



Datum van inontvangstneming : 04/11/2016

Zaak C-516/16

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:

3 oktober 2016

Verwijzende rechter:

Bundesverwaltungsgericht (Oostenrijk)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

27 september 2016

Verzoekende partij:

Producentenorganisatie Tiefkühlgemüse e. Gen.

Betrokken instantie:

Agrarmarkt Austria

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Toekenning van productiesteun voor het jaar 2014

Voorwerp en rechtsgrondslag van het prejudiciële verzoek

Uitlegging en geldigheid van Unierecht; artikel 267 VWEU

Prejudiciële vragen

I.1. Vereisen de artikelen 65, 66, en 69 van verordening (EG) nr. 1580/2007 van de Commissie van 21 december 2007 tot vaststelling van bepalingen voor de uitvoering van de verordeningen (EG) nr. 2200/96, (EG) nr. 2201/96 en (EG) nr. 1182/2007 van de Raad in de sector groenten en fruit, en (vanaf 23 juni 2011) de artikelen 64, 65, en 68 van uitvoeringsverordening (EU) nr. 543/2011 van de Commissie van 7 juni 2011 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de

toepassing van verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad, wat de sectoren groenten en fruit en verwerkte groenten en fruit betreft, dat het besluit tot goedkeuring van het operationele programma en van de hoogte de steun, respectievelijk wijzigingen in dat besluit, alsmede het besluit betreffende het „goedgekeurde steunbedrag” niet enkel als een mededeling worden genomen, maar formeel als een (althans voorlopig) bindend besluit, dat door de aanvrager onmiddellijk kan worden aangevochten, dus ongeacht of het eindbesluit (overeenkomstig artikel 70 van verordening nr. 1580/2007 respectievelijk artikel 69 van verordening nr. 543/2001) over de aanvraag om betaling van de steun zoals definitief vastgesteld wordt aangevochten?

I.2. Moeten de in prejudiciële vraag I.1 genoemde bepalingen van Unierecht aldus worden uitgelegd dat bij het nemen van deze besluiten (in het normatieve deel van het besluit) ook de waarde van de afgezette productie bindend moet worden vastgesteld?

I.3. Moet het Unierecht, in het bijzonder de artikelen 69 en 70 van uitvoeringsverordening (EU) nr. 543/2011 van de Commissie van 7 juni 2011 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad, wat de sectoren groenten en fruit en verwerkte groenten en fruit betreft, aldus worden uitgelegd dat een reeds bestaand definitief geworden besluit tot goedkeuring van het operationele programma en van de hoogte van de steun, alsmede het besluit over het „goedgekeurde steunbedrag” eraan in de weg staan dat de rechterlijke instantie die uitspraak moet doen op een beroep tegen een bestuursrechtelijk besluit waarbij voor een bepaalde jaarperiode van het operationele programma definitief wordt beslist op een in het kader van een operationeel programma aangevraagde financiële steun overeenkomstig artikel 103octies, lid 5, van verordening (EG) 1234/2007 van de Raad van 22 oktober 2007 houdende een gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten en specifieke bepalingen voor een aantal landbouwproducten („Integrale-GMO-verordening”), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 361/2008 van de Raad van 14 april 2008 tot wijziging van verordening (EG) nr. 1234/2007 houdende een gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten en specifieke bepalingen voor een aantal landbouwproducten („integrale-GMO-verordening”), overgaat tot toetsing van de rechtmatigheid van de berekening van de waarde van de afgezette productie waarop het maximumbedrag van de steun is gebaseerd?

I.4. Indien de prejudiciële vragen I.1., I.2. of I.3. ontkennend worden beantwoord: Moet verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad van 22 oktober 2007 houdende een gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten en specifieke bepalingen voor een aantal landbouwproducten („Integrale-GMO-verordening”), in het bijzonder bijlage I, deel IX („Groenten en fruit”, met name bij „GN-code KN ex 0709 [...] Andere groenten, vers of gekoeld [...]”) en deel X („Verwerkte groenten en fruit”, bij „GN-code ex 0710 Groenten, [...], bevroren”), aldus worden uitgelegd dat producten van groenten die door alle van de na de

oogst verrichte procédés van het schoonmaken, hakken, blancheren en invriezen ontstaan, niet als producten in de zin van deel IX van bijlage I moeten worden aangemerkt, maar als producten in de zin van deel X van bijlage I?

