



Datum van inontvangstneming : 11/02/2014

Zaak C-684/13

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

23 december 2013

Verwijzende rechter:

Vestre Landsret (Denemarken)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

16 december 2013

Verzoekende partij/appelant:

Johannes Demmer

Verwerende partij/geïntimeerde:

Fødevareministeriets Klagecenter

Uittreksel

uit

het dossier van het VESTRE LANDSRET

Veertiende kamer

[OMISSIS]

Johannes Demmer

tegen

Fødevareministeriets Klagecenter

[OMISSIS]

Beschikking:

Het Vestre Landsret (gerechtshof voor West-Denemarken) verzoekt het EU-Hof, partijen gehoord, om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267, tweede alinea, VWEU betreffende

- de uitlegging van het begrip „subsidiabele hectare” in de zin van artikel 44, lid 2, van verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad van 29 september 2003 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers (hierna: „verordening nr. 1782/2003”) en artikel 34, lid 2, sub a, van verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad van 19 januari 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening aan landbouwers in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers (hierna: „verordening nr. 73/2009”), alsook uitlegging van het begrip „bedrijf” in artikel 44, lid 2, van verordening nr. 1782/2003 en artikel 34, lid 2, sub a, van verordening nr. 73/2009, en
- de uitlegging van artikel 137 van verordening nr. 73/2009 en van artikel 73, leden 4 en 5, van verordening (EG) nr. 796/2004 van de Commissie van 21 april 2004 houdende uitvoeringsbepalingen inzake de randvoorwaarden, de modulatie en het geïntegreerd beheers- en controlesysteem waarin is voorzien bij verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening in

het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers (hierna: „verordening nr. 796/2004”) inzake de voorwaarden voor terugvordering van onterecht toegewezen toeslagrechten en onverschuldigd betaalde steunbedragen. [OR 2]

1. Feiten

- 1 De zaak voor het Vestre Landsret betreft de wettigheid van de besluiten van het Fødevareministeriets Klagecenter (klachtenbureau van het ministerie van Voeding; hierna: „klachtenbureau”) van 15 mei 2012 inzake terugvordering van toegewezen toeslagrechten en uitbetaalde steun voor 2005-2009 en van 12 juni 2012 inzake vermindering van de steun voor 2010 krachtens de bedrijfstoelage-regeling voor percelen die fungeren als veiligheidszones omheen de landingsbanen op het Flyvestation Skrydstrup (vliegveld van Skrydstrup) en de Aalborg Lufthavn (luchthaven van Aalborg), en die door een pachter van de percelen worden gebruikt als grasland.
- 2 Verzoeker in het hoofdgeding, J. Demmer, sloot op 21 december 1999 en 10 mei 2000 overeenkomsten met het Flyvestation Aalborg en de Flyvestation Skrydstrup over de pacht van de luchthavenpercelen.
- 3 De percelen in het hoofdgeding zijn veiligheidszones, die omheen de landingsbanen, taxibanen en stopbanen van de luchthaven liggen. Bovendien worden de percelen gebruikt voor teelt van gras voor de productie van diervoeder. [OMISSIS].
- 4 Ingevolge de overeenkomsten mocht Demmer als pachter het gras van de arealen van de luchthaven maaien en gebruiken tegen betaling van huur en nakoming van de bedingen van de overeenkomsten inzake met name gebruik van de percelen, bemesting en bewerking in het algemeen. Op basis van de pachtovereenkomsten oogstte Demmer drie à vier keer per jaar gras.
- 5 Blijkens § 1 van de in het hoofdgeding als bijlage 3 overgelegde bijlage bij de pachtovereenkomst met het Flyvestation Skrydstrup van 31 maart 2005 is de pachter

„verplicht het perceel aldus te gebruiken dat het recht geeft op de toewijzing van toeslagrechten, en het verzoek om toewijzing van de betalingsopdrachten in te dienen [...]”

„verplicht de toeslagrechten te gebruiken die de pachter aan het eind van de pachtovereenkomst zal overdragen aan de verpachter zodat zij niet worden ingebracht in de nationale reserve [...]”

„verplicht de voorschriften inzake goede landbouw- en milieupraktijk op de verpachte percelen na te leven en het perceel aldus te gebruiken dat de percelen niet als blijvend grasland of natuurgebied worden geregistreerd.”

[OR 3]

- 6 § 2 van de bijlage bij de pachtovereenkomst met het Flyvestation Skrydstrup bepaalt:

„Overdracht van toeslagrechten aan het einde van de pachtovereenkomst

Aan het einde van de pachtovereenkomst, ongeacht de oorzaak, draagt de pachter zonder bijzondere tegenprestatie een aantal toeslagrechten overeenkomstig de nominale waarde over die de verpachter zouden zijn toegekend, indien de verpachter zelf had verzocht om toeslagrechten voor het verpachte perceel [...]

- 7 § 4 van de overeenkomst tot onderhoud als grasland met het Flyvestation Skrydstrup luidt:

„ONDERHOUD

1. Het onderhoud als grasland omvat bemesting met kunstmest alsook maaien en walsen van de percelen als aangegeven op de volgende kaart.

De exploitatie wordt aldus uitgevoerd dat:

- **om de banen heen** (zwarte markering)

langs de start- en taxibanen 15 cm hoog wordt gemaaid met gereedschap waarmee zo nauwkeurig kan worden gemaaid tot de armaturen – zonder beschadiging ervan – dat extra werk kan worden voorkomen.

Bij de laatste maaibeurt in oktober/november wordt het gras volledig gemaaid.

Gemaaid wordt op verzoek van de controledienst voor het luchtverkeer.

- **Om de baanarealen heen** (gele markering)

wordt de eerste keer in de periode tussen 1 mei en 15 juli gemaaid naar groei met een mogelijke extra maaibeurt op verzoek.

