



Datum van  
inontvangstneming

:

17/07/2015

**Zaak C-273/15**

**Verzoek om een prejudiciële beslissing**

**Datum van indiening:**

8 juni 2015

**Verwijzende rechter:**

Augstākā tiesa (Letland)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

3 juni 2015

**Verzoekende partij:**

ZS „Ezernieki”

**Verwerende partij:**

Lauku atbalsta dienests

---

**(omissis)**

**(omissis) BESCHIKKING**

Riga, 3 juni 2015

De Augstākās tiesas Administratīvo lietu departamenta tiesnešu kolēģija (panel van rechters van de afdeling bestuursrechtspraak van het hooggerechtshof) (omissis)

(omissis)

(omissis) [samenstelling van het hooggerechtshof]

(omissis) onderzocht de hogere voorziening van het landbouwbedrijf „Ezernieki” tegen het vonnis van de Administratīvā apgabaltiesa (regionale administratieve rechtbank) van 27 mei 2014 in het administratief geschil dat zijn oorsprong vond in het door dat landbouwbedrijf „Ezernieki” ingestelde beroep tot nietigverklaring van de beslissing van de Lauku atbalsta dienests (dienst voor plattelandssteun) van 9 augustus 2011 en

## STELT HET VOLGENDE VAST

### Toepasselijke rechtsbepalingen

#### *Recht van de Europese Unie*

[1] Artikel 1, lid 1, van verordening (EG) nr. 1257/1999 van de Raad van 17 mei 1999 inzake steun voor plattelandontwikkeling uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) en tot wijziging en instelling van een aantal verordeningen (hierna: „verordening nr. 1257/1999”) bepaalt dat bij die verordening het kader voor de door de Gemeenschap verleende steun voor duurzame plattelandontwikkeling wordt vastgesteld.

Volgens de achttiende overweging van verordening nr. 1257/1999 heeft de investeringssteun van de Gemeenschap tot doel de landbouwbedrijven te moderniseren en levensvatbaarder te maken.

Voorts staat in de negenentwintigste overweging te lezen dat de komende jaren aan de instrumenten op het gebied van milieumaatregelen in de landbouw een voornamelijk rol behoort te worden toebedeeld in de ondersteuning van de duurzame ontwikkeling van plattelandgebieden en in het voldoen aan de toenemende vraag van de samenleving naar dienstverlening op milieugebied. In de eenendertigste overweging wordt verklaard dat de steunregeling voor milieumaatregelen in de landbouw de landbouwers moet blijven stimuleren om de samenleving als geheel diensten te bewijzen door de introductie of verdere toepassing van landbouwmethoden die verenigbaar zijn met de toegenomen noodzaak van bescherming en verbetering van het milieu, de natuurlijke hulpbronnen, de bodem, alsmede de genetische verscheidenheid en om het landschaps- en natuurbeheer in stand te houden.

Volgens artikel 22, eerste alinea, van verordening nr. 1257/1999 levert steunverlening voor landbouwproductiemethoden die zijn ontworpen met het oog op milieubescherming, natuurbeheer (milieumaatregelen in de landbouw) of verbetering van het dierenwelzijn een bijdrage aan de verwezenlijking van de communautaire beleidsdoelstellingen op het gebied van de landbouw, het milieu en het welzijn van landbouwhuisdieren.

De tweede alinea van dat artikel bepaalt dat die steun wordt verleend ter bevordering van:

- a) wijzen van gebruik van landbouwgrond die verenigbaar zijn met de bescherming en de verbetering van het milieu, het landschap en de kenmerkende elementen daarvan, de natuurlijke hulpbronnen, de bodem en de genetische verscheidenheid,
- b) een voor het milieu gunstige extensivering van de landbouw, en beheer van niet erg intensieve graslandsystemen,

- c) de instandhouding van milieuvormen met een grote natuurwaarde waar landbouw wordt beoefend en die worden bedreigd,
- d) de instandhouding van landschapselementen en van historische elementen op landbouwgrond,
- e) de toepassing van milieuplanning bij de agrarische bedrijfsvoering,
- f) de verbetering van het dierenwelzijn.

Ingevolge artikel 23, lid 1, van verordening nr. 1257/1999 wordt steun toegekend aan landbouwers die voor een periode van ten minste vijf jaar verbintenissen aangaan op het gebied van milieumaatregelen in de landbouw of het dierenwelzijn. Zo nodig wordt voor bepaalde typen verbintenissen een langere periode bepaald met het oog op de effecten ervan op het milieu of het dierenwelzijn.

Volgens artikel 24, lid 1, wordt de steun voor verbintenissen op het gebied van milieumaatregelen in de landbouw of van het dierenwelzijn jaarlijks toegekend en berekend op basis van:

- a) de gedeerde inkomsten,
- b) de extra kosten die met de verbintenis zijn gemoeid, en
- c) de noodzaak een stimulans te geven.

