selbstbindung”), voor zover, zoals in Duitsland, die rechten niet resoluut door de wetgever zijn geregeld. Voor het bestaan van een verdelingspraktijk ten gunste van jonge landbouwers, waaraan de verweerder met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel zou gebonden zijn, bestaat geen enkel argument of aanknopingspunt.
28. 3. Indien uit artikel 30, lid 6, van verordening (EU) nr. 1307/2013, desgevallend juncto artikel 28, lid 2, van gedelegeerde verordening (EU) nr. 639/2014, een uitputtend geformuleerd recht op toewijzing van betalingsrechten uit de nationale reserve of de regionale reserve voor een jonge landbouwer rechtstreeks zou worden afgeleid, rijst de vraag hoe de nationale staat bij de toewijzing van betalingsrechten in dat opzicht zowel de gelijke behandeling van landbouwers zou moeten waarborgen als markt- en concurrentievervalsingen zou moeten vermijden, waarvoor hij volgens artikel 30, lid 4, van verordening (EU) nr. 1307/2013 moet zorgen.
29. Dienaangaande wordt verwezen naar de door verweerder aangevoerde voorbeelden.

30. Een jonge landbouwer zou dan overigens, zolang hij de status van jonge landbouwer heeft, bij een overeenkomstige toename van zijn landbouwareaal, overeenkomstig het Unierecht, gedurende verschillende jaren meermaals een aanvraag om toewijzing van bijkomende betalingsrechten uit de reserve kunnen indienen. De nationale bepaling § 16a DirektZahlDurchfV zou dan in strijd met het Unierecht zijn en al helemaal niet van toepassing zijn – wat verweerder beaamt – op gevallen waarin een jonge landbouwer weliswaar niet op grond van artikel 30, lid 6, maar wel op grond van artikel 24 van verordening (EU) nr. 1307/2013 in 2015 betalingsrechten toegewezen heeft gekregen. **[Or. 10]**
31. Gelet op een en ander wordt op grond van artikel 267 VWEU de volgende prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie van de Europese Unie voorgelegd:
32. **Verleent artikel 30, lid 6, van verordening (EU) nr. 2013/1307 – desgevallend juncto artikel 28, lid 2, van gedelegeerde verordening (EU) nr. 639/2014 – ook een recht op toewijzing van betalingsrechten voor het aanvraagjaar 2016 aan een jonge landbouwer wanneer reeds tevoren, op grond van artikel 24 van verordening (EU) nr. 1307/2013, uit het nationale maximum 2015 betalingsrechten overeenkomstig zijn toenmalige areaal kosteloos aan hem zijn toegewezen?**
33. [OMISSIS] [procedurele aspecten]
[OMISSIS]