



Datum van inontvangstneming : 25/08/2025

Zaak C-470/25 *

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

17 juli 2025

Verwijzende rechter:

Naczelny Sąd Administracyjny (Polen)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

5 juni 2025

Verzoekende partij:

E. sp. z o.o.

Verwerende partij:

Dyrektor Podkarpackiego Oddziału Regionalnego Agencji
Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w Rzeszowie

Andere partij in de procedure:

Rzecznik Praw Obywatelskich

Voorwerp van het hoofdgeding

Procedure die bij de Naczelny Sąd Administracyjny (hoogste bestuursrechter, Polen) is ingeleid middels een cassatieberoep tegen het vonnis van de Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie (bestuursrechter in eerste aanleg Rzeszów, Polen) tot verwerping van de vorderingen die door de verzoekende vennootschap zijn ingesteld tegen de besluiten van de dienst geschillen van de Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (agentschap voor de herstructurering en modernisering van de landbouw, Polen) waarbij de aanvankelijke besluiten van dat agentschap tot weigering van betalingen aan de

* Procestaal: Pools.

verzoekende vennootschap in stand werden gehouden (zaaknummer: I GSK 1486/22).

Aard en voorwerp van het verzoek om een prejudiciële beslissing

Uitlegging van het begrip „voordeel” in de zin van de bepalingen ter bescherming van de financiële belangen van de Unie en de bepalingen die de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid regelen

Prejudiciële vraag

Moet het begrip „voordeel” in de zin van artikel 4, lid 3, van verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 van de Raad van 18 december 1995 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen alsmede van artikel 60 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 tot intrekking van verordeningen (EEG) nr. 352/78, (EG) nr. 165/94, (EG) nr. 2799/98, (EG) nr. 814/2000, (EG) nr. 1290/2005 en (EG) nr. 485/2008 van de Raad aldus worden uitgelegd dat het betekent dat de gehele betaling die uit de sectorale landbouwwetgeving voortvloeit niet wordt toegekend of wordt ontnomen, dan wel dat slechts het deel van de betaling dat uit kunstmatig gecreëerde voorwaarden voortvloeit niet wordt toegekend of wordt ontnomen?

Toepasselijke bepalingen

Bepalingen van nationaal recht

Volgens de door de verwijzende rechter verstrekte informatie zijn er geen bepalingen van nationaal recht die de in de prejudiciële vraag aan de orde zijnde begrippen definiëren. Dit betekent dat de nationale autoriteiten de EU-normen rechtstreeks toepassen en dat de uitlegging van deze begrippen gebaseerd is op de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”) en de Poolse bestuursrechtelijke instanties.

Bepalingen van Unierecht

Verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 van de Raad van 18 december 1995 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen: artikel 4, lid 3;

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 tot intrekking van verordeningen (EEG)

nr. 352/78, (EG) nr. 165/94, (EG) nr. 2799/98, (EG) nr. 814/2000, (EG) nr. 1290/2005 en (EG) nr. 485/2008 van de Raad: artikel 60;

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: artikel 8;

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 tot intrekking van verordeningen (EEG) nr. 352/78, (EG) nr. 165/94, (EG) nr. 2799/98, (EG) nr. 814/2000, (EG) nr. 1290/2005 en (EG) nr. 485/2008 van de Raad: artikel 106, lid 3;

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: artikel 6, lid 2, onder c);

Verordening (EU) 2021/2116 van het Europees Parlement en de Raad van 2 december 2021 inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van verordening (EU) nr. 1306/2013: artikel 62.

Aangehaalde rechtspraak

Nationale rechtspraak

Vonnissen en arresten:

- vonnis van de Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie (bestuursrechter in eerste aanleg Rzeszów, Polen) van 7 april 2022, zaaknummer: I SA/Rz 96/22, waartegen het bij de verwijzende rechter aanhangige cassatieberoep is ingesteld;
- arrest van de Naczelny Sąd Administracyjny (hoogste bestuursrechter, Polen) van 14 november 2014, zaaknummer: II GSK 2576/14;
- arresten van het Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht (hogere bestuursrechter Nedersaksen, Duitsland) van 6 juni 2023, zaaknummer: 10 LC 151/21, en 9 augustus 2011, zaaknummer: 10 LB 115/09.