2. Een verzoek van de verpachter om de baan- en banenarealen te maaien wordt ingediend vijf werkdagen vóór de datum ervan. Wanneer het verzoek wordt ingediend, begint de maaibeurt **[OR 4]** op de verzochte tijd en wordt derhalve voortgezet tot beëindiging. Het gesneden gras wordt – onmiddellijk – na de maaibeurt verwijderd.”

- 8 § 5 van de overeenkomst tot onderhoud als grasland met het Flyvestation Skrydstrup luidt:

„gewalst wordt wanneer naar de toestand van de grond [zo] doeltreffend als mogelijk kan worden gewalst, zoniet volgens de volgende richtsnoeren:

[...]

Elk voorjaar wordt gewalst en anders op verzoek van de controledienst voor het luchtverkeer. Gewalst wordt tot 30 m aan weerszijden van de parallelle en hoofdbanen”

- 9 § 6 van de overeenkomst tot onderhoud als grasland met het Flyvestation Skrydstrup luidt:

„Zwart gemarkeerde stukken worden elk voorjaar bemest. Bovendien mag de pachter bemesten zoals nodig om gemaaid gras te gebruiken, maar niet eerder dan het einde van maart. Elk verzoek (goede grasgroei) van de verpachter om te bemesten wordt toegewezen.”

- 10 § 7 van de overeenkomst tot onderhoud als grasland met het Flyvestation Skrydstrup luidt:

„Bijzondere beperkingen

1. Het gebruik van pesticiden op de verpachte percelen is de pachter niet toegestaan.

2. De percelen mogen niet met vloeibare meststof, modder, grassap, enz. worden bemest.

3. De pachter mag vruchtensap op de percelen gebruiken. Als de verpachter vaststelt dat meer vogels komen, wordt onverwijld geen vruchtensap meer gebruikt.”

- 11 § 8 van de overeenkomst betreffende de exploitatie als grasland met het Flyvestation Skrydstrup luidt dat:

„de pachter de verbintenis aangaat om voormeld werk uit te voeren met inachtneming van de vluchtverrichtingen en volgens de eventueel door de controledienst voor het luchtverkeer of het bestuur van het Flyvestation Skrydstrup [OR 5] gegeven aanwijzingen en opgelegde verboden.”

- 12 § 2 van de pachtovereenkomst tussen Demmer en het Flyvestation Aalborg bepaalt met name:

„Bij wijziging van de Deense en de EU-landbouwregeling waardoor de economische betrekkingen tussen partijen significant wijzigen, wordt de overeenkomst opnieuw onderhandeld inzake het pachtbedrag [...]”

- 13 § 4 van de pachtovereenkomst met het Flyvestation Aalborg bepaalt met name:

„Bepalingen van de landbouwwet

„De pachter zal te allen tijde voldoen aan de bepalingen van de landbrugslov (landbouwwet) inzake pacht en samenwerking.”

- 14 § 6 van de pachtovereenkomst tussen Demmer en het Flyvestation Aalborg luidt:

„Recht van toegang en gebruik door de verpachter

De pachter moet de verpachter waarschuwen wanneer toegang tot de gepachte grond wordt gezocht.

Het leger mag onbeperkt gebruik of anderen onbeperkt gebruik laten maken van de verpachte grond voor alle soorten militaire oefeningen met inbegrip van gerelateerde graafwerken, het oprichten van obstakels, het oprichten van hutten en tenten, vervoer en opslag van uitrusting, stijgen en landen van vliegtuigen, alsook voor andere activiteiten. De pachter wordt, voor zover mogelijk, bij voorbaat van deze activiteiten op de hoogte gebracht. [...]”

- 15 Uit § 7 van de pachtovereenkomst blijkt voorts:

„Teeltrestricties [OR 6]

Tot beperking van het risico van aanvaring tussen vogels en vliegtuigen worden de pachter met name de volgende teeltrestricties op de gepachte grond opgelegd:

Bemesting mag niet vroeger dan april aanvangen en per keer mag niet meer dan 20 ton per hectare worden verspreid; verspreiding moet onverwijld kunnen worden stopgezet wanneer voortgezette verspreiding kan worden beschouwd als een risico voor de veiligheid van de vluchten.”

- 16 Uit § 8 blijkt:

„Beheer en behoud van de percelen enz.

De pachter is gehouden tot landbouwkundig verantwoorde teelt van de grond. De percelen zullen worden gehandhaafd in goede vruchtbare staat en zuiverheid zonder dat de vruchtbaarheid van de grond vermindert. [...]

Bij de oogst is de pachter gehouden het gras te maaien voordat het zo hoog staat dat het militaire oefeningen significant zou belemmeren, waarbij de

pachter de beoordeling van de lokale militaire overheid in acht neemt. De hoogte zal ten minste 15 cm bedragen [...]"

17 Ten slotte blijkt uit § 10:

„Verplichtingen en rechten van de pachter inzake EU-steun”

„De pachter is vanaf 1 januari 2005 gehouden het land aldus te gebruiken dat er een toeslagrecht op ontstaat, en moet verzoeken om toewijzing van toeslagrechten [...]"