I.5. Indien prejudiciële vraag I.4. bevestigend wordt beantwoord: Moet het begrip „waarde van de afgezette productie” in artikel 103 quinquies, lid 2, van verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad van 22 oktober 2007 houdende een gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten en specifieke bepalingen voor een aantal landbouwproducten („Integrale-GMO-verordening”), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 361/2008 van de Raad van 14 april 2008 tot wijziging van verordening (EG) nr. 1234/2007 houdende een gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten en specifieke bepalingen voor een aantal landbouwproducten („integrale-GMO-verordening”), aldus worden uitgelegd dat deze waarde zodanig moet worden berekend dat alleen de waarde van de productie minus de aan de verwerking toe te rekenen waarde in aanmerking wordt genomen, derhalve onder aftrek van de waarde van het proces bestaande in verwerking van de geoogste, gereinigde, gesneden en geblancheerde groente tot diepvriesgroente?

I.6. Moet artikel 51, lid 7, van uitvoeringsverordening (EU) nr. 543/2011 van de Commissie van 7 juni 2011 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad, wat de sectoren groenten en fruit en verwerkte groenten en fruit betreft, aldus worden uitgelegd dat een producentenorganisatie die voor de jaren 2010 tot 2014 een operationeel programma heeft ingediend, dat vóór 20 januari 2010 is goedgekeurd, welke goedkeuring later (op 13 december 2013) echter in die zin is gewijzigd dat voor het programma een andere wijze van berekening van de waarde van de afgezette productie is gekozen, zich nog steeds op de „in 2008 geldende wetgeving” kan beroepen waar het de modaliteiten van de berekening van de waarde van de afgezette productie betreft, ook na deze wijziging van het operationele programma (dus voor de in 2014 te betalen steun)?

I.7. Indien de prejudiciële vragen I.5. en I.6. bevestigend worden beantwoord: Zijn artikel 52, lid 6, onder a), en artikel 21, lid 1, onder i), van verordening (EG) nr. 1580/2007 van de Commissie van 21 december 2007 tot vaststelling van bepalingen voor de uitvoering van de verordeningen (EG) nr. 2200/96, (EG) nr. 2201/96 en (EG) nr. 1182/2007 van de Raad in de sector groenten en fruit, ongeldig voor zover volgens deze bepalingen stadia van de verwerking van geoogste groente waardoor deze groente tot een „ander in bijlage I bij het EG-Verdrag genoemd product” wordt verwerkt, in de berekening van de waarde van de afgezette productie worden betrokken?

I.8. Indien prejudiciële vraag I.6. ontkennend wordt beantwoord (en ongeacht de beantwoording van de andere vragen): Is artikel 50, lid 3, onder d), van uitvoeringsverordening (EU) nr. 543/2011 van de Commissie van 7 juni 2011 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van verordening (EG)

nr. 1234/2007 van de Raad, wat de sectoren groenten en fruit en verwerkte groenten en fruit betreft, ongeldig?

II.1. Moet artikel 103quater van verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad van 22 oktober 2007 houdende een gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten en specifieke bepalingen voor een aantal landbouwproducten („Integrale-GMO-verordening”), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 361/2008 van de Raad van 14 april 2008 tot wijziging van verordening (EG) nr. 1234/2007 houdende een gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten en specifieke bepalingen voor een aantal landbouwproducten („integrale-GMO-verordening”), aldus worden uitgelegd dat in het kader van een „operationeel programma in de sector groenten en fruit” enkel het bevorderen van de vervaardiging van producten die als producten in de zin van deel IX van bijlage I kunnen worden aangemerkt, geoorloofd is, echter niet het bevorderen van investeringen in de verwerking van dergelijke producten?

II.2. Indien prejudiciële vraag II.1. ontkennend wordt beantwoord: Onder welke voorwaarden en in hoeverre staat artikel 103quater van verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad van 22 oktober 2007 houdende een gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten en specifieke bepalingen voor een aantal landbouwproducten („Integrale-GMO-verordening”), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 361/2008 van de Raad van 14 april 2008 tot wijziging van verordening (EG) nr. 1234/2007 houdende een gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten en specifieke bepalingen voor een aantal landbouwproducten („integrale-GMO-verordening”), een dergelijke bevordering van investeringen in de verwerking toe?

II.3. Is artikel 60, lid 7, van uitvoeringsverordening (EU) nr. 543/2011 van de Commissie van 7 juni 2011 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad, wat de sectoren groenten en fruit en verwerkte groenten en fruit betreft, ongeldig?

III.1. Moet punt 23 van bijlage IX bij uitvoeringsverordening (EU) nr. 543/2011 van de Commissie van 7 juni 2011 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad, wat de sectoren groenten en fruit en verwerkte groenten en fruit betreft, aldus worden uitgelegd dat de uitsluiting van die bevordering alleen voortvloeit uit het feit dat de betrokken handeling op een locatie van derden wordt uitgevoerd?

III.2. Indien vraag III.1 bevestigend wordt beantwoord: Is punt 23 van bijlage IX bij uitvoeringsverordening (EU) nr. 543/2011 van de Commissie van 7 juni 2011 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad, wat de sectoren groenten en fruit en verwerkte groenten en fruit betreft, ongeldig?