Rechtspraak van het Hof

Arresten:

- van 12 september 2013, Slancheva sila, C-434/12, EU:C:2013:546;
- van 14 december 2000, Emsland-Stärke, C-110/99, EU:C:2000:695;
- van 21 juli 2005, Eichsfelder Schlachtbetrieb, C-515/03, EU:C:2005:491;
- van 16 maart 2006, Emsland-Stärke, C-94/05, EU:C:2006:185;
- van 11 januari 2007, Vonk Dairy Products, C-279/05, EU:C:2007:18.

Korte beschrijving van de feiten en het geding

Procedure bij de bestuursorganen

- 1 E. sp. z o.o. (hierna: „verzoekende vennootschap”) heeft aanvragen ingediend tot **toekenning van rechtstreekse betalingen**, een agromilieu- en klimaatbetaling en een betaling voor gebieden met natuurlijke en andere specifieke beperkingen **voor een aantal landbouwpercelen**.
- 2 Bij de administratieve controle van de aanvragen heeft de Kierownik Biura Powiatowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (hoofd van het regionale bureau van het agentschap voor de herstructurering en modernisering van de landbouw, Polen; hierna: „agentschap”) aan de hand van de beschikbare informatie vastgesteld dat de vertegenwoordiger van de verzoekende vennootschap tevens vennootschap B. sp. z o.o. (hierna: „vennootschap B.”) – die ook de status van landbouwproducent heeft – vertegenwoordigt en namens vennootschap B. aanvragen heeft ingediend tot toekenning van dezelfde landbouwsubsidies als die welke door de verzoekende vennootschap zijn aangevraagd. De enige vennoot van de verzoekende vennootschap is N. sp. z o.o. (hierna: „vennootschap N.”). In de loop van de procedure is vastgesteld dat er banden bestaan tussen de verzoekende vennootschap en de vennootschappen B. en N., alsmede de personen die deze vennootschappen vormen, die tevens aan elkaar verwant zijn. Met betrekking tot de verzoekende vennootschap en vennootschap B. wordt dit ook bevestigd door het feit dat beide vennootschappen op dezelfde manier worden beheerd en van de diensten van dezelfde bedrijven (bedrijven die landbouwactiviteiten verrichten, landbouwadviseurs, juristen) gebruikmaken. Dientengevolge heeft het agentschap vastgesteld dat er tussen deze vennootschappen personele en kapitaalbanden bestaan. Het agentschap heeft tevens opgemerkt dat de verzoekende vennootschap en vennootschap B. over zeer weinig landbouwmachines beschikken. Bovendien zijn beide vennootschappen bijna op hetzelfde moment opgericht en hebben zij leaseovereenkomsten met elkaar gesloten. Tevens zijn zij beide in 2015 begonnen met de uitvoering van een agromilieu- en klimaatverplichting in dezelfde variant en in het kader van hetzelfde pakket. Om deze redenen heeft het agentschap **geweigerd de betalingen toe te kennen**.