- 18 Demmer verzocht op 25 april 2005 overeenkomstig zijn contractuele verplichtingen om toewijzing van toeslagrechten krachtens de bedrijfstoeslagregeling **[OR 7]** en om steun voor 2005 voor de percelen bij het Flyvestation Skrydstrup, 232,65 hectare in totaal, en de Aalborg lufthavn, 317 hectare in totaal.
- 19 Tot identificatie van de afzonderlijke percelen verwees het verzoek naar het bloknummer van de percelen zoals blijkt uit het blokregister van de percelen van het Direktorat for FødevareErhvervs (Deens agentschap voor voedselindustrie; hierna: „agentschap voedselindustrie”). Controles op de perceelblokken alsook op de grootte ervan worden verricht door het Plantedirektorat (plantenagentschap) door fysische bezichtiging en opmeting. Het blokregister van de percelen wordt gebruikt als basis voor de uitbetaling volgens een aantal verschillende steunregelingen.
- 20 Ingevolge het verzoek wees het agentschap voedselindustrie Demmer bij besluit van 29 mei 2006 toeslagrechten voor de betrokken grond toe met ingang van steunjaar 2005.
- 21 Demmer werd vervolgens voor de betrokken grond steun uitbetaald in het steunjaar 2005.
- 22 Demmer droeg zijn toeslagrechten betreffende de percelen bij de Aalborg lufthavn op 1 februari 2006 over aan het leger.
- 23 Demmer pachtte in de steunjaren 2006-09 derhalve alleen de percelen bij het Flyvestation Skrydstrup en kreeg uitsluitend steun voor deze percelen.
- 24 Steun ten belope van 180 906,95 DKK werd op 6 juni 2006 uitbetaald voor 2005, van 104 050,80 DKK op 12 december 2006 voor 2006, van 90 640,71 DKK op 8 april 2008 voor 2007, van 8 229,90 DKK op 8 juli 2009 voor 2008 en van 22 190,03 DKK op 27 januari 2010 voor 2009.
- 25 Het agentschap voedselindustrie onderzocht en reviseerde in 2008 het blokregister van arealen. Daarbij werd grond die volgens het agentschap voedselindustrie

krachtens de bedrijfstoelageregeling niet in aanmerking kwam, uit het register geschrapt.

- 26 Volgens de brief aan Demmer van 24 november 2008 waren bij de revisie van het blokregister van de arealen sommige van de arealen die hij als voor de bedrijfstoelageregeling in aanmerking komend had aangegeven, verkleind of geschrapt uit het blokregister van arealen aangezien veiligheidsterreinen bij luchthavens niet kunnen worden beschouwd als subsidiabele landbouwgrond.
- 27 Tegelijk werd Demmer meegedeeld dat de aanvragen over vorige jaren zouden worden herzien en de toegewezen toelagerechten worden herberekend.
- 28 Het agentschap voedselindustrie besliste op 1 juli 2009 de door Demmer in zijn steunaanvraag voor 2008 aangegeven grond te verminderen. **[OR 8]**
- 29 Het agentschap voedselindustrie verminderde op 2 mei 2011 het equivalent waarvoor Demmer toelagerechten had, tot 384,51 hectare en vorderde onverschuldigd betaalde steun voor het terrein bij de Aalborg lufthavn in 2005 (166,48 hectare) en bij het Flyvestation Skrydstrup in 2005-[20]09 (218,03 hectare) terug op grond van voormelde toelagerechten. Bij afzonderlijk besluit van dezelfde dag werd het door Demmer in de aanvraag voor 2010 aangegeven terrein verminderd van 319,43 hectare tot 96,11 hectare.
- 30 Demmer diende klacht in tegen de twee besluiten van het agentschap voedselindustrie van 2 mei 2011 bij het klachtenbureau van het Fødevareministeri, dat op 15 mei 2012 respectievelijk 12 juni 2012 de besluiten van het agentschap voedselindustrie bevestigde.
- 31 Demmer stelde op 13 november 2012 een geding in tegen het klachtenbureau van het Fødevareministeri op grond dat het besluit van het klachtenbureau van 2 mei 2011 ongeldig en onwettig was. De door Demmer geëiste terugbetaling bedroeg 731 765,35 DKK in totaal.

2. EU-REGELING

- 32 De steun aan de landbouw volgens de bedrijfstoelageregeling is voor de steunperiode 2005-2008 geregeld bij verordening nr. 1782/2003 van de Raad. Verordening nr. 73/2009 van de Raad, die verordening nr. 1782/2003 krachtens artikel 146 intrekt en vervangt, is van toepassing vanaf 1 januari 2009 en overeenkomstig artikel 149 dus op steunjaar 2009.
- 33 De toewijzing van toelagerechten aan verzoeker in 2005 en de betaling van steun over 2005-2008 vond dus plaats krachtens verordening nr. 1782/2003 van de Raad, terwijl de betaling van steun voor steunjaar 2009 plaatsvond overeenkomstig verordening nr. 73/2009 van de Raad.

- 34 Verordening nr. 1782/2003 van de Raad en verordening nr. 73/2009 van de Raad zijn voor de periode 2005-2009 met name omgezet bij verordening (EG) nr. 796/2004 van de Commissie.

2.1 Voor steun in aanmerking komende percelen

2.1.1 Rechtsgrondslag in 2005-2008

- 35 Artikel 44, leden 1 en 2, van verordening nr. 1782/2003 van de Raad luidt:

„Artikel 44

Gebruik van de toeslagrechten [OR 9]