III.3. Indien vraag III.1 bevestigend en vraag III.2 ontkennend wordt beantwoord: Is de regeling van punt 23 van bijlage IX bij uitvoeringsverordening (EU) nr. 543/2011 van de Commissie in zoverre een duidelijke respectievelijk ondubbelzinnige bepaling dat het vertrouwen van een ondernemer dat activiteiten worden ondersteund die op een locatie van derden worden uitgevoerd, maar wel onderdeel van zijn onderneming zijn, niet wordt beschermd, niettegenstaande de door nationale instanties met kennis van de omstandigheden gedane toezegging respectievelijk goedkeuring betreffende die steun?

IV. Staat de omstandigheid dat het Hof van Justitie de werking van een uitspraak niet op voor de betrokkene gunstige wijze beperkt (in de zin van artikel 264, tweede alinea, VWEU), ook al wordt een betrokkene door een nieuwe uitlegging van het Unierecht of een ongeldigverklaring van een tot op dat tijdstip rechtsgeldig beschouwde rechtshandeling van de Unie rechtens nadelig geraakt, eraan in de weg dat deze betrokkene zich in een individueel geval voor de nationale rechter op het rechtszekerheidsbeginsel beroept, indien zijn goede trouw is aangetoond?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Verordening (EG) nr. 1580/2007 van de Commissie van 21 december 2007 tot vaststelling van bepalingen voor de uitvoering van de verordeningen (EG) nr. 2200/96, (EG) nr. 2201/96 en (EG) nr. 1182/2007 van de Raad in de sector groenten en fruit, met name de artikelen 65, 66, 69, en 70

Verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad van 22 oktober 2007 houdende een gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten en specifieke bepalingen voor een aantal landbouwproducten („Integrale GMO-verordening”)

Verordening (EG) nr. 361/2008 van de Raad van 14 april 2008 tot wijziging van verordening (EG) nr. 1234/2007 houdende een gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten en specifieke bepalingen voor een aantal landbouwproducten („integrale-GMO-verordening”), met name de artikelen 103 quater, 103 quinquies, 103 octies en bijlage I

Uitvoeringsverordening (EU) nr. 543/2011 van de Commissie van 7 juni 2011 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad, wat de sectoren groenten en fruit en verwerkte groenten en fruit betreft, met name artikel de artikelen 50, 51, 60, 64, 65, 68 en bijlage IX

Verordening (EG) nr. 411/97 van de Commissie van 3 maart 1997 tot vaststelling van toepassingsbepalingen van verordening (EG) nr. 2200/96 van de Raad voor wat de operationele programma's, de actiefondsen en de toekenning van communautaire financiële steun betreft, met name artikel 2

Verordening (EG) nr. 609/2001 van de Commissie van 28 maart 2001 tot vaststelling van toepassingsbepalingen van verordening (EG) nr. 2200/96 van de Raad voor wat de operationele programma's, de actiefondsen en de toekenning van communautaire financiële steun betreft, en tot intrekking van verordening (EG) nr. 411/97, met name artikel 2

Verordening (EG) nr. 1182/2007 van de Raad van 26 september 2007 tot vaststelling van specifieke voorschriften voor de sector groenten en fruit, tot wijziging van de richtlijnen 2001/112/EG en 2001/113/EG en de verordeningen (EEG) nr. 827/68, (EG) nr. 2200/96, (EG) nr. 2201/96, (EG) nr. 2826/2000, (EG) nr. 1782/2003 en (EG) nr. 318/2006 en tot intrekking van verordening (EG) nr. 2202/96, met name artikel 10

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 Verzoekster (hierna: „ETG”) is een producentenorganisatie in de groente- en fruitsector in de zin van verordening nr. 1234/2007.
- 2 ETG heeft in 2009 en 2010 bij de bevoegde overheidsinstantie een operationeel programma ingediend voor de jaren 2010 tot 2014, waardat als een van de te steunen „acties” de aankoop van een spinazieverwerkingslijn omvatte. Het betreft een machine die wordt gebruikt om vers geoogste spinazie te verwerken tot diepvriesspinazie. Met behulp van de gekochte machines wordt de spinazie onder meer schoongemaakt/gewassen, geblancheerd en ingevroren. De machines zijn door ETG gekocht en door haar gebruikt op het terrein van Ardo Austria Frost GmbH (hierna: „Ardo”), een bij de verwerking en verkoop van de producten van ETG werkzame handelspartner. Het gebruik van de machine zou „onder toezicht en verantwoordelijkheid” van ETG plaatsvinden.
- 3 De bevoegde overheidsinstantie heeft het ingediende operationele programma bij brief van 19 januari 2010 goedgekeurd. Niet in geding is dat de Oostenrijkse instanties van meet af aan geweten hebben dat de machines van de spinazieverwerkingslijn niet op een terrein van ETG staan, maar op het bedrijfsterrein van de handelaar (Ardo).
- 4 Bij het bij de verwijzende rechter aangevochten besluit van de Agrarmarkt Austria (AMA) van 12 oktober 2015 is de toekenning van de steun voor 2014 afgewezen, voor zover de aanvraag de investering in de spinazieverwerkingslijn betrof. Als motivering voerde AMA aan dat deze investering een handeling is die op het perceel van derden plaatsvond. De subsidiabiliteit zou daarom afspringen op de uitsluitingsvoorwaarde van punt 23 van bijlage IX bij uitvoeringsverordening nr. 543/2011, die op 23 juni 2011 in werking is getreden.
- 5 Aan de goedkeuring van het operationele programma, neergelegd in de brief van 19 oktober 2010, ligt een door ETG opgestelde berekening van de waarde van de afgezette productie ten grondslag. Gezien het feit dat ETG pas in 2009 is