Artikel 37, lid 4, van verordening nr. 1257/1999 bepaalt dat de lidstaten verdere of restrictievere voorwaarden voor de toekenning van communautaire steun voor plattelandontwikkeling kunnen vaststellen, mits die voorwaarden coherent zijn met de in die verordening vastgestelde doelstellingen en eisen.

[2] In overweging 11 van verordening (EG) nr. 817/2004 van de Commissie van 29 april 2004 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van verordening (EG) nr. 1257/1999 van de Raad inzake steun voor plattelandontwikkeling uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) (hierna: „verordening nr. 817/2004”) staat te lezen dat, wat de steun op agromilieugebied of voor het dierenwelzijn betreft, door de vaststelling van minimumvoorwaarden waaraan de landbouwers in het kader van de verschillende verbintenissen op agromilieugebied of op het gebied van het dierenwelzijn dienen te voldoen, moet worden gezorgd voor een evenwichtige toepassing van de steun gelet op de doelstellingen ervan, zodat wordt bijgedragen tot een duurzame plattelandontwikkeling.

Hoofdstuk I van verordening nr. 817/2004 heeft als opschrift „Maatregelen voor plattelandontwikkeling”. Afdeling 11 bevat regels die voor verscheidene maatregelen gelden. Artikel 37, lid 1, dat onder die afdeling valt, bepaalt dat de

lidstaten voor de gevallen waarin een begunstigde gedurende de looptijd van een verbintenis die is aangegaan als voorwaarde voor de toekenning van steun, de oppervlakte van zijn bedrijf vergroot, een regeling kunnen treffen om de verbintenis voor het resterende deel van de looptijd ervan overeenkomstig lid 2 tot de extra oppervlakte uit te breiden of om de oorspronkelijke verbintenis van de begunstigde overeenkomstig lid 3 door een nieuwe verbintenis te vervangen.

In een dergelijke vervanging kan eveneens worden voorzien voor de gevallen waarin de oppervlakte waarop een verbintenis betrekking heeft, binnen het bedrijf wordt vergroot.

Lid 2 van dat artikel bepaalt dat de in lid 1 bedoelde uitbreiding alleen kan worden toegestaan op voorwaarde dat zij:

- a) onbetwistbaar voordelen biedt voor de betrokken maatregel;
- b) gerechtvaardigd is uit het oogpunt van de aard van de verbintenis, de duur van de resterende looptijd en de omvang van de extra oppervlakte;
- c) geen afbreuk doet aan een doeltreffende controle op de naleving van de voor de steunverlening geldende voorwaarden.

De in de eerste alinea, onder b), bedoelde extra oppervlakte moet aanmerkelijk kleiner zijn dan de oorspronkelijke oppervlakte of minder dan twee hectare bedragen.

Lid 3 van dat artikel bepaalt dat de in lid 1 bedoelde nieuwe verbintenis geldt voor de gehele betrokken oppervlakte onder voorwaarden die ten minste even streng zijn als die van de oorspronkelijke verbintenis.

Artikel 66, lid 1, van verordening nr. 817/2004 bepaalt dat in aanvragen om op oppervlakten of dieren betrekking hebbende steun voor plattelandontwikkeling die gescheiden van steunaanvragen als bedoeld in artikel 6 van verordening (EG) nr. 2419/2001 van de Commissie van 11 december 2001 houdende uitvoeringsbepalingen inzake het bij verordening (EEG) nr. 3508/92 van de Raad ingestelde geïntegreerde beheers- en controlesysteem voor bepaalde communautaire steunregelingen worden ingediend, alle oppervlakten en dieren van het bedrijf worden vermeld die van belang zijn voor de controle op de toepassing van de betrokken maatregel, met inbegrip van die waarvoor geen steun wordt gevraagd.

Volgens lid 2 van dat artikel geldt een steunmaatregel op het gebied van plattelandontwikkeling die betrekking heeft op oppervlakten, voor individueel geïdentificeerde percelen. Gedurende de looptijd van een verbintenis mogen percelen waarvoor steun wordt verleend, niet door andere worden vervangen

behalve in gevallen waarin het programmeringsdocument voor plattelandsontwikkeling specifiek voorziet.

Lid 3 bepaalt dat wanneer de betalingsaanvraag wordt gevoegd bij een steunaanvraag „oppervlakten” in het kader van het geïntegreerd beheers- en controlesysteem, de lidstaat zich ervan vergewist dat de percelen waarvoor steun voor plattelandsontwikkeling wordt gevraagd, afzonderlijk worden aangegeven.

Ingevolge lid 4 worden dieren en oppervlakten geïdentificeerd overeenkomstig de artikelen 18 en 20 van verordening (EG) nr. 1782/2003.