1. Elk toeslagrecht dat gepaard gaat met een subsidiabele hectare geeft recht op de uitbetaling van het in het kader van het toeslagrecht vastgestelde bedrag.
 2. Onder ‚subsidiabele hectare’ wordt verstaan welke landbouwgrond ook van het bedrijf in de vorm van bouwland en blijvend grasland met uitzondering van de grond die voor blijvende teelten, als bosgrond of voor niet-landbouwactiviteiten in gebruik was.”
- 36 Artikel 2, punten 1 en 2, van verordening nr. 796/2004 van de Commissie definieert de begrippen „bouwland” en „blijvend grasland” als volgt:
- „1. ‚bouwland’: voor teelt van gewassen gebruikte grond en braakgelegde grond of grond die overeenkomstig artikel 5 van verordening (EG) nr. 1782/2003 in een goede landbouw- en milieuconditie wordt gehouden, [...]
 2. ‚blijvend grasland’: grond met een natuurlijke of ingezaaide vegetatie van grassen of andere kruidachtige voedergewassen [...]
- 37 Het Hof verduidelijkte in het arrest van 14 oktober 2010, Landkreis Bad Dürkheim (C-61/09, Jurispr. blz. I-9763) [OMISSIS] het begrip „subsidiabele hectare” in artikel 44, lid 2.
- 38 Uit punt 37 van het arrest van het Hof
- „[...] volgt dat de vraag of er sprake is van ‚bouwland’ of van ‚blijvend grasland’ en dus van ‚landbouwgrond’, afhangt van het daadwerkelijke gebruik van de betrokken grond [...]
- 39 Uit de punten 38-41 en 48 van het arrest blijkt:

„38 [...] de omstandigheid dat daadwerkelijk als bouwland of blijvend grasland gebruikte percelen hoofdzakelijk de natuurbescherming en de landschapsverzorging dienen, er niet aan in de weg staat dat dergelijke percelen worden aangemerkt als landbouwgrond in de zin van artikel 2, punten 1 en 2, van verordening nr. 796/2004. **[OR 10]**

39. Ten overvloede dient erop te worden gewezen dat de milieubescherming, zoals blijkt uit de punten 3, 21 en 24 van de considerans van verordening nr. 1782/2003, behoort tot de doelstellingen van de bedrijfstoeslageregeling. [...]

40. In die omstandigheden zou het tegenstrijdig zijn te stellen dat landbouwgrond niet langer voor steun in aanmerking komt wanneer hij voor het nastreven van doelstellingen van landschapsverzorging en natuurbescherming wordt gebruikt.

41. Uit het voorgaande vloeit voort dat de omstandigheid dat een oppervlakte hoofdzakelijk de natuurbescherming en de landschapsverzorging dient, niet betekent dat zij geen landbouwgrond meer is in de zin van artikel 44, lid 2, van verordening nr. 1782/2003 wanneer – zoals in casu – de oppervlakte daadwerkelijk als bouwland of grasland wordt gebruikt.

[...]

48. Evenzo is het, gelet op de definitie van landbouwactiviteit in die bepaling, irrelevant of de landbouwer instructies van de bevoegde nationale autoriteit moet opvolgen.”

40 Uiteindelijk blijkt uit de opsomming in punt 49 van het arrest dat artikel 44, lid 2,

„[...] zich niet ertegen verzet dat grond die weliswaar mede voor landbouwdoeleinden maar hoofdzakelijk voor het nastreven van doelstellingen van landschapsverzorging en natuurbescherming wordt gebruikt, voor steun in aanmerking komt. [...]”

41 Artikel 2, sub b, van verordening nr. 1782/2003 definieert „bedrijf”:

„onder ‚bedrijf’ wordt verstaan: het geheel van de productie-eenheden dat door de landbouwer wordt beheerd en zich bevindt op het grondgebied van eenzelfde lidstaat;”

42 De betekenis van „productie-eenheden die door de landbouwer worden beheerd” wordt later gepreciseerd in het arrest Landkreis Bad Dürkheim, reeds aangehaald [OMISSIS].

43 Punten 60-63 van dat arrest preciseerden dit nader als volgt: **[OR 11]**

„60. Volgens vaste rechtspraak van het Hof moeten de betekenis en de draagwijdte van begrippen waarvoor het gemeenschapsrecht geen definitie geeft, worden bepaald in overeenstemming met hun in de omgangstaal gebruikelijke betekenis, met inachtneming van de context waarin zij worden gebruikt en de doeleinden die worden beoogd door de regeling waarvan zij deel uitmaken. [...]

61. In het kader van de bedrijfstoelageregeling impliceert het begrip beheer [...] niet dat de landbouwer in het kader van het gebruik van de betrokken oppervlakte voor landbouwdoeleinden onbeperkt over die oppervlakte kan beschikken.

62. De landbouwer moet echter bij de uitoefening van zijn landbouwactiviteit op die oppervlakte over voldoende autonomie beschikken, wat de verwijzende rechter rekening houdend met alle omstandigheden van het geval dient te beoordelen.

63. In omstandigheden als die van het hoofdgeding is inzonderheid van belang dat de landbouwer niet volledig gebonden is aan de instructies van de bevoegde nationale autoriteit. Ongeacht de instructies van die autoriteit moet de landbouwer bij het gebruik van de betrokken grond dus een zekere beslissingsbevoegdheid kunnen uitoefenen.”

2.1.2 Rechtsgrondslag in 2009

44 Artikel 34, leden 1 en 2, sub a, van verordening nr. 73/2009 bepaalt:

„Artikel 34

Activering van toeslagrechten per subsidiabele hectare

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

2. Voor de toepassing van deze titel wordt onder ‚subsidiabele hectare’ verstaan: **[OR 12]**

(a) om het even welke landbouwgrond van het bedrijf, en grond beplant met hakhout met een korte omlooptijd (GN-code ex06029041), die wordt gebruikt voor een landbouwactiviteit of die, indien de grond ook voor niet-landbouwactiviteiten gebruikt, overwegend voor landbouwactiviteiten wordt gebruikt, en [...]”