opgericht, berust deze berekening op omzetcijfers uit het jaar 2009. De waarde van de afgezette productie is berekend door 1. de waarde van de ruwe grondstof, 2. de kosten van het oogsten en 3. de verwerkingskosten bij elkaar op te tellen. Op grond van het daaruit voortvloeiende totaalbedrag is het maximum van de steun van 4,1 % berekend. Op een later tijdstip (aanvraag van 11 oktober 2013 voor het jaar 2014) is overgegaan op een berekening gebaseerd op de gemiddelde omzetwaarde over drie jaar. In de brief van 13 december 2013, waarin met het oog hierop de goedkeuring is aangepast, wordt voor het maximum van de steun voor 2014 uitgegaan van de waarde van de afgezette productie op basis van het gemiddelde omzetcijfer over de jaren 2009 tot en met 2011, waarin echter nog steeds ook verwerkingskosten zijn begrepen.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

- 6 Aangezien in de procedure bij de verwijzende rechter de toekenning van steun voor het jaar 2014 wordt betwist, is op de kwestie of de litigieuze uitgaven subsidiabel zijn, niet verordening nr. 1580/2007 van toepassing, maar reeds uitvoeringsverordening nr. 543/2011. Dat ligt anders ten aanzien van de berekening van de waarde van de afgezette productie, waarop het steunplafond is gebaseerd. Dienaangaande is krachtens artikel 51, lid 7, van uitvoeringsverordening nr. 543/2011 de in van de in 2008 geldende wetgeving op de feiten van toepassing. ETG zou zich derhalve voor de berekening van de aan haar aanvraag ten grondslag liggende waarde van de afgezette productie moeten kunnen beroepen op de rechtssituatie vóór de inwerkingtreding van uitvoeringsverordening nr. 543/2011. Aangezien deze uitlegging voor de verwijzende rechter echter geenszins duidelijk is, heeft hij *prejudiciële vraag I.6* gesteld.
- 7 Al naar gelang de wijze waarop het Hof van Justitie prejudiciële vraag I.6. beantwoordt, heeft de in dit verband gerezen vraag naar de geldigheid van de in de verordening van de Commissie neergelegde bepalingen over de waarde van de afgezette productie dus betrekking op het oude recht (*prejudiciële vraag I.7*) dan wel het nieuwe recht (*prejudiciële vraag I.8*).

Prejudiciële vragen I.1, I.2 en I.3

- 8 Bij de prejudiciële vragen I.1, I.2 en I.3. gaat het erom welke gevolgen bestaande goedkeuringen van het operationeel programma en steunbesluiten over steun hebben voor de onderhavige procedure, die betrekking heeft op steun voor 2014. Aangezien deze goedkeuringen dan wel besluiten gedeeltelijk vóór de inwerkingtreding van verordening nr. 543/2011 en gedeeltelijk erna zijn vastgesteld, hebben de prejudiciële vragen zowel betrekking op de rechtssituatie vóór de inwerkingtreding van verordening nr. 543/2011 als op de krachtens die verordening geldende rechtssituatie.