Lid 5 bepaalt dat in het geval van meerjarige steun de betalingen na de betaling voor het eerste jaar, waarin de aanvraag is ingediend, worden verricht op basis van een jaarlijkse aanvraag om betaling van de steun tenzij de lidstaat een procedure heeft vastgesteld die een jaarlijkse doeltreffende verificatie als bedoeld in artikel 67, lid 1, mogelijk maakt.

[3] Volgens artikel 71, lid 2, van verordening nr. 817/2004 is de begunstigde aan wie in het kader van een maatregel voor plattelandsontwikkeling onverschuldigd steun is betaald, verplicht het betrokken bedrag terug te betalen overeenkomstig het bepaalde in artikel 49 van verordening nr. 2419/2001.

Verordening nr. 2419/2001 is ingetrokken bij 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, alsmede inzake de bij verordening (EG) nr. 479/2008 van de Raad vastgestelde randvoorwaarden (hierna: „verordening nr. 796/2004”).

Ingevolge artikel 73 van verordening nr. 796/2004, dat artikel 49 van verordening nr. 2419/2001 vervangt, betaalt de landbouwer in geval van een onverschuldigde betaling het betrokken bedrag, verhoogd met de overeenkomstig lid 3 berekende rente, terug.

[4] Verordeningen nr. 1257/1999 en nr. 817/2004 werden met ingang van 1 januari 2007 ingetrokken bij verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad van 20 september 2005 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) respectievelijk verordening (EG) nr. 1974/2006 van de Commissie van 15 december 2006 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO). Volgens artikel 64, alinea 2, van verordening nr. 1974/2006 blijft verordening nr. 817/2004 van

toepassing op de maatregelen die vóór 1 januari 2007 op grond van verordening nr. 1257/1999 zijn goedgekeurd.

[5] In artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie wordt het evenredigheidsbeginsel erkend. Volgens lid 1 van die bepaling wordt de uitoefening van de bevoegdheden van de Unie beheerst door het evenredigheidsbeginsel. Lid 4 van dat artikel bepaalt dat krachtens het evenredigheidsbeginsel de inhoud en de vorm van het optreden van de Unie niet verder gaan dan wat nodig is om de doelstellingen van de Verdragen te verwezenlijken. De instellingen van de Unie passen het evenredigheidsbeginsel toe overeenkomstig het protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.

Het evenredigheidsbeginsel neemt als fundamenteel beginsel van de Europese Unie een belangrijke plaats in in de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”) [zie dienaangaande arrest Hof van 29 november 1956, 8/55, Fédération Charbonnière de Belgique, (ECLI:EU:C:1956:11)].

[6] Volgens artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest van de grondrechten”) heeft eenieder het recht de goederen die hij rechtmatig heeft verkregen, in eigendom te bezitten, te gebruiken, erover te beschikken en te vermaken. Niemand mag zijn eigendom worden ontnomen, behalve in het algemeen belang, in de gevallen en onder de voorwaarden waarin de wet voorziet en mits het verlies tijdig op billijke wijze wordt vergoed. Het gebruik van de goederen kan bij wet worden geregeld, voor zover het algemeen belang dit vereist.

Artikel 51 van het Handvest van de grondrechten bepaalt dat de bepalingen van dat Handvest zijn gericht tot de instellingen, organen en instanties van de Unie met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel, alsmede, uitsluitend wanneer zij het Unierecht ten uitvoer brengen, tot de lidstaten. Derhalve eerbiedigen zij de rechten, leven zij de beginselen na en bevorderen zij de toepassing ervan overeenkomstig hun respectieve bevoegdheden en met inachtneming van de grenzen van de bevoegdheden zoals deze in de Verdragen aan de Unie zijn toegedeeld.

Ingevolge artikel 52 van het Handvest van de grondrechten moeten beperkingen op de uitoefening van de in dat Handvest erkende rechten en vrijheden bij wet worden gesteld en de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigen. Met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel kunnen slechts beperkingen worden gesteld, indien zij noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

*Lets recht*

[7] Volgens artikel 5, lid 1, van de Lauksaimniecības un lauku attīstības likums (wet inzake de ontwikkeling van landbouwbedrijven en de landbouw) wordt staatssteun en steun van de Europese Unie verleend ter stimulering van landbouwbedrijven, tot ontwikkeling van de landbouw en tot verhoging van de levensstandaard van inwoners van plattelandsgebieden. De regeling voor de toekenning van staatssteun en steun van de Europese Unie aan landbouwbedrijven en de regeling voor de toekenning van staatssteun en steun van de Europese Unie voor plattelandsontwikkeling worden op grond van lid 4 van dat artikel door de ministerraad vastgesteld.

[8] Op 21 maart 2006 heeft de ministerraad overeenkomstig die bepaling noteikumi Nr. 221, „Kārtība, kādā tiek piešķirts valsts un Eiropas Savienības atbalsts lauksaimniecībai un lauku attīstībai” (besluit nr. 221, „Regeling voor de toekenning van staatssteun en steun van de Europese Unie aan landbouwbedrijven en voor plattelandsontwikkeling”; hierna: „besluit nr. 221”) goedgekeurd, dat van toepassing was tot 28 april 2007.