2.2 Terugvordering van onterecht toegewezen toeslagrechten

45 Artikel 73a, leden 1 en 4, van verordening nr. 796/2004 luidt met name:

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

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

4. Onverschuldigd betaalde bedragen worden teruggevorderd overeenkomstig artikel 73.”

46 Artikel 137 van verordening nr. 73/2009 voorziet evenwel in een bijzondere overgangsregeling tot bevestiging van toeslagrechten:

„Artikel 137

Bevestiging van toeslagrechten

1. Toeslagrechten die vóór 1 januari 2009 aan landbouwers worden toegewezen, worden met ingang van 1 januari 2010 als wettelijk en conform beschouwd. **[OR 13]**

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

47 Wat artikel 137 betreft, verduidelijkt punt 49 van de considerans van de verordening:

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

2.3 Terugvordering van onverschuldigd uitbetaalde steun

48 Artikel 73, lid 1, van verordening (EG) nr. 796/2004 luidt:

„In geval van een onverschuldigde betaling betaalt de landbouwer het betrokken bedrag, verhoogd met de overeenkomstig lid 3 berekende rente, terug.”

49 Lid 4 luidt:

„De in lid 1 bedoelde terugbetalingsverplichting geldt niet indien de betaling is verricht als gevolg van een fout van de bevoegde autoriteit of van een andere autoriteit en indien de fout redelijkerwijs niet door de landbouwer kon worden ontdekt.

Heeft de fout evenwel betrekking op feitelijke elementen die relevant zijn voor de berekening van de betrokken betaling, dan geldt het bepaalde in de eerste alinea slechts indien het terugvorderingsbesluit niet binnen twaalf maanden na de betaling is meegedeeld.”

50 Lid 5 regelt de verjaring voor terugbetaling van onverschuldigd betaalde steunbedragen. **[OR 14]**

„De in lid 1 bedoelde terugbetalingsverplichting geldt niet indien meer dan tien jaar is verstreken tussen de datum van betaling van de steun en de datum waarop de bevoegde autoriteit de begunstigde er voor het eerst van in kennis heeft gesteld dat de betrokken betaling onverschuldigd was.

De in de eerste alinea genoemde periode wordt echter tot vier jaar beperkt indien de begunstigde te goeder trouw heeft gehandeld.”

3. NATIONALE BEPALINGEN

3.1 Bepalingen inzake veiligheidszones op vliegvelden

51 Veiligheidszones omheen de landingsbanen en eventuele stopbanen worden met name geregeld door besluit nr. 17071 van 10 maart 1993 (bepalingen inzake de vestiging van openbare IMC-vliegvelden), dat is gebaseerd op § 52 van wet nr. 959 van 12 september 2011 inzake de luchtvaart (Luftfartslov, luchtvaartwet).

52 Punt 1.1 van die wet verwijst naar bijlage 14 bij het verdrag van Chicago (Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart).

53 Uit punt 3.5 van bijlage 14 blijkt met name:

„3.5 Runway end safety areas

3.5.7 Recommendation. – A runway end safety area should provide a clear and graded area for aeroplanes which the runway is intended to serve in the event of an aeroplane undershooting or overrunning the runway.

[...]

Strength of runway end safety areas

3.5.11 Recommendation. – A runway end safety area should be so prepared or constructed as to reduce the risk of damage to an aeroplane undershooting or overrunning the runway, enhance aeroplane deceleration and facilitate the movement of rescue and fire fighting vehicles as required in 9.2.30 to 9.2.32.”

54 De vereisten voor veiligheidszones op luchthavens worden bepaald door het Trafikstyrelse (verkeersadministratie) in de zogenaamde civieleluchtvaartregels (Bestemmelser for Civil Luftfart, BL) (zie § 18, lid 1, van besluit nr. 893 van 29 augustus 2012, dat is vastgesteld overeenkomstig § 52 van de luchtvaartwet).
[OR 15]

55 BL 3-12 betreffende werkzaamheden op openbare vliegvelden bepaalt in punt 2 (definities):

„Veiligheidszone (strip). Een nader aangegeven zone met een landingsbaan en eventueel een stopbaan met als doel

a) schaderisico voor taxiënde vliegtuigen te beperken alsook

b) de vliegtuigen tijdens de start en de landing te beschermen.”

56 Teelt in de veiligheidszones wordt geregeld door BL 3-16 van 31 januari 2005 inzake maatregelen tot beperking van het risico van aanvaring tussen vliegtuigen en vogels/zoogdieren op vliegvelden, waarvan punt 5.2.2-5.2.4 luidt:

„5.2.2 Percelen zonder harde oppervlakte die liggen binnen het grondgebied van het vliegveld naar de landingsbaan/landingsbanen toe en op een afstand tot 150 m van de grenzen ervan:

a. Het perceel wordt aangelegd met gras, behalve waar de natuurlijke vegetatie, bijvoorbeeld in de vorm van heidekruid, voldoende helpt om het perceel onaantrekkelijk voor vogels/zoogdieren te maken.

Stugge grassoorten als zwenkgras, rood zwenkgras en alleen als haag geschikte soorten worden gebruikt.

5.2.3 Percelen zonder harde oppervlakte die liggen binnen het grondgebied van het vliegveld op een afstand tussen 150 m en 300 m van de grenzen van de landingsbaan/landingsbanen:

- a. Het perceel wordt gebruikt voor grasteelt, tenzij de natuurlijke begroeiing, bijvoorbeeld in de vorm van heidekruid, voldoende helpt om het perceel onaantrekkelijk voor vogels/zoogdieren te maken.
- b. Het perceel wordt alleen na raadpleging van de adviseur gebruikt voor graangewassenteelt. Blijvende teelt is niet toegestaan.

5.2.4 Percelen zonder harde oppervlakte die liggen binnen het grondgebied van het vliegveld op een afstand van meer dan 300 m van de grenzen van de landingsbaan/landingsbanen mogen voor landbouw alleen na raadpleging van de adviseur worden gebruikt.” [OR 16]

57 Bovendien volgt uit punt 6.4.1:

„Inzake teelt moet met het volgende rekening worden gehouden:

- a. Het gras wordt blijvend maximaal 20 cm hoog gehouden op de landingsbanen en taxibanen zonder grind/harde oppervlakte en in een 75 x 20 m symmetrische ruimte rond de lijn tussen de GP-antennes en monitorantennes naast het veld.