- 9 Voor de verwijzende rechter rijst de vraag, of krachtens Unierecht de bestaande besluiten tot goedkeuring van het operationele programma, die zijn gebaseerd op de door ETG ingediende berekeningen van de waarde van de afgezette productie, in die zin als definitieve en bindende besluiten moeten worden beschouwd, dat deze eraan in de weg staan dat de rechter de juistheid van de ingediende en vervolgens goedgekeurde berekeningswijze van de waarde van de afgezette productie nagaat ter verificatie of het voor de periode 2014 geldende steunplafond van 4,1 % waarop de eindafrekening is gebaseerd, is overschreden.
- 10 Volgens het nationale recht is de kwalificatie van goedkeuringsbrieven als bindende bestuursbesluiten ervan afhankelijk – en wel ongeacht hoe die besluiten worden aangeduid – of de wettelijke bepalingen die door deze brieven ten uitvoer worden gelegd, de vaststelling van een bindend besluit eisen. Om deze reden stelt de verwijzende rechter *prejudiciële vraag I.1.*
- 11 Voor een bindende werking van het „besluit” over het operationele programma of het „besluit” over het goedgekeurde steunbedrag is het daarenboven van belang of krachtens Unierecht de vaststelling van de waarde van de afgezette productie daadwerkelijk ook in het normatieve deel van het besluit (dispositief) moet zijn opgenomen. Om deze reden stelt de verwijzende rechter *prejudiciële vraag I.2.*
- 12 *Prejudiciële vraag I.3.* wordt gesteld omdat, ook indien de betrokken brieven moeten worden aangemerkt als bindende besluiten waarin de waarde van de afgezette productie normatief is vastgelegd, er niet noodzakelijkerwijs van dient te worden uitgegaan dat de rechtmatigheid van het bedrag van die waarde in de procedure over de toekenning van de steun niet meer zou kunnen worden getoetst. Het is volstrekt mogelijk het Unierecht in die zin uit te leggen dat de waarde van de afgezette productie in een eerste stadium (bij de goedkeuring van het operationele programma en/of de mededeling van het goedgekeurde steunbedrag) slechts voorlopig is vastgesteld om voor het begin van elk jaar van het operationele programma een bepaalde voorlopige rechtszekerheid te kunnen hebben, maar dat een definitieve verificatie van deze waarde blijft voorbehouden tot het stadium van de eindafrekening.

Prejudiciële vragen I.4., I.5 en I.6.

- 13 In de waarde van de afgezette productie zijn onder meer verwerkingskosten begrepen. Het als kostenelement belangrijke „verwerkings”proces omvat hier zowel het hakken, schoonmaken, snijden, drogen en blancheren, alsook het invriezen van de spinazie. De verwijzende rechter betwijfelt of de verordening van de Raad met het daarin gebruikte begrip „waarde van de afgezette productie” een rekenmodel heeft bedoeld waarin de verwerkingskosten zijn begrepen.
- 14 Bij de uitlegging van het begrip „waarde van de afgezette productie” in de zin van verordening nr. 1182/2007 zou volgens de verwijzende rechter ook de uitvoeringspraktijk zoals deze bij de vaststelling van deze verordening bestond,

van belang kunnen zijn. Uit de eerdere uitvoeringsbepalingen van de Commissie blijkt in elk geval niet dat het in het verleden de bedoeling van de Commissie is geweest dat de verwerkingskosten van groenten- en fruitproducten in de waarde van de afgezette productie werden meegerekend. Uit artikel 2, lid 4, van verordening nr. 411/97 en met name artikel 2, lid 5, onder a) en c), van verordening nr. 609/2001 blijkt veeleer het tegendeel.

- 15 Aangezien de Raad in artikel 10 van verordening nr. 1182/2007 vasthoudt aan het begrip „waarde van de afgezette productie”, zonder het opnieuw te definiëren, moet hij worden geacht daarbij van de op dat tijdstip geldende interpretatie van dat begrip te zijn uitgegaan. Hetzelfde geldt voor verordening nr. 361/2008, waarmee de Raad de bepalingen van zijn verordening nr. 1182/2007 in het stelsel van verordening nr. 1234/2007 heeft opgenomen. Daarvoor pleit niet in de laatste plaats het feit dat zowel in overweging 7 van verordening nr. 1234/2007 als in overweging 2 van verordening 361/2008 uitdrukkelijk wordt bevestigd dat met deze verordeningen slechts werd beoogd de regelgeving te vereenvoudigen, hetgeen echter niet „mocht leiden tot het ter discussie stellen van de beleidsbeslissingen die door de jaren heen in het kader van het [gemeenschappelijk landbouwbeleid] zijn genomen”.
- 16 De twijfel van de verwijzende rechter berust ook op het feit dat bijlage I bij verordening nr. 1182/2007 van de Raad een onderscheid maakt tussen twee soorten producten, een onderscheid dat ook voor het onderhavige litigieuze geval van spinazie van belang is, namelijk tussen enerzijds „Groenten en fruit” (deel IX van bijlage I, met name bij „GN-code ex 0709” [...] Andere groenten, vers of gekoeld [...]”) en anderzijds deel X van bijlage I („Verwerkte groenten en fruit”, bij „GN-code ex 0710 Groenten, [...], bevroren”). Op grond daarvan zouden spinazieproducten die door invriezen zijn verwerkt, als „verwerkte groenten en fruit” zijn aan te merken en zou de handeling van het invriezen als verwerking moeten worden beschouwd (*prejudiciële vraag I.4*).
- 17 Voor zover dit onderscheid tussen „Verwerkte groenten en fruit” en „Groenten en fruit” op de indeling van diepvriesspinazie van toepassing is, rijst daarmee de vraag of de in de verordening van de Raad neergelegde „waarde van de afgezette productie” aldus moet worden vastgesteld dat omzet die geen verband houdt met de ruwe grondstof en het oogsten, maar met het invriezen (verwerken), buiten beschouwing moet blijven (*prejudiciële vraag I.5*).
- 18 Mocht de verordening van de Raad deze betekenis hebben, doet zich de aanvullende vraag voor, of de bepalingen van de uitvoeringsverordeningen van de Commissie, die in afwijking daarvan de waarde van verwerkingshandelingen in de berekening van de waarde van de afgezette productie betrekken, geldig zijn (*prejudiciële vraag I.7*).