Volgens artikel 4.2.1 van besluit nr. 221 wordt in het kader van het initiatief inzake de „ontwikkeling van de biologische landbouw” in specifieke voorwaarden en steun voor milieumaatregelen in de landbouw voorzien.

Indien de landbouwer om de in artikel 4.2 bedoelde betalingen verzoekt, ontstaan de verbintenissen ingevolge artikel 53 van besluit nr. 221 op de dag waarop hij de – in de artikelen 24, 25 en 26 van dat besluit bedoelde – aanvraag bij het regionale bureau voor landbouwbedrijven van de Lauku atbalsta dienests indient. Dat bureau stelt de landbouwer schriftelijk in kennis van de ontvangst van de in de artikelen 24, 25 en 26 van dat besluit bedoelde aanvraag. Indien de Lauku atbalsta dienests de aanvraag op grond van artikel 51 van dat besluit afwijst, stelt hij de landbouwer schriftelijk in kennis van het einde van de verbintenissen.

Ingevolge artikel 24 van besluit nr. 221 dient de landbouwer uiterlijk op 9 juni van het lopende jaar het (in bijlage 4 opgenomen) verzoek om de in de artikelen 4.2.1, 4.2.2 en 4.2.3 van dat besluit bedoelde betalingen in bij het regionale bureau voor landbouwbedrijven van de Lauku atbalsta dienests, samen met de door de Lauku atbalsta dienests afgegeven kaart van de landbouwgronden van het landbouwbedrijf, waarop de oppervlakte wordt aangeduid die wordt bewerkt.

Indien de verbintenissen worden uitgebreid wanneer om de in de artikelen 4.2.1, 4.2.2, 4.2.3 of 4.2.5 bedoelde betalingen wordt verzocht, ontstaan volgens artikel 55 van besluit nr. 221 op grond van de op dat moment geldende Letse wettelijke regeling inzake het plan voor plattelandsontwikkeling en het Unierecht nieuwe vijfjarige verbintenissen. Indien de verbintenissen gedurende de gehele verbintenisperiode met maximaal 20 % worden uitgebreid, maar met niet meer



dan twee hectare ten opzichte van de oorspronkelijke verbintenissen, worden de reeds bestaande verbintenissen uitgebreid.

Door te verzoeken om betaling van de in de artikelen 4.2.1, 4.2.2 en 4.2.3 bedoelde steun, verbindt de landbouwer zich ingevolge artikel 58 van besluit nr. 221 ertoe gedurende de volledige vijfjarige verbintenisperiode jaarlijks de (in bijlage 4 opgenomen) steunaanvraag voor de aangemelde maatregelen bij het regionale bureau voor landbouwbedrijven van de Lauku atbalsta dienests in te dienen, de betrokken aangegeven oppervlakte niet te verminderen en de ligging ervan niet te veranderen.

[9] Op 31 maart 2010 is noteikumi Nr. 295 par valsts un Eiropas Savienības lauku attīstības atbalsta piešķiršanu, administrēšanu un uzraudzību vides un lauku ainavas uzlabošanai in werking getreden (besluit nr. 295 van de ministerraad van 23 maart 2010, „Regels voor de toekenning en het beheer van en het toezicht op staatssteun en steun van de Europese Unie voor landbouwontwikkeling ter verbetering van het agrarische en natuurlijke landschap”; hierna: „besluit nr. 295”), dat van toepassing was tot 20 april 2015.

Volgens artikel 3 van besluit nr. 295 is dat besluit ook van toepassing op milieumaatregelen in de landbouw op grond van verordening nr. 1257/1999. Voor milieumaatregelen in de landbouw voor bijzondere subsidiaire initiatieven, die ook op de ontwikkeling van biologische landbouwbedrijven zijn gericht (artikel 3, lid 1), gelden ook specifieke voorwaarden. In hoofdstuk 7 van dat besluit zijn de specifieke voorwaarden voor het „agromilieu-initiatief” vastgesteld. Ingevolge artikel 74 van dat besluit „blijven de verbintenissen inzake de oppervlakte of de dieren in het kader van de in artikel 3 genoemde maatregel bestaan tot het einde van de verbintenisperiode overeenkomstig noteikumi Nr. 1002, „Kārtība, kādā ieviešams programmdokuments „Latvijas Lauku attīstības plāns Lauku attīstības programmas īstenošanai 2004-2006.gadam”” (besluit nr. 1002 van de ministerraad van 30 november 2004, „Regels inzake het programmeringsdocument „Lets plan voor plattelandsontwikkeling ter uitvoering van het programma voor plattelandsontwikkeling voor de jaren 2004-2006”).”