- 3 Na behandeling van de **ingediende vorderingen** heeft de Dyrektor Podkarpackiego Oddziału Regionalnego ARiMR (directeur van de provinciale afdeling van het agentschap voor de herstructurering en modernisering van de landbouw; hierna: „dienst geschillen”) op 30 november 2021 drie besluiten gegeven waarbij de door het agentschap gegeven besluiten tot weigering van toekenning van de betalingen in stand werden gehouden.
- 4 Aanvullend heeft de dienst geschillen – ter bevestiging dat **de vennootschappen niet zelfstandig zijn** – een simulatie uitgevoerd voor elke betaling die de verzoekende vennootschap, vennootschap B. en vennootschap N. zouden ontvangen als zij als één entiteit zouden optreden. Vervolgens is dit bedrag vergeleken met het bedrag dat de drie vennootschappen na afzonderlijke betalingsaanvragen zouden ontvangen. Het verschil tussen deze twee bedragen beloopt 69 916,37 PLN (ca. 14 445 EUR). Aan de hand van deze indicatieve berekeningen kan worden besloten dat er sprake is van een duidelijk voordeel dat voortvloeit uit voorwaarden die kunstmatig zijn gecreëerd om een hogere betaling te verkrijgen.
- 5 De dienst geschillen heeft benadrukt dat er bij het opsplitsen van een landbouwbedrijf sprake kan zijn van het **creëren van kunstmatige voorwaarden**, met name wanneer er meerdere vennootschappen worden opgericht die personele banden met elkaar hebben en een gezamenlijk eigendom van verschillende entiteiten beheren. Volgens de dienst geschillen is er in casu sprake van een dergelijke situatie. De verzoekende vennootschap, vennootschap B. en vennootschap N. zijn in dezelfde periode opgericht, hebben hetzelfde doel en vormen kunstmatig gecreëerde entiteiten die personele banden met elkaar hebben. Hun inkomsten bestaan eigenlijk uitsluitend uit subsidies. De afzonderlijke entiteiten zijn opgericht om aan te tonen dat hun landbouwbedrijven gescheiden zijn. Dit had tot doel om verhoogde betalingen te ontvangen door de beperkingen betreffende de areaallimieten voor de degressieve tarieven met betrekking tot de afzonderlijke betalingen te omzeilen. De verzoekende vennootschap, vennootschap B. en vennootschap N. hebben kunstmatige voorwaarden gecreëerd om financieel voordeel te behalen. Overeenkomstig verordening nr. 1307/2013 en de uitvoeringsbepalingen opgenomen in verordening nr. 1306/2013 en uitvoeringsverordening nr. 809/2014, moet op een totaal betalingsbedrag van meer dan 2 000 EUR een aanpassingscoëfficiënt worden toegepast. De dienst geschillen heeft tevens aangegeven dat betalingen voor gebieden met natuurlijke en andere specifieke beperkingen alsmede agromilie- en klimaatbetalingen degressief zijn en afhangen van het voor de betreffende betaling opgegeven areaal. Het degressieve karakter van deze betalingen vloeit voort uit besluiten van de Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi (minister van Landbouw en Plattegrondontwikkeling, Polen).

Procedure bij **de bestuursrechtelijke instanties**

Procedure bij de Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie

- 6 De Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie (bestuursrechter in eerste aanleg Rzeszów, Polen; hierna: „bestuursrechter in eerste aanleg”) heeft bij vonnis van 7 april 2022 beslist tot verwerping van de door de verzoekende vennootschap ingediende vorderingen tegen de voornoemde besluiten van de dienst geschillen (zaaknummer: I SA/Rz 96/22). Volgens deze rechter verzet het idee van duurzame ontwikkeling zich ertegen dat financiële middelen in de grootste landbouwbedrijven worden gecumuleerd, en dragen de bepalingen inzake degressieve betalingstarieven bij tot de verwezenlijking van dit idee. Beperkingen van de steunbedragen en van het areaal waarvoor betalingen kunnen worden toegekend, moeten het concurrentievermogen waarborgen en voorkomen dat kleine landbouwbedrijven worden benadeeld. Deze doelen volgen rechtstreeks uit de overwegingen van verordening nr. 1307/2013. De bestuursrechter in eerste aanleg heeft er ook op gewezen dat het – gelet op de inhoudelijke overeenkomsten met het eerder geldende artikel 4, lid 8, van verordening (EG) nr. 65/2011 van de Commissie – gerechtvaardigd is om te verwijzen naar de uitlegging van het begrip „kunstmatig gecreëerde voorwaarden” in de zin van dat artikel die door het Hof in het arrest van 12 september 2013 in de zaak C-434/12, *Slancheva sila*, is gegeven. In het licht van dat arrest heeft de bestuursrechter in eerste aanleg erop gewezen dat het mogelijk is om een bepaalde entiteit de betaling te ontfangen indien een orgaan vaststelt dat cumulatief aan de volgende drie voorwaarden is voldaan:
- 1) er is vastgesteld dat de voorwaarden voor het ontvangen van de betaling kunstmatig zijn gecreëerd;
 - 2) er is aangetoond dat het doel ervan was om voordeel uit de regelingen te behalen, en er is dus sprake van een subjectief element, namelijk de bedoeling om dergelijk voordeel te behalen;
 - 3) er is aangetoond dat dit voordeel in strijd is met de doelstellingen van de steunregeling.
- 7 Naar het oordeel van de bestuursrechter in eerste aanleg volgt uit het voornoemde arrest dat om te beoordelen of de voorwaarden kunstmatig zijn gecreëerd teneinde voordelen te behalen die in strijd zijn met de doelstellingen van de steunregeling, er onder meer moet worden onderzocht of er juridische, economische of personele banden bestaan tussen de personen die bij soortgelijke investeringsprojecten zijn betrokken, en of er sprake is van omstandigheden die wijzen op doelbewuste coördinatie tussen deze personen. Om vast te stellen of er sprake is van „kunstmatig gecreëerde voorwaarden” kan men zich dus niet beperken tot de beoordeling van de handelingen van de begunstigde zelf, maar moet er ook worden gekeken naar de handelingen van de personen of entiteiten die bij soortgelijke investeringen zijn betrokken (zie arrest van de Naczelny Sąd Administracyjny van 14 november 2014, II GSK 2576/14). Het is daarbij noodzakelijk om zowel de handelingen te beoordelen die worden ondernomen tijdens de oprichting van de gelieerde entiteiten als die welke plaatsvinden in de fase waarin zij betalingsaanvragen indienen. De entiteiten kunnen als gelieerd worden aangemerkt indien dezelfde natuurlijke of rechtspersonen tegelijkertijd