Prejudiciële vraag I.8

- 19 Indien het Hof van Justitie bij de uitlegging van de overgangsbepaling van artikel 51, lid 7, van uitvoeringsverordening nr. 543/2011 (dus bij *prejudiciële vraag I.6*) van oordeel zou zijn dat in een geval als in het hoofdgeding de waarde van de afgezette productie reeds volgens de nieuwe wetgeving moet worden berekend en niet meer volgens de in 2008 geldende wetgeving, moet de verwijzende rechter artikel 50, lid 3, onder d), van verordening nr. 543/2011 toepassen.
- 20 De verwijzende rechter twijfelt echter aan de rechtmatigheid van de in artikel 50, lid 3, van de verordening neergelegde forfaitaire aftrek. Onmiskenbaar kan het vanuit het oogpunt van administratieve eenvoud dienstig zijn om de waarde van de afgezette productie met zo min mogelijk moeite vast te stellen. De hier geregelde „forfaitaire vaststelling” is echter een veel te grove simplificatie en houdt niet op passende wijze rekening met de verschillen die er in de praktijk bestaan.
- 21 In het licht van de in artikel 20 van het Handvest van de grondrechten van de Unie neergelegde gelijkheid voor de wet staat het aan de Uniewetgever om het bestaan van objectieve criteria die ter rechtvaardiging van de gelijke behandeling van verschillende situaties worden ingeroepen, aan te tonen en de informatie te verstrekken die het Hof nodig heeft om na te gaan of die criteria bestaan (zie arrest Arcelor Atlantique et Lorraine e.a. van 16 december 2008, C-127/07, EU:C:2008:728, punt 48).
- 22 De betrokken regeling is volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie alleen gerechtvaardigd, indien zij berust op een objectief en redelijk criterium, dat wil zeggen dat zij verband houdt met een door de betrokken wetgeving nagestreefd wettelijk toelaatbaar doel, en wanneer deze gelijke behandeling van daadwerkelijk verschillende situaties in verhouding staat tot het met de betrokken behandeling nagestreefde doel (zie arrest Arcelor Atlantique en Lorraine e.a., EU:C:2008:728, punt 47).
- 23 Bij de onderhavige litigieuze verwerking van producten van spinazie (vervaardiging van diepvriesspinazie) gaat de Uniewetgever eenvoudigheidshalve ervan uit dat bij de fabricage van ingevroren groente, ongeacht het soort (!) en ongeacht welke soorten de desbetreffende producentenorganisatie in haar geheel produceert, de verwerkingshandeling gemiddeld 62 % vertegenwoordigt. Een voor alle diepvriesgroenten en -fruit afgetrokken forfaitair vastgesteld percentage lijkt niet op passende wijze rekening te houden met de verschillen in de oogst- en productiekosten voor de afzonderlijke soorten, noch met de uiteenlopende productie- en verkoopvoorwaarden tussen de afzonderlijke lidstaten en regio's van de Unie, en kan tot concurrentievervalsingen leiden. De verwijzende rechter twijfelt daarom aan de geldigheid van de regeling.