Artikel 76 van besluit nr. 295 bepaalt dat de steunaanvrager, indien hij om de in artikel 3 van dat besluit bedoelde steun verzoekt, gedurende de vijfjarige verbintenisperiode jaarlijks bij het regionale bureau voor landbouwbedrijven van de Lauku atbalsta dienests een aanvraag indient overeenkomstig de artikelen 60.3, 60.4 en 60.5 van dat besluit. Behoudens het bepaalde in het in artikel 3, lid 5, genoemde subsidiaire initiatief kan hij de ligging van de oppervlakte waarop de verbintenissen betrekking hebben, niet veranderen en die oppervlakte of het aantal dieren niet verminderen.

Ingevolge artikel 78 van het besluit kan de begunstigde van de steun vóór het einde van de verbintenisperiode stoppen met de nakoming van de verbintenissen volgens het in artikel 3 bedoelde initiatief. In dat geval betaalt de

steunaanvrager de steun terug die hij in heel de verbintenisperiode reeds heeft ontvangen voor het deel van de oppervlakte of de dieren ten aanzien waarvan de verbintenissen zijn beëindigd, waaronder door de vorige eigenaren aangegane verbintenissen.

Artikel 84 van het besluit bepaalt dat de begunstigde van de steun, indien er een einde komt aan de verbintenissen (omdat de jaarlijkse steunaanvraag niet is ingediend, de ligging van de betrokken oppervlakte is veranderd, de betrokken oppervlakte is verminderd of niet is aangegeven met het oog op steun), de voor de betrokken oppervlakte ontvangen steun terugbetaalt. Indien de oppervlakte waarop de verbintenis betrekking heeft in het kader van de in artikel 3, lid 1, 3 of 5, van dat besluit vermelde subsidiaire initiatieven wordt verminderd, wordt het gemiddelde steunbedrag in het kader van het betrokken subsidiaire initiatief voor het betrokken jaar aan die kleinere oppervlakte aangepast door het ontvangen steunbedrag te delen door de oppervlakte waarop de verbintenis betrekking heeft.

[10] Volgens artikel 13 van de wet inzake de administratieve procedure moet de winst die de maatschappij uit de aan een steunontvanger opgelegde beperkingen haalt, groter zijn dan de beperkingen van het recht of gewettigd belang van deze laatste. Aanzienlijke beperkingen van iemands rechten of gewettigde belangen kunnen alleen door een groot maatschappelijk voordeel worden gerechtvaardigd.

#### *Uiteenzetting van de feiten*

[11] Verzoekster, het landbouwbedrijf „Ezernieki”, heeft in 2005 10,20 hectare landbouwgrond aangegeven met het oog op steun voor de ontwikkeling van de biologische landbouw in het kader van de milieumaatregel in de landbouw. In 2006 heeft verzoekster met het oog op die steun een 2,30 hectare grotere oppervlakte aangegeven, namelijk in totaal 12,50 hectare grond. In 2010 heeft verzoekster een aanvraag voor areaalbetalingen ingediend, maar bij die aanvraag heeft zij geen aangifte voor dergelijke betalingen ingesloten. Zoals verzoeksters vertegenwoordiger nadien in haar bij de rechtbank ingediende verzoekschrift heeft opgemerkt, was verzoekster de uitbreiding van de oppervlakte in 2006 vergeten en was zij er volkomen van overtuigd dat de voorgaande verbintenisperiode was afgelopen.

[12] Bij de beslissing van de Lauku atbalsta dienests van 9 augustus 2011 (omissis) is verzoekster verplicht de ontvangen steun van 3 390,04 Letse lats (LVL) terug te betalen ten belope van de beëindigde verbintenissen. Die beslissing was gebaseerd op het feit dat in 2006, door een grotere oppervlakte aan te geven met het oog op de desbetreffende steun, voor verzoekster een nieuwe vijfjarige verbintenisperiode (van 2006 tot en met 2010) was begonnen. Door de betrokken steun in 2010 niet aan te vragen, heeft verzoekster een einde gemaakt aan de voormelde vijfjarige verbintenisperiode, zodat zij de eerder ontvangen steun moet terugbetalen.

[13] Verzoekster heeft bij de Administratīvā rajona tiesa (administratieve rechtbank in eerste aanleg) beroep tot nietigverklaring ingesteld tegen voormelde beslissing van de Lauku atbalsta dienests.

[14] De Administratīvā rajona tiesa heeft dat beroep toegewezen.