direct of indirect betrokken zijn bij het beheer ervan of een aandeel hebben in het kapitaal van deze entiteiten. Ook personen (natuurlijke en rechtspersonen) die familiebanden met elkaar hebben of een arbeidsrelatie onderhouden, kunnen als gelieerd worden aangemerkt. Dit geldt ook voor situaties waarin de entiteiten of personen die in deze entiteiten leidinggevende, controlerende of toezichhoudende functies uitoefenen, vermogensrechtelijke banden met elkaar hebben. Volgens de bestuursrechter in eerste aanleg is aan alle voornoemde voorwaarden voldaan. De rechter heeft dit vastgesteld met betrekking tot de gehele betaling die de verzoekende vennootschap had aangevraagd. Net als het agentschap en zijn dienst geschillen, twijfelde de bestuursrechter in eerste aanleg er niet aan dat de verzoekende vennootschap kunstmatige voorwaarden voor de toekenning van de betalingen had gecreëerd. Naar het oordeel van de bestuursrechter in eerste aanleg handelde de vennootschap met het doel om maximaal voordeel uit de EU-subsidies te behalen.

Procedure bij de Naczelny Sąd Administracyjny (hoogste bestuursrechter, Polen; hierna: „verwijzende rechter”)

- 8 Tegen het voornoemde vonnis van de bestuursrechter in eerste aanleg heeft de verzoekende vennootschap een **cassatieberoep** ingesteld.
- 9 Die vennootschap heeft daarbij aangevoerd dat het vonnis het procesrecht en het materiële recht schendt in verband met artikel 4, lid 3, van verordening nr. 2988/95 en artikel 60 van verordening nr. 1306/2013 door een verkeerde toepassing daarvan en door de onjuiste vaststelling van de bestuursrechter in eerste aanleg – in navolging van het agentschap en zijn dienst geschillen – dat de handelingen van de verzoekende vennootschap met betrekking tot de aanvraag van betalingen voor gebieden met natuurlijke en andere specifieke beperkingen tot doel hadden kunstmatige voorwaarden te creëren die in strijd zijn met de betrokken steunregeling, hoewel de verzoekende vennootschap volledig in haar recht stond.
- 10 In het cassatieberoep heeft de verzoekende vennootschap verzocht tot vernietiging van het vonnis van de bestuursrechter in eerste aanleg en inhoudelijke beoordeling van de zaak, en subsidiair tot cassatie van het bestreden vonnis en terugverwijzing van de zaak naar de rechter in eerste aanleg voor hernieuwde behandeling.
- 11 In reactie hierop heeft de dienst geschillen tot verwerping van het cassatieberoep geconcludeerd.
- 12 De verzoekende vennootschap heeft verzocht om prejudiciële vragen in de door haar voorgestelde formulering aan het Hof voor te leggen.
- 13 Op grond van artikel 14, lid 6, van de Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich (wet op de ombudsman) van 15 juli 1987 heeft de **Rzecznik Praw Obywatelskich** (ombudsman; hierna: „ombudsman”) aan de bij de verwijzende rechter aanhangige procedure naar aanleiding van het cassatieberoep van de

verzoekende vennootschap deelgenomen en verzocht om een prejudiciële vraag in de door hem zelf voorgestelde formulering aan het Hof voor te leggen.