Prejudiciële vragen II.1, II.2 en II.3

- 24 De *Prejudiciële vragen II.1, II.2 en II.3* komen voort uit twijfel aangaande het feit of handelingen voor de verwerking van producten van groenten en fruit het voorwerp kunnen zijn van steun in het kader van een operationeel programma van een producentenorganisatie in de groenten- en fruitsector.
- 25 Over deze vragen heeft het Gerecht reeds uitspraak gedaan (arrest van 30 mei 2013, *Anicav e.a./Commissie*, T-454/10 en T-482/11, EU:T:2013:282), dat door het Hof van Justitie echter op procesrechtelijke gronden is vernietigd (arrest van 17 september 2015, C-455/13 P, C-457/13 P en C-460/13 P, EU:C:2015:616). Voor de verwijzende rechter is echter niet duidelijk, wat aan de inhoud van de oordelen van het Gerecht, in het bijzonder in de punten 54 tot 62 en 70 van zijn arrest, die het Hof van Justitie tot op heden heeft bevestigd noch verworpen, in de weg zou staan. Hij gaat daarom – in navolging van het Gerecht – voorlopig ervan uit dat de verordeningen van de Commissie in die zin ongeldig kunnen zijn, dat zij in het kader van een operationeel programma de betaling van Uniesteun ook voor die investeringen toestaan die niet de economische activiteit van de productie van groenten en fruit, maar primair die van de verwerking van groenten en fruit bevorderen.
- 26 Indien de verordening van de Raad echter aldus zou moeten worden uitgelegd dat de steun weliswaar primair voor de productie bedoeld moet zijn, maar in mindere mate ook bepaalde verwerkingshandelingen mag bevorderen, moet worden vastgesteld in hoeverre en onder welke voorwaarden in die zin ook verwerkingshandelingen mogen worden ondersteund. In dat licht wordt *prejudiciële vraag II.2* gesteld.
- 27 Indien het Hof van Justitie de zienswijze deelt dat de bevordering van investeringen in de verwerking in het kader van een operationeel programma volgens de verordening van de Raad geheel ontoelaatbaar is (bevestiging van *prejudiciële vraag II.1*) dan wel slechts in beperkte zin toelaatbaar is (bevestiging van *prejudiciële vraag II.2*), volgt daaruit volgens de verwijzende rechter dat artikel 60, lid 7, van uitvoeringsverordening nr. 543/2011 van de Commissie ongeldig is.

Prejudiciële vragen III.1 en III.2

- 28 In het kader van steun voor een operationeel programma waren bepaalde investeringshandelingen van meet af aan van steun uitgesloten. Een „negatieve” voorwaarde voor investeringen op externe locaties blijkt echter pas in verordening nr. 1580/2007 te zijn neergelegd. In bijlage VIII bij deze verordening („Lijst van in artikel 61, lid 8, bedoelde niet-subsidiabele acties en uitgaven in het kader van operationele programma’s als bedoeld in artikel 61”) luidt punt 22: „Investerings- of soortgelijke types acties in andere bedrijven dan die van de producentenorganisatie [...]”. Een bepaling van gelijke strekking bevat de thans

geldende uitvoeringsverordening nr. 543/2011. Een nadere motivering voor het opnemen van deze „negatieve” voorwaarde in de lijst van niet-subsidiabele uitgaven staat niet in verordening nr. 1580/2007, noch in de thans geldende verordening nr. 543/2011.

- 29 Indien deze voorwaarde aldus moet worden uitgelegd dat deze volstrekt in de weg staat aan steun voor investeringen op externe locaties – en wel zonder dat in een individueel geval bewijs kan worden geleverd dat er legitieme economische redenen zijn om in een installatie op een externe locatie te investeren – twijfelt de verwijzende rechter aan de geldigheid van deze regeling (*prejudiciële vraag III.2*).
- 30 Een andere uitlegging lijkt de verwijzende rechter echter niet geheel uitgesloten. Overweging 37 van verordening nr. 1580/2007 luidt: „Met het oog op financiële en rechtszekerheid moet een lijst worden opgesteld van acties en uitgaven die niet in een operationeel programma mogen worden opgenomen.” (onderstreping toegevoegd). Of voor de uitsluiting van steun daadwerkelijk reeds de omstandigheid volstaat dat de handeling door de producentenorganisatie wordt verricht op een locatie die aan derden toebehoort, maar die haar op grond van een huur- dan wel soortgelijke overeenkomst ter beschikking staat, acht de verwijzende rechter aan twijfel onderhevig. Wanneer de ontstaansgeschiedenis en de afzonderlijke taalversies nader worden bekeken, rijst die twijfel eveneens.
- 31 Ook bij een vergelijking van slechts een fragment van alle taalversies van de verordeningen nr. 1580/2007 en nr. 543/2011 vallen twee punten op:
- 32 Alleen de Duitse taalversie van verordening nr. 1580/2007 gebruikt een begrip „Liegenschaften”, dat suggereert dat de eigendom van de grond relevant zou kunnen zijn. De Engelse, de Franse, de Spaanse en de Italiaanse taalversie lijken zich eerder te richten op het begrip bedrijf („holdings”, „exploitation”, „explotaciones”, „aziende”), waarvoor het in de onderhavige context niet relevant behoeft te zijn, of de eigenaar van het bedrijf tegelijkertijd ook eigenaar van de gebruikte grond is (zie bijvoorbeeld arrest Ballmann van 15 januari 1991, C-341/89, EU:C:1991:11, en arrest Pontini van 24 juni 2010, C-375/07, EU:C:2008:645).
- 33 Verder valt op dat de andere taalversies ook in de thans geldende regeling van verordening nr. 543/2011 nog steeds op het begrip bedrijf afstemmen, ook al wordt hieraan een begrip toegevoegd waarmee het ruimtelijke respectievelijk eigendomsrechtelijke aspect wordt benadrukt („holdings and/or premises”, „les exploitations et/ou les locaux”, „explotaciones o instalaciones”, „aziende e/o nei locali”). De meeste taalversies lijken aan de verwijzing naar het begrip bedrijf als economische eenheid te hebben vastgehouden.
- 34 Mocht het Hof van Justitie het niet eens zijn met een uitlegging van punt 23 van bijlage IX bij uitvoeringsverordening nr. 543/2011 volgens welke de enkele omstandigheid dat de producentenorganisatie niet de eigenaresse is van de grond