[15] De Administratīvā apgabaltiesa, waarbij de zaak in hoger beroep aanhangig was, heeft het hoger beroep verworpen. Die rechtbank heeft geoordeeld dat de uitbreiding met 2,30 hectare van de met het oog op steun aangegeven oppervlakte in 2006 op grond van artikel 55 van besluit nr. 221 voor verzoekster met betrekking tot de gehele oppervlakte nieuwe vijfjarige verbintenissen had doen ontstaan. In 2010, toen verzoekster een nieuwe steunaanvraag moest indienen, bepaalde artikel 84 van besluit nr. 295 dat de begunstigde van de steun, indien er een einde kwam aan de verbintenissen (omdat de jaarlijkse steunaanvraag niet was ingediend, de ligging van de betrokken oppervlakte was veranderd, de betrokken oppervlakte was verminderd of niet was aangegeven met het oog op steun), de voor de betrokken oppervlakte ontvangen steun moest terugbetalen.

[16] Verzoekster heeft tegen het vonnis van de Administratīvā apgabaltiesa cassatieberoep ingesteld op grond dat haar verzoek om te worden gehoord en de gevolgen ervan niet in aanmerking waren genomen.

*Redenen waarom twijfels rijzen over de uitlegging van het recht van de Europese Unie*

[17] Gelet op het bepaalde in artikel 37 van verordening nr. 817/2004 bepaalt besluit nr. 221 dat de met het oog op steun aangegeven oppervlakte met 20 %, maar met niet meer dan twee hectare, mag worden uitgebreid, zonder dat nieuwe verbintenissen ontstaan maar de bestaande verbintenissen worden uitgebreid. Een uitbreiding van de oppervlakte die deze grens overschrijdt, doet nieuwe verbintenissen in verband met de volledige oppervlakte ontstaan (artikel 55 van besluit nr. 221).

[18] Het Hof heeft vroeger met verordening nr. 817/2004 verenigbaar verklaard een nationale wettelijke regeling die bepaalt dat een steunaanvrager slechts voor steun voor milieumaatregelen in de landbouw in aanmerking komt, indien hij er zich toe verbindt om gedurende de volledige vijfjarige periode waarbinnen de verbintenissen gelden, elk jaar een aanvraag voor de aangemelde agromilieuoactiviteiten bij het betaalorgaan in te dienen. Een dergelijke wettelijke regeling past binnen de beoordelingsmarge waarover de lidstaten beschikken krachtens artikel 37, lid 4, van verordening nr. 1257/1999.

Het Hof heeft voorts geoordeeld dat de voorwaarden voor verlening van steun voor milieumaatregelen in de landbouw die op een meerjarige verbintenis is gebaseerd, tijdens de hele verbintenisperiode waarvoor deze steun is toegekend, moeten zijn vervuld. Derhalve mag die steun niet worden toegekend indien één

van de toekenningsvoorwaarden – bijvoorbeeld de voorwaarde dat ieder jaar een aanvraag tot betaling van de steun wordt ingediend, die is opgenomen in de nationale wettelijke regeling – tijdens de duur van het agromilieuproject waarvoor de begunstigde van die steun verbintenissen is aangegaan, op een bepaald ogenblik niet was vervuld, ook al gebeurde dat slechts eenmaal. Dat de ontvanger van steun voor milieumaatregelen in de landbouw aan de andere voorwaarden voor toekenning van die steun is blijven voldoen, en met name aan zijn verplichtingen inzake de exploitatie van de betrokken percelen, kan in dit verband niet beletten dat hem deze steun toch wordt ontzegd, wat immers het gevolg is van het feit dat één van de voorwaarden niet is vervuld.

Wanneer de steunaanvrager wordt uitgesloten van de steun voor milieumaatregelen in de landbouw omdat één van de toekenningsvoorwaarden niet is vervuld, volgt uit artikel 71, lid 2, van verordening nr. 817/2004, dat naar artikel 73 van verordening nr. 796/2004 verwijst, dat de begunstigde van die steun verplicht is alle reeds betaalde bedragen die betrekking hebben op de ontzegde steun, terug te betalen (zie arrest Hof van 7 februari 2013, C-454/11, Pusts, ECLI:EU:C:2013:64, punt 34 e.v.).

[19] Door een uitbreiding van de met het oog op steun aangegeven oppervlakte met meer dan twee hectare gaat derhalve een nieuwe vijfjarige verbintenisperiode in. Indien de landbouwer tijdens die periode de jaarlijkse steunaanvraag niet ieder jaar indient, moet hij de volledige reeds ontvangen steun terugbetalen. Gelet op de onderstaande overwegingen betwijfelt deze rechter echter of die terugbetaling in casu evenredig is.

[20] Aangezien bij de besluiten nr. 221 en nr. 295 de verordeningen nr. 1257/1999 en nr. 817/2004 worden uitgevoerd, moeten de in het Handvest van de grondrechten neergelegde rechten en vrijheden bij de toepassing van die besluiten worden geëerbiedigd, voor zover die verordeningen de lidstaten een beoordelingsmarge laten. Die rechten en vrijheden moeten ook bij de toepassing van die verordeningen worden geëerbiedigd.