- 14 Het standpunt van de ombudsman met betrekking tot het stellen van de prejudiciële vraag aan het Hof is door de dienst geschillen onderschreven.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 15 Volgens de ombudsman wordt in de rechtsleer gesteld dat het bedrag van het „voordeel” nauwkeurig kan worden berekend en dat bestuursrechters dergelijke berekeningen vaak in de motivering van hun uitspraken opnemen. Rechters maken een vergelijking en stellen vast welk bedrag aan subsidie zou worden toegekend als het landbouwbedrijf niet was opgesplitst. Bovendien wordt in de rechtsleer benadrukt dat indien wordt vastgesteld dat er sprake is van kunstmatig gecreëerde voorwaarden, dit niet automatisch zou mogen leiden tot weigering van de gehele betaling – ongeacht de omvang van de inbreuk of het bedrag van het behaalde voordeel. Een dergelijke automatische weigering kan in strijd zijn met artikel 11, lid 4, van verordening nr. 1307/2013, volgens hetwelk aan de landbouwer alleen het voordeel dat voortvloeit uit de inbreuk wordt ontzegd, en niet de volledige steun. Zo’n weigering kan ook leiden tot een schending van het evenredigheidsbeginsel zoals neergelegd in artikel 59, lid 1, onder b), van verordening 2021/2116, op grond waarvan bestuursorganen verplicht zijn de sancties aan de ernst van de inbreuk aan te passen en geen buitensporige sancties op te leggen. In de rechtsleer wordt verder gesteld dat ontzegging van de gehele betaling en eventuele terugvordering van de eerder uitbetaalde middelen ook in strijd zijn met het evenredigheidsbeginsel zoals neergelegd in artikel 5, lid 4, VEU. De handelwijze van het agentschap en zijn dienst geschillen kan derhalve als buitensporig en onjuist worden beschouwd in het licht van het evenredigheidsbeginsel, dat zowel voor handelingen van de Unie als voor die van de lidstaten geldt en vereist dat maatregelen van de Unie geen onnodige lasten voor de lidstaten of individuen met zich meebrengen. De ontzegging van de betaling zou alleen betrekking mogen hebben op het deel ervan dat door de begunstigde dankzij kunstmatig gecreëerde voorwaarden is verkregen, aangezien alleen dat deel van de betaling een voordeel vormt dat in strijd met de relevante doelen van het Unierecht is behaald. De ombudsman heeft benadrukt dat hoewel bij de Poolse rechterlijke instanties – die een sanctiegerichte uitlegging toepassen en niet overwegen of een corrigerende uitlegging juist zou kunnen zijn – geen twijfels rijzen over de uitlegging van artikel 4, lid 3, van verordening nr. 2988/1995 en artikel 60 van verordening nr. 1306/2013, het gegrond is om de prejudiciële vraag aan het Hof te stellen zodat de uitlegging van het Unierecht wordt verduidelijkt en in de verschillende lidstaten wordt geharmoniseerd, en de doeltreffendheid van het Unierecht en gelijke behandeling van burgers van verschillende lidstaten worden gewaarborgd.
- 16 Ook de **Polska Federacja Rolna** (Poolse landbouwfederatie) heeft zich als „amicus curiae” achter het standpunt van de ombudsman geschaard. Volgens haar

heeft de prejudiciële vraag in de door de ombudsman voorgestelde formulering tot doel belangrijke juridische twijfels weg te nemen over de uitlegging van artikel 4, lid 3, van verordening nr. 2988/95 en artikel 60 van verordening nr. 1306/2013. De sanctiegerichte uitlegging die thans door de Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa wordt toegepast en tot volledige uitsluiting van begunstigden van de betalingsregelingen leidt, doet afbreuk aan de belangen van de Poolse landbouw en is in strijd met de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Een dergelijke uitlegging is tevens onverenigbaar met het beginsel van toepassing van administratieve maatregelen en sancties in evenredigheid met de aard en de omvang van de overtredingen.