waarop het investeringsobject zich bevindt, geen uitsluitingsvoorwaarde voor de steun is, rijst bij de verwijzende rechter de vraag naar de geldigheid van deze bepaling.

- 35 Deze bepaling zou kunnen beogen de verlening van steun te verhinderen die ten onrechte voor activiteiten wordt aangevraagd die economisch niet de producentenorganisatie, maar buitenstaanders ten goede komen. Dit doel wordt echter zonder meer reeds nagestreefd door de omzeilingsclausule van artikel 145 van uitvoeringsverordening nr. 543/2011, die inhoudelijk overeenkomt met de clausule in artikel 193 van verordening nr. 1234/2007 van de Raad. Volgens deze bepaling kunnen echter de omstandigheden van een individueel geval in aanmerking te nemen. De naast deze bepaling ingevoerde algemene, sterk vereenvoudigde regeling van punt 23 van bijlage IX zou weliswaar ook het doel van het verhinderen van misbruik kunnen dienen. Een algemene uitsluiting van alle investeringen die met locaties van derden te maken hebben, schiet dat doel echter voorbij. Bij de verwijzende rechter bestaat daarom twijfel enerzijds uit hoofde van het evenredigheidsvereiste, en anderzijds over de vraag of de verordening van de Commissie op dit vlak wel door de verordening van de Raad wordt gedekt.

Prejudiciële vraag III.3

- 36 De verwijzende rechter gaat ervan uit dat de Oostenrijkse instanties altijd ervan op de hoogte waren dat de voor de spinazieverwerkingslijn vereiste machines door ETG op een perceel van Ardo werden geplaatst, en dat zij met die kennis het operationele programma hebben goedgekeurd. Wanneer de steun op grond van punt 23 van bijlage IX bij uitvoeringsverordening nr. 543/2011 wordt uitgesloten, zouden derhalve vragen van bescherming van het gewettigd vertrouwen kunnen rijzen, indien het Hof van Justitie deze bepaling als een „onvoorwaardelijk uitsluitingsvoorwaarde” voor investeringen op een terrein van derden zou uitleggen. Voor de beoordeling van deze vragen acht de verwijzende rechter eveneens van belang of ETG deze uitlegging eventueel heeft moeten voorzien en daarom niet op de besluiten respectievelijk mededelingen van de nationale instanties mocht vertrouwen. Dit zou weer afhankelijk zijn van het feit of de litigieuze regeling als een „duidelijke bepaling van het Unierecht” moet worden beschouwd (zie arrest van 1 april 1993, Lageder e.a., C-31/91–C-44/91, EU:C:1993:132, punten 34 en 35, en arrest van 16 maart 2006, Emsland-Stärke, C-94/05, EU:C:2006:185, punt 31) dan wel voor een ondernemer, ex ante bezien, moet worden aangemerkt als een onduidelijke bepaling die uitlegging behoeft.

Prejudiciële vraag IV

- 37 Bij een voor ETG economisch nadelige uitspraak krijgt het Hof van Justitie eventueel te maken met een verzoek van ETG om op grond van het vertrouwensbeginsel de gevolgen van het arrest overeenkomstig artikel 264, tweede alinea, VWEU te beperken.

- 38 De verwijzende rechter vraagt zich af hoe hij met argumenten van ETG betreffende de bescherming van het gewettigd vertrouwen rechten moet omgaan ingeval het Hof van Justitie, gelet op de normale belangen van betrokkene in de afzonderlijke lidstaten waarmee in algemene en objectieve zin rekening wordt gehouden, geen beperking van de terugwerkende kracht aan zijn uitspraak verbindt, dan wel slechts een zodanige beperking die niet op ETG van toepassing is. Alsdan is het vervolgens niet uitgesloten dat particulieren als ETG (of een andere betrokkene) in de vervolprocedure bij de verwijzende rechter zich, onder verwijzing naar de bijzondere individuele omstandigheden van hun geval, beroepen op de toepassing van het rechtszekerheidsbeginsel teneinde de terugvordering van ten onrechte betaalde bedragen aan te vechten dan wel de toekenning van reeds bindende (bijvoorbeeld krachtens een besluit) toegezegde bedragen te betwisten. Om die reden wordt *prejudiciële vraag IV* gesteld.