[21] Aanvankelijk heeft verzoekster 10,20 hectare grond aangegeven met het oog op steun voor milieumaatregelen in de landbouw, maar in het daarop volgende jaar is de oorspronkelijke oppervlakte uitgebreid met 2,30 hectare. In het geding wordt niet betwist dat met betrekking tot de aanvankelijk aangegeven oppervlakte van 10,20 hectare in de vijfjarige periode jaarlijks is voldaan aan de voorwaarden voor de toekenning van de steun. Ieder jaar van de vijfjarige periode tot 2009 is immers een steunaanvraag ingediend of is [die steun] beheerd in overeenstemming met de regels voor de toekenning van de betrokken steun. Daarom had verzoekster gedurende deze hele vijfjarige periode in wezen het recht om de steun voor die oorspronkelijke oppervlakte te ontvangen. Zoals verzoekster stelt, heeft zij er niets op tegen om ook aan de materiële vereisten voor de toekenning van de steun te voldoen en de desbetreffende documenten over te

leggen, tenzij dat niet langer mogelijk is bij de behandeling van de bij de Lauku atbalsta dienests ingediende aanvraag.

Aangezien met de steun die aan verzoekster is toegekend voor de aanvankelijk met het oog op steun aangegeven oppervlakte in feite gedurende de volledige vijfjarige periode de doelstellingen zijn verwezenlijkt die deze steun volgens het Unierecht dient, is het gerechtvaardigd te betwijfelen of in dit concrete geval de beperking van verzoeksters rechten, door verzoekster te verplichten om de steun terug te betalen die zij reeds heeft ontvangen voor de oppervlakte ten aanzien waarvan is voldaan aan alle voorwaarden voor de toekenning van de steun, echt verenigbaar is met de verordeningen nr. 1257/1999 en nr. 817/2004 alsook het door het Hof erkende evenredigheidsbeginsel. Enerzijds bestaat er duidelijk een rechtmatig doel, aangezien een systeem waarin ermee rekening kan worden gehouden dat de uitbreiding van de oppervlakte een nieuwe verbintenis doet ontstaan, logisch is, aangezien het volgens het beginsel dat een bepaald soort beheer gedurende minstens vijf jaar moet worden voortgezet, onaanvaardbaar is dat die verbintenisperiode in de praktijk een wezenlijk deel van de met het oog op steun aangegeven oppervlakte niet omvat. Voorts moet er rekening mee worden gehouden dat de afzonderlijke berekening van de oppervlakte vóór en na de uitbreiding van die oppervlakte het beheer van de betalingen moeilijker zou maken. Anderzijds impliceert de verplichte terugbetaling van alle eerder ontvangen steun in omstandigheden waarin, rekening houdend met de begindatum van de verbintenis, de begunstigde van de steun de aangegane verbintenissen met betrekking tot het grootste deel van de oppervlakte werkelijk is nagekomen en de gewijzigde oppervlakte uitsluitend ten gevolge van een onherstelbare fout door onoplettendheid niet heeft aangegeven met het oog op steun, dat de rechtsgevolgen niettemin buitensporig ernstig kunnen zijn.

[22] Ingevolge artikel 66, lid 5, van verordening nr. 817/2004 worden de betalingen in het geval van meerjarige steun verricht op basis van een jaarlijkse aanvraag en na de betaling wordt die steun eigendom van de begunstigde en kan hij naar behoefte worden gebruikt. Naar het oordeel van de Augstākās tiesa kan de ontvangen steun derhalve aan het door het Handvest van de grondrechten gewaarborgde eigendomsrecht worden getoetst.

De verplichting om de reeds betaalde steun terug te betalen, beperkt derhalve het eigendomsrecht van de begunstigde van de steun.

Gelet op de bovenstaande overwegingen rijst de vraag of in omstandigheden waarin de betrokken persoon met betrekking tot de oorspronkelijk aangegeven oppervlakte zich in wezen aan de regels voor de toekenning heeft gehouden, de terugbetaling van die steun voor die oppervlakte ook in het licht van de artikelen 17 en 52 van het Handvest van de grondrechten evenredig is.

Artikel 52, lid 1, van het Handvest van de grondrechten bepaalt dat met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel slechts beperkingen kunnen worden

gesteld, indien zij noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

In de onderhavige zaak moet worden verduidelijkt of op grond van het in artikel 52 van het Handvest van de grondrechten neergelegde evenredigheidsbeginsel een beoordeling kan worden gemaakt van de bijzondere omstandigheden van het concrete geval (de oppervlakte is reeds in het tweede jaar van de oorspronkelijke verbintenissen uitgebreid, de uitbreiding overschrijdt het toegestane maximum van 2 hectare met slechts 0,3 hectare en met betrekking tot de 10,2 hectare zijn de verbintenissen in de vijfjarige periode nagekomen) en derhalve kan worden afgeweken van de in de wettelijke regeling vastgelegde rechtsgevolgen, die weliswaar dwingend zijn, maar gelet op de omstandigheden van het concrete geval niet evenredig zijn.