Motivering van de prejudiciële verwijzing

- 17 Opdat de verwijzende rechter het cassatieberoep kan behandelen, moet het Hof een antwoord geven op de vraag betreffende de uitlegging van het begrip „voordeel” in de zin van artikel 4, lid 3, van verordening nr. 2988/95 en artikel 60 van verordening 1306/2013 met betrekking tot de zogenaamde „kunstmatig gecreëerde voorwaarden”.
- 18 Het begrip „kunstmatig gecreëerde voorwaarden” is in de opeenvolgende programmeringsperioden ingeburgerd geraakt in de regelingen inzake het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Het creëren van kunstmatige voorwaarden werd aangemerkt als een inbreuk op de financiële belangen van de Unie. De relevante bepalingen voor de programmeringsperioden 2014-2020 en 2023-2027 zijn opgenomen in artikel 60 van verordening nr. 1306/2013 en artikel 62 van verordening 2021/2116. Het Unierecht bevat echter geen beoordelingscriteria met betrekking tot het creëren van kunstmatige voorwaarden.
- 19 Dergelijke criteria zijn door het Hof van Justitie van de Europese Unie geformuleerd. Het verbod op het creëren van kunstmatige voorwaarden is een algemene clausule die bedoeld is om te voorkomen dat het recht op een schematische wijze wordt toegepast waardoor de doelstellingen ervan worden ondermijnd. Dit heeft betrekking op het behalen van voordelen op een wijze die in strijd is met de relevante doelstellingen van het Unierecht. Uit de rechtspraak van het Hof volgt dat het voor de beoordeling of er kunstmatige voorwaarden zijn gecreëerd, noodzakelijk is om het objectieve en het subjectieve element te onderzoeken (zie arresten van 12 september 2013, Slancheva sila, C-434/12, EU:C:2013:546, punten 41 en 42; 14 december 2000, Emsland-Stärke, C-110/99, EU:C:2000:695; 21 juli 2005, Eichsfelder Schlachtbetrieb, C-515/03, EU:C:2005:491; 16 maart 2006, Emsland-Stärke, C-94/05, EU:C:2006:185, en 11 januari 2007, Vonk Dairy Products, C-279/05, EU:C:2007:18).
- 20 Het standpunt van het Hof is voor begunstigden minder gunstig geworden na het arrest van 7 april 2022, Avio Lucos, C-176/20, EU:C:2022:274. Het Hof heeft in dat arrest bevestigd dat bij de beoordeling of er kunstmatige voorwaarden zijn gecreëerd, naar een objectief en een subjectief element in de handelingen van de

aanvrager moet worden gekeken, maar heeft buiten beschouwing gelaten dat bij de beoordeling of er sprake is van kunstmatige voorwaarden voor het verkrijgen van landbouwsubsidies, het verkrijgen van deze subsidies niet het enige doel van de aanvrager hoeft te zijn. In het hierboven aangehaalde arrest heeft het Hof uitgelegd dat er van kunstmatige voorwaarden sprake is wanneer, ten eerste, uit het geheel van objectieve omstandigheden blijkt dat, in weerwil van de formele naleving van de door de relevante regeling opgelegde voorwaarden, het door deze regeling beoogde doel niet werd bereikt, en er, ten tweede, sprake was van de bedoeling om een door de regeling van de Unie toegekend voordeel te verkrijgen door kunstmatig de voorwaarden te scheppen waaronder het recht op dat voordeel ontstaat, zonder dat het Hof daarbij heeft verwezen naar het exclusieve doel van de handelingen van de aanvrager.