Buiten de ruimte in de zin van sub a, maar binnen de ruimte in de zin van punt 5.2.2, wordt steeds gestreefd naar een blijvende grashoogte tussen 20 en maximaal 40 cm (onverminderd het bepaalde in sub d). Het teeltplan van de luchthaven moet plaatselijke afwijkingen daarvan aangeven. De grashoogte wordt evenwel aangepast aan de voorzieningen op het vliegveld en de uitrusting, bijvoorbeeld de hulpmiddelen voor visuele landing en landing per radio. Dit is ook toepasselijk op percelen die zijn bestemd voor licht luchtvaartverkeer, landingsbanen en taxibanen zonder harde oppervlakte en hun veiligheidszones.”

4. Standpunten van partijen

- 58 In geschil tussen partijen in het hoofdgeding is of de betrokken percelen, die veiligheidszones op vliegvelden zijn en tegelijk worden gebruikt voor grasoogst, naar hun aard in aanmerking komen voor steun krachtens de bedrijfstoelageregeling en, zo neen, of is voldaan aan de voorwaarden voor terugvordering door de autoriteiten van onterecht toegewezen toeslagrechten en terugvordering van op basis van deze rechten onverschuldigd betaalde steunbedragen.
- 59 In deze context is ook in geschil tussen partijen of verzoeker te goeder trouw handelde om in aanmerking te komen voor steun en of de vordering tot terugbetaling volledig of gedeeltelijk is verjaard.

4.1 Verzoekers standpunt

- 60 Verzoeker stelt in het hoofdgeding in hoofdzaak dat de betrokken percelen landbouwgrond zijn die in aanmerking komt voor steun krachtens de bedrijfsstoelageregeling, en dat er geen reden tot terugvordering van de uitbetaalde rechten en steun is.
- 61 Volgens verzoeker verliest de grond niet zijn hoedanigheid van landbouwgrond die in aanmerking komt voor steun, ook al wordt hij ook voor andere doeleinden gebruikt, zolang hij alleen tegelijk voor landbouwdoeleinden wordt gebruikt, en de landbouwactiviteit [OR 17] op een oppervlakte geldt niet per definitie als een secundair doel alleen omdat de grond ook voor andere doeleinden wordt gebruikt. In deze context wijst verzoeker erop dat de percelen werden gebruikt als blijvend grasland voor de productie van diervoeder en dat het oogsten van gras op het perceel een landbouwactiviteit vormde zoals blijkt uit het feit dat hij koos voor bezaaiing van het perceel met een bijzonder grasmengsel dat werd geselecteerd omdat het bijzonder geschikt is voor de productie van producten voor diervoeding met inbegrip van de vervaardiging van diervoeder, aangezien dat grasmengsel een bijzonder verteerbaar proteïnerijk eindproduct opleverde.
- 62 Volgens verzoeker kan bij de vaststelling van het primaire doel van de grond een nuttig onderscheid worden gemaakt tussen het positief gekozen actieve gebruik en het verplichte passieve gebruik ervan.
- 63 In deze context moet gebruik voor landbouw, waarbij een aantal activiteiten op de grond worden verricht en een product wordt verkregen, worden beschouwd als positief gekozen actief gebruik. Het gebruik als veiligheidszone zonder enige activiteit of oogst, moet daarentegen worden beschouwd als passief verplicht gebruik.
- 64 Voorts, aldus verzoeker, beperkten de pachtovereenkomst of de voorschriften inzake veiligheidszones op luchthavens niet zijn handelingsvrijheid op de percelen, aangezien het gebruik als veiligheidszone geen echt specifiek effect op de opbrengst van zijn landbouwactiviteit op de grond heeft. Verzoekers landbouwactiviteit op de grond verschilt niet van landbouwactiviteit op niet ook als veiligheidszone gebruikte grond.
- 65 Bovendien, aldus verzoeker, is er noch een theoretische, noch een praktische reden om te veronderstellen dat het feit dat de percelen integrerend deel uitmaken van een luchthaven en dus geografisch binnen het luchthaventerrein liggen, moet worden gebruikt als factor om het primaire gebruik van de grond vast te stellen.
- 66 Het gebruik voor landbouwdoeleinden is het gevolg van een positieve beslissing tot gebruik van de grond voor activiteiten en opbrengst. De functie als veiligheidszone is daarentegen een verplichte reactieve functie, aangezien de veiligheidszones er zijn wegens de noodzakelijke naleving van de in dit verband bestaande wettelijke vereisten.

- 67 Voorts, aldus verzoeker, zijn de betrokken percelen een door hem beheerde productie-eenheid, die dus deel uitmaakt van zijn bedrijf in de zin van verordening nr. 1782/2003 en verordening nr. 73/2009, en laten de pachtovereenkomst en de voorschriften inzake veiligheidszones op luchthavens zulks onverlet, in het bijzonder in het onderhavige geval waarin zij geen echt specifiek effect op het beheer door verzoeker van het land hebben, aangezien hij het recht heeft de grond te exploiteren en te [OR 18] bestemmen voor de door hem gekozen teelt (zie met name de punten 12 en 13).
- 68 Verzoeker stelt voorts dat hij, wat zowel artikel 137, lid 1, van verordening nr. 73/2009 als artikel 73, leden 4 en 5, van verordening nr. 796/2004 betreft, te goeder trouw handelde inzake de subsidiabiliteit van de percelen zodat de voedselautoriteiten de toeslagrechten of de betaalde steunbedragen niet mochten terugvorderen.
- 69 Tot bewijs van zijn goede trouw wijst verzoeker erop dat zijn gebruik van de grond en de toestand van de grond ongewijzigd bleven gedurende de volledige periode dat hij steun kreeg voor de grond en dat het gelijktijdige gebruik van de grond als veiligheidszone geen invloed, zoals beperking van zijn rechten van bestemming of toegang van de grond, op zijn gebruik van de grond had, zodat hij geen reden had om aan te nemen dat de grond niet in aanmerking kwam voor steun.