[23] Voorts lijdt het geen twijfel dat naar nationaal recht op de administratieve procedure algemene rechtsbeginselen, waaronder het evenredigheidsbeginsel, van toepassing zijn.

In de bestaande rechtspraak van de Satversmes tiesas (grondwettelijk hof) en in die van de Augstākās tiesa, die deze rechtspraak volgt, is benadrukt dat bij de vaststelling van bestuurshandelingen (waaronder een bestuurshandeling waarbij een verplichting wordt opgelegd) rekening moet worden gehouden met de evenredigheid van de rechtsgevolgen en moet worden gekozen voor rechtsgevolgen waarmee de doelstelling van de wetgeving, namelijk billijkheid, wordt verwezenlijkt. In uitzonderlijke gevallen mag de bestuursinstantie de rechtsgevolgen buiten toepassing laten. De niet-toepassing van de rechtsgevolgen moet echter op bijzondere, duidelijke en overtuigende gronden berusten. Een dergelijk geval kan bijvoorbeeld de toetsing van de evenredigheid zijn indien de bestuurshandeling waarbij een verplichting wordt opgelegd, de fundamentele rechten van personen beperkt [zie arrest van de Satversmes tiesas van 28 februari 2007 in zaak nr. 2006-41-01 (omissis), punten 13 en 15, en het arrest van de Augstākās tiesa van 8 maart 2007 in zaak nr. 89/2007, punt 11].

[24] Indien de rechter van de lidstaat die van het bodemgeschil kennis heeft genomen, bijzondere, uitzonderlijke omstandigheden vaststelt waarin een beperking van rechten in overeenstemming met de bovenstaande overwegingen in strijd kan zijn met het evenredigheidsbeginsel, moet van die beperking worden afgezien, ook al voorzien dwingende regels in die beperking. Niettemin moet in casu worden nagegaan of die op het evenredigheidsbeginsel gebaseerde beoordelingsmarge van de rechter van de lidstaat in strijd is met de in casu toepasselijke verordeningen gelet op de doelstelling van die verordeningen.

Krachtens artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (omissis) [nationale procesrechtelijke regels],

## BESLIST

de Augstākās tiesas Administratīvo lietu departamenta tiesnešu kolēģija (omissis)

[1]) de volgende prejudiciële vragen te stellen:

1. Is de toepassing van de in artikel 71, lid 2, van verordening nr. 817/2004 bedoelde rechtsgevolgen op steun voor milieumaatregelen in de landbouw die is toegekend voor een aanvankelijk aangegeven deel van een oppervlakte ten aanzien waarvan gedurende vijf jaar is voldaan aan de voorwaarden voor de toekenning van die steun, verenigbaar met de doelstelling van verordening (EG) nr. 1257/1999 [van de Raad van 17 mei 1999 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) en tot wijziging en instelling van een aantal verordeningen] en verordening (EG) nr. 817/2004 [van de Commissie van 29 april 2004 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van verordening (EG) nr. 1257/1999 van de Raad inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL)] en het evenredigheidsbeginsel?
2. Moet artikel 17 juncto artikel 52 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie aldus worden uitgelegd dat daarmee verenigbaar is de toepassing van de in artikel 71, lid 2, van verordening nr. 817/2004 bedoelde rechtsgevolgen op steun voor milieumaatregelen in de landbouw die is toegekend voor een deel van een oppervlakte ten aanzien waarvan gedurende vijf jaar is voldaan aan de voorwaarden voor de toekenning van die steun?
3. Moet artikel 52 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie aldus worden uitgelegd dat kan worden afgeweken van de toepassing van de rechtsgevolgen die volgens een verordening en de door de lidstaat overeenkomstig die verordening vastgestelde regels verplicht is, indien er in het concrete geval sprake is van bijzondere omstandigheden waarin de betrokken beperking als onevenredig moet worden aangemerkt?
4. Is de bodemrechter gelet op de doelstelling van de verordeningen nr. 1257/1999 en nr. 817/2004 en de door die verordeningen aan de beoordelingsmarge van de lidstaten gestelde grenzen gerechtigd om geen volledige toepassing te geven aan artikel 84 van besluit nr. 295 van de ministerraad van 23 maart 2010, „Besluit inzake de toekenning en het beheer van en het toezicht op staatssteun en steun van de Europese Unie voor landbouwontwikkeling ter verbetering van het agrarische en natuurlijke landschap”, dat ziet op de terugbetaling van

steun, indien de toepassing ervan in de concrete omstandigheden van de zaak in strijd is met het evenredigheidsbeginsel, zoals uitgelegd in de rechtsorde van de lidstaat?

[2] De behandeling van de zaak wordt geschorst tot de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie. (omissis) [nationaal procesrecht]

(omissis)

[ondertekening]

(omissis)