- 21 Er zij op gewezen dat de uitlegging van het Hof „ex tunc” – dat wil zeggen vanaf de datum van inwerkingtreding van deze bepalingen – van kracht is. Benadrukt dient te worden dat, zoals tevens uit het bovenstaande volgt, elk geval afzonderlijk moet worden beoordeeld, waarbij de beoordeling ook economisch en teleologisch van aard moet zijn, en niet uitsluitend juridisch. Dit blijkt uit de verplichting om rekening te houden met objectieve en subjectieve omstandigheden.
- 22 Het meest relevant voor de onderhavige procedure is echter de uitlegging van de bepalingen betreffende de gevolgen van de vaststelling dat de aanvragers „kunstmatige voorwaarden hebben gecreëerd”, aan de juistheid waarvan noch de bestuursorganen noch de bestuursrechter in eerste aanleg twijfelden. Artikel 4, lid 3, van verordening nr. 2988/95 bepaalt dat het kunstmatig creëren van voorwaarden tot gevolg heeft dat het „voordeel niet [wordt] toegekend of wordt ontnomen”, terwijl uit artikel 60 van verordening nr. 1306/2013 volgt dat „geen van de voordelen [wordt] toegekend” aan entiteiten die kunstmatige voorwaarden hebben gecreëerd. Het geschilpunt tussen partijen betreft de vraag hoe het begrip „voordeel” in het licht van de bovenstaande bepalingen moeten worden uitgelegd. Hierbij kan worden gekozen voor een uitlegging waarbij het voordeel dat dankzij de kunstmatige voorwaarden zou zijn verkregen niet wordt toegekend, of een uitlegging waarbij de (volledige) subsidie helemaal niet wordt toegekend. Er bestaan geen normatieve gronden voor het differentiëren van de gevolgen van het creëren van kunstmatige omstandigheden afhankelijk van het soort steun waarvoor de aanvraag is ingediend.
- 23 Bij pogingen om de wet te omzeilen teneinde verlaging van de betaling te voorkomen was vroeger in het geval van **rechtstreekse betalingen** artikel 11, lid 1, van verordening nr. 1307/2013 van toepassing, op grond waarvan de uniforme areaalbetaling tot een maximumbedrag van 150 000 EUR was beperkt, met dezelfde beperking voor de aanvullende betaling. In het huidige strategische GLB-plan voor 2023-2027 is het modulatiemechanisme niet meer van toepassing op de basisbetaling voor duurzaamheidsdoeleinden.
- 24 Begunstigden van **andere steunregelingen** worden daarentegen anders behandeld. In hun geval wordt in het Poolse administratieve systeem, onder

verwijzing naar artikel 60 van verordening nr. 1306/2013, een sanctie toegepast die inhoudt dat de betaling helemaal niet wordt toegekend. Dit leidt tot bezwaren in de rechtsleer en roept bij de verwijzende rechter twijfels op. In de rechtsleer wordt benadrukt dat dergelijke handelingen van de Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa onrechtmatig zijn en indruisen tegen de uitlegging van het begrip „voordeel”, het secundaire Unierecht en de beginselen van het Verdrag, en dat daarom corrigerende instrumenten in plaats van sancties zouden moeten worden toegepast. Het ontnemen van de betaling of terugvorderen van de uitbetaalde bedragen zou op basis van degressiviteit en areaallimieten moeten gebeuren, en zou niet de volledige betaling mogen betreffen.