4.2 Verweerders standpunt

- 70 Verweerder stelt primair dat de terugvordering door het betalingsagentschap van de toegewezen toeslagrechten en de betaalde steunbedragen gerechtvaardigd was.
- 71 Volgens verweerder moet het vereiste van „landbouwactiviteit” in de zin van artikel 44, lid 2, van verordening nr. 1782/2003 worden uitgelegd in overeenstemming met het vereiste van artikel 34, lid 2, sub a, van verordening nr. 73/2009, zodat bij gebruik van de grond voor meer dan één doel rekening moet worden gehouden met het primaire doel van het gebruik van de grond (zie artikel 34, lid 2, sub a, van verordening nr. 73/2009: „overwegend voor landbouwactiviteiten wordt gebruikt”).
- 72 Volgens verweerder was het primaire doel van de specifieke percelen te fungeren als veiligheidszones, aangezien de betrokken landingsbanen, taxibanen en stopbanen als veiligheidszones ook waren onderworpen aan een aantal gedetailleerde vereisten betreffende beplanting, planning, egalisering enz.
- 73 Voorts, aldus verweerder, is het arrest Landkreis Bad Dürkheim, reeds aangehaald, [OMISSIS] niet toepasselijk op de onderhavige zaak, aangezien het er specifiek van uitging dat het primaire doel van de betrokken grond inzake natuurbescherming en landschapsverzorging verenigbaar was met de doelstellingen van de bedrijfstoelageregeling (zie punt 39 van het arrest volgens

hetwelk milieubescherming een doelstelling van het gemeenschappelijke landbouwbeleid is). Daarentegen is de exploitatie van een luchthaven geen doelstelling van de bedrijfstoelageregeling.

- 74 Verweerder stelt voorts dat de betrokken grond hoe dan ook geen deel uitmaakte van verzoekers „bedrijf” (zie het vereiste van artikel 44, lid 2, van verordening nr. 1782/2003 en artikel 34, lid 2, sub a, van verordening nr. 73/2009) en ook daarom niet in aanmerking kwam voor steun krachtens de bedrijfstoelageregeling. In dit verband wijst [OR 19] verweerder erop dat verzoeker niet beschikt over de door de rechtspraak van het Hof (zie punt 62 van het reeds aangehaalde arrest) vereiste noodzakelijke autonomie en beslissingsbevoegdheid over de betrokken grond.
- 75 Bovendien, aldus verweerder, had van verzoeker redelijkerwijs kunnen worden verwacht dat hij zou hebben ontdekt dat de grond niet in aanmerking kwam voor steun gelet op zijn kennis van de locatie en de aard van de grond alsook de wezenlijke beperkingen op het gebruik ervan samen met de bewoordingen van de relevante verordeningen.
- 76 Tegen deze achtergrond stelt verweerder,
- dat verzoeker redelijkerwijs de fout had kunnen ontdekken in de zin van artikel 137 van verordening nr. 73/2009,
- dat van verzoeker redelijkerwijs kon worden verwacht dat hij de fout in de zin van artikel 73, lid 4, van uitvoeringsverordening nr. 796/2004 van de Commissie had kunnen ontdekken en
- dat verzoeker niet te goeder trouw heeft gehandeld in de zin van artikel 73, lid 5, van verordening nr. 796/2004 van de Commissie.
- 77 Tegen de achtergrond van het voorgaande stelt verweerder dat de toeslagrechten op 1 januari 2010 onwettelijk waren in de zin van artikel 137 van verordening nr. 73/2009, dat terugvordering niet was uitgesloten krachtens artikel 73, lid 4, van uitvoeringsverordening nr. 796/2004 van de Commissie en dat de verjaring 10 jaar bedroeg krachtens artikel 73, lid 5, van uitvoeringsverordening nr. 796/2004 van de Commissie.

5. Achtergrond van de prejudiciële verwijzing

- 78 Volgens het Landsrett verduidelijkt de rechtspraak van het Hof niet of percelen zoals in het hoofdgeding, die veiligheidszones op luchthavens zijn en tegelijk worden gebruikt om gras te oogsten, „subsidiabele hectare” in de zin van verordening nr. 1782/2003 en verordening nr. 73/2009 zijn.

- 79 De definitie van „subsidiabele hectare” in artikel 44, lid 2, van verordening nr. 1782/2003 werd gewijzigd bij artikel 34, lid 2, sub a, van verordening nr. 73/2009.
- 80 Een standpuntbepaling over de vraag of percelen die voor meer dan één doel worden gebruikt, in aanmerking komen voor steun, is vereist voor de beslissing van het Landsret in de onderhavige zaak. **[OR 20]**
- 81 Voorts blijkt niet duidelijk uit de toepasselijke verordeningen of het feit dat een perceel wegens de aard ervan niet in aanmerking komt voor steun krachtens artikel 44, lid 2, van verordening nr. 1782/2003 en artikel 34, lid 2, van verordening nr. 73/2009 als zodanig – dat wil zeggen ongeacht de subjectieve situatie van de begunstigde – meebrengt dat de steunontvanger „de fout [...] redelijkerwijs had kunnen ontdekken” in de zin van artikel 137, lid 2, van verordening nr. 73/2009, dat „de fout redelijkerwijs [...] kon worden ontdekt” door de steunontvanger in de zin van artikel 73, lid 4, van verordening nr. 796/2004, en dat de steunontvanger niet „te goeder trouw” handelde in de zin van artikel 73, lid 5, van verordening nr. 796/2004. De rechtspraak van het Hof lijkt deze vraag nog niet te hebben verduidelijkt.
- 82 Bovendien blijkt uit verordening nr. 73/2009 niet op welk tijdstip het vereiste van goede trouw in de zin van artikel 137, lid 2 („de fout niet redelijkerwijs had kunnen ontdekken,”) moet worden beoordeeld, met name of het moet worden beoordeeld op het tijdstip van de aanvraag, op het tijdstip van de toewijzing van toeslagrechten of op een van de in lid 1 bedoelde twee data (1 januari 2009 respectievelijk 1 januari 2010). Evenmin blijkt de rechtspraak van het Hof die vraag te hebben beantwoord.
- 83 Evenmin blijkt, wat artikel 73, leden 4 en 5, betreft, uit de verordening op welk tijdstip de goede trouw moet worden beoordeeld, met name of de goede trouw moet worden beoordeeld op het tijdstip van de aanvraag of de betaling. De rechtspraak van het Hof blijkt dit evenmin te hebben verduidelijkt.
- 84 Het Landsret acht het tegen de achtergrond van het vooroverwogene noodzakelijk de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof een prejudiciële vraag te stellen daar de uitkomst van de zaak kan afhangen van het wegnemen van voormelde uitleggingstwifels.
- 85 Ten slotte is de uitlegging van voormelde bepalingen naast de noodzaak om het hoofdgeding te beslechten volgens verweerder ook beslissend voor de algemene toepassing van de wet op dit gebied waarop de overheidsinstanties beslissingen hebben genomen in een aantal soortgelijke gevallen.

Het Landsret beslist:

- 86 Het Hof van Justitie wordt verzocht om een antwoord op de volgende vragen:

1. Moet het vereiste dat landbouwgrond niet wordt gebruikt voor „niet-landbouwactiviteiten,, in de zin van artikel 44, lid 2, van verordening nr. 1782/2003, en het vereiste dat landbouwgrond „voor een landbouwactiviteit of [...] overwegend voor landbouwactiviteiten” in de zin van artikel 34, lid 2, sub a, van verordening nr. 73/2009 wordt gebruikt, aldus worden uitgelegd dat voor steun vereist is dat landbouw het primaire doel van het gebruik van de grond is?
 - a) Zo ja, wordt het Hof verzocht nader te preciseren met welke parameters rekening moet worden gehouden om te beslissen welk gebruiksdoel als **[OR 21]** „primair” geldt wanneer een grond tegelijk voor verschillende doeleinden wordt gebruikt.
 - b) Zo ja, wordt het Hof voorts verzocht te verklaren of, wanneer toepasselijk, zulks betekent dat veiligheidszones omheen landingsbanen, taxibanen en stopbanen op luchthavens, die deel uitmaken van de luchthaven en onderworpen zijn aan bijzondere regels en beperkingen als in het hoofdgeding betreffende het gebruik van de grond, maar tegelijk ook worden gebruikt om gras te oogsten voor de productie van diervoeder naar hun aard en gebruik in aanmerking komen voor steun krachtens voormelde bepalingen.

2. Moet het vereiste dat landbouwgrond deel uitmaakt van het „bedrijf” van de landbouwer in de zin van artikel 44, lid 2, van verordening nr. 1782/2003 en artikel 34, lid 2, sub a, van verordening nr. 73/2009 aldus worden uitgelegd dat veiligheidszones omheen landingsbanen, taxibanen en stopbanen op luchthavens, die deel uitmaken van de luchthaven en onderworpen zijn aan bijzondere regels en beperkingen als in het hoofdgeding betreffende het gebruik van de grond, maar tegelijk ook worden gebruikt om gras te oogsten voor de productie van diervoeder in aanmerking komen voor steun krachtens voormelde bepalingen?

3. Indien de vragen 1b en/of 2 ontkennend worden beantwoord, is er dan, daar de percelen naast gebruik als blijvend grasland voor de productie van diervoeder ook veiligheidszones omheen landingsbanen, taxibanen en stopbanen zijn, sprake van
 - a) een fout die de landbouwer redelijkerwijs had kunnen ontdekken in de zin van artikel 137 van verordening nr. 73/2009, wanneer toch toeslagrechten voor de percelen zijn toegekend?
 - b) een fout die de landbouwer redelijkerwijs had kunnen ontdekken in de zin van artikel 73, lid 4, van uitvoeringsverordening nr. 796/2004 van de Commissie, wanneer toch toeslagrechten voor de percelen zijn toegekend?

- c) onverschuldigde betaling waarbij de begunstigde niet kan worden geacht te goeder trouw te hebben gehandeld in de zin van artikel 73, lid 5, van uitvoeringsverordening nr. 796/2004 van de Commissie, wanneer toch steun voor de percelen is betaald?
4. Wat is het relevante tijdstip voor de beoordeling of
- a) sprake is van een fout die de landbouwer redelijkerwijs had kunnen ontdekken in de zin van artikel 137 van verordening nr. 73/2009,
 - b) sprake is van een fout die de landbouwer redelijkerwijs had kunnen ontdekken in de zin van artikel 73, lid 4, van uitvoeringsverordening nr. 796/2004 van de Commissie, **[OR 22]**
 - c) de begunstigde niet kan worden geacht te goeder trouw te hebben gehandeld in de zin van artikel 73, lid 5, van uitvoeringsverordening nr. 796/2004 van de Commissie?
5. Moet de in de vragen 4, sub a tot en met c, bedoelde beoordeling worden verricht voor elk steunjaar afzonderlijk of voor alle betalingen samen?

De behandeling wordt geschorst tot 1 december 2014.