- 25 Wat betreft de verschillen in de uitlegging van de gevolgen van het kunstmatig creëren van voorwaarden, is het volgens de verwijzende rechter van belang om op te merken dat de rechtspraak van de verschillende lidstaten op dit punt uiteenloopt. De Poolse bestuursrechtelijke instanties hebben grotendeels gekozen voor een sanctiegerichte uitlegging die leidt tot volledige uitsluiting van de betrokken entiteit van de subsidieregeling indien is vastgesteld dat er kunstmatige voorwaarden zijn gecreëerd. De Duitse bestuursrechtelijke instanties gaan er in hun uitspraken daarentegen van uit dat de juiste uitlegging van het Unierecht rekening houdt met de corrigerende functie en inhoudt dat alleen het deel van de betaling dat uit kunstmatig gecreëerde omstandigheden voortvloeit, dient te worden geweigerd (zie in die zin het arrest van het Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht van 6 juni 2023 in de zaak 10 LC 151/21). In het arrest van het Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht van 9 augustus 2011 in de zaak 10 LB 115/09 worden „kunstmatig gecreëerde voorwaarden” weliswaar niet expliciet genoemd, maar volgens de verwijzende rechter bevat dat arrest een algemeen beginsel met betrekking tot de hoogte van de steun in geval van een schending van de toepasselijke bepalingen (in dat geval een onrechtmatige verhoging van de landbouwproductie boven de vastgestelde limieten).
- 26 Deze uitleggingsverschillen tussen de – als voorbeeld aangehaalde – Poolse en Duitse rechterlijke instanties kunnen schadelijke gevolgen hebben voor de Poolse landbouwers en hun situatie op de interne markt van de Europese Unie aanzienlijk verslechteren. Bovendien kunnen de doeltreffendheid en uniformiteit van het Unierecht in gevaar komen wanneer de rechtstreeks toepasselijke bepalingen van EU-verordeningen zo uiteenlopend door nationale rechters worden uitgelegd. Er moet namelijk worden opgemerkt dat de aanzienlijk betere situatie van Duitse entiteiten, die voortvloeit uit de in Duitsland toegepaste corrigerende uitlegging in tegenstelling tot de in Polen toegepaste sanctiegerichte uitlegging, kan leiden tot een schending van het beginsel van gelijke behandeling en non-discriminatie, en indirect ook een schending kan vormen van het beginsel van vrij verkeer van goederen (landbouwproducten). Indien wordt vastgesteld dat er sprake is van „kunstmatig gecreëerde voorwaarden”, riskeert een Duitse aanvrager alleen het „toegevoegde” voordeel – dat dankzij kunstmatig gecreëerde voorwaarden is verkregen – te verliezen, terwijl een Poolse aanvrager voor een heel jaar volledig van de subsidieregeling wordt uitgesloten.

- 27 Een dergelijke discrepantie kan aan grote belemmering voor het vrije verkeer van landbouwproducten op de interne markt van de Europese Unie en een aanzienlijke beperking van de concurrentie op de EU-markt vormen. De uiteenlopende uitleggingen van deze bepaling door de rechterlijke instanties van verschillende lidstaten ondermijnen bovendien de doeltreffendheid en de samenhang van het Unierecht en tasten de fundamentele beginselen van het Unierecht aan. Een belangrijk aspect van de doeltreffendheid van het Unierecht is namelijk dat het in alle situaties en ten aanzien van alle betrokkenen op een uniforme wijze wordt toegepast. Uit het uniformiteitsbeginsel vloeit namelijk de verplichting voort dat het Unierecht in alle lidstaten op dezelfde wijze functioneert. Bijgevolg moet dit recht in alle lidstaten dezelfde betekenis hebben.
- 28 Dit roept bij de verwijzende rechter ernstige twijfels op met betrekking tot het begrip „voordeel”. Enerzijds kan de in artikel 60 van verordening nr. 1306/2013 gebruikte uitdrukking „geen van de voordelen” erop wijzen dat de volledige betaling moet worden geweigerd. Anderzijds lijkt de in artikel 4, lid 4, van verordening nr. 2988/95 opgenomen bepaling dat „de in dit artikel bedoelde maatregelen niet als sancties [worden] beschouwd” erop te duiden dat de weigering van uitbetaling alleen betrekking mag hebben op de bedragen die dankzij de kunstmatig gecreëerde voorwaarden zouden zijn uitbetaald, en niet op het gehele subsidiebedrag. Bovendien moet worden opgemerkt dat de bovengenoemde verordening in de eerste plaats tot doel heeft de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen te beschermen door een algemene regeling inzake homogene controles en administratieve maatregelen en sancties met betrekking tot onregelmatigheden ten aanzien van het Gemeenschapsrecht (artikel 1, lid 1). Het is daarom vanzelfsprekend dat artikel 4, lid 3, van verordening nr. 2988/95 en artikel 60 van verordening nr. 1306/2013 met betrekking tot de door begunstigden verkregen „voordelen” in de hele Europese Unie op identieke wijze moeten worden uitgelegd.
- 29 Bij de verwijzende rechter zijn er daarom twijfels gerezen met betrekking tot de uitlegging van verordening nr. 2988/95 en verordening nr. 1306/2013. Op grond van artikel 267 VWEU heeft hij derhalve een prejudiciële vraag hierover aan het Hof voorgelegd.