ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

13 december 2012 *

„Gemeenschappelijk landbouwbeleid — Geïntegreerd beheers- en controlesysteem — Verlagingen en uitsluitingen van betalingen bij niet-naleving van voorschriften inzake randvoorwaarden — Aansprakelijkheid voor andermans handelen”

In zaak C-11/12,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het College van Beroep voor het bedrijfsleven (Nederland) bij beslissing van 12 oktober 2011, ingekomen bij het Hof op 4 januari 2012, in de procedure

Maatschap L. A. en D. A. B. Langestraat en P. Langestraat-Troost

tegen

Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: A. Tizzano, kamerpresident, A. Borg Barthet, E. Levits, J.-J. Kasel en M. Safjan (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

— de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door C. S. Schillemans en C. Wissels als gemachtigden,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door B. Burggraaf en H. Tserepa-Lacombe als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

* Procestaal: Nederlands.

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 23, lid 1, 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, tot wijziging van verordeningen (EG) nr. 1290/2005, (EG) nr. 247/2006, (EG) nr. 378/2007 en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1782/2003 (PB L 30, blz. 16).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen de Maatschap L. A. en D. A. B. Langestraat en P. Langestraat-Troost (hierna: „Maatschap") en de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (hierna: „Staatssecretaris") over de verlaging van de steun die haar is toegekend in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

Toepasselijke bepalingen

Verordening (EG) nr. 1782/2003

3 Artikel 6, lid 1, 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 en houdende wijziging van de verordeningen (EEG) nr. 2019/93, (EG) nr. 1452/2001, (EG) nr. 1453/2001, (EG) nr. 1454/2001, (EG) nr. 1868/94, (EG) nr. 1251/1999, (EG) nr. 1254/1999, (EG) nr. 1673/2000, (EEG) nr. 2358/71 en (EG) nr. 2529/2001 (PB L 270, blz. 1), luidde in de oorspronkelijke versie ervan:

„In het geval dat de uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen of de eisen inzake goede landbouw- en milieuconditie niet worden nageleefd, ten gevolge van een handelen of nalaten dat rechtstreeks kan worden toegeschreven aan de betrokken landbouwer, wordt het totaalbedrag van de rechtstreekse betalingen die in het kalenderjaar waarin de niet-naleving plaatsvindt, na toepassing van de artikelen 10 en 11 moeten worden verleend, verlaagd of ingetrokken overeenkomstig de op grond van artikel 7 vastgestelde uitvoeringsbepalingen."

4 Artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1782/2003, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 146/2008 van de Raad van 14 februari 2008 (PB L 46, blz. 1), luidde sinds 1 april 2008 als volgt:

„In het geval dat de uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen of de eisen inzake een goede landbouw- en milieuconditie op enigerlei tijdstip in een bepaald kalenderjaar (hierna: ‚het betrokken kalenderjaar' genoemd) niet worden nageleefd, en de betrokken niet-naleving het gevolg is van een handelen of nalaten dat rechtstreeks kan worden toegeschreven aan de landbouwer die de steunaanvraag in het betrokken kalenderjaar heeft ingediend, wordt het totaalbedrag van de rechtstreekse betalingen die [...] aan die landbouwer moeten worden verleend, verlaagd of ingetrokken overeenkomstig de op grond van artikel 7 vastgestelde uitvoeringsbepalingen.

De eerste alinea is ook van toepassing indien de betrokken niet-naleving het gevolg is van een handelen of nalaten dat rechtstreeks kan worden toegeschreven aan de persoon aan of door wie de landbouwgrond was overgedragen.

[...]

Voor de toepassing van dit lid wordt onder ‚overdragen' alle soorten transacties verstaan waarbij de overdrager de beschikking over de landbouwgrond verliest."

5 Verordening nr. 1782/2003 is met ingang van 1 januari 2009 ingetrokken bij verordening nr. 73/2009.

Verordening nr. 146/2008

6 De punten 2 en 3 van de considerans van verordening nr. 146/2008 zijn in de volgende bewoordingen gesteld:

„(2) In artikel 44, lid 3, van verordening [nr. 1782/2003] is bepaald dat de percelen die overeenstemmen met subsidiabele hectaren gedurende een periode van ten minste tien maanden ter beschikking van de landbouwers blijven. De ervaring leert dat deze voorwaarde de werking van de grondmarkt dreigt te bemoeilijken, en een aanzienlijke administratieve belasting vormt voor de betrokken landbouwers en overheidsdiensten. Ter voorkoming van dubbele aanvragen voor dezelfde grond moet echter wel een datum worden vastgesteld waarop de percelen ter beschikking van de landbouwer moeten staan. Het zou dienstig zijn dat de lidstaten deze datum vaststellen, met als uiterste termijn de datum die is vastgesteld voor wijziging van de steunaanvraag. Dezelfde bepaling moet ook gelden voor de lidstaten die de regeling inzake één enkele areaalbetaling toepassen.

(3) Ten gevolge van de beperking tot één dag van de periode gedurende welke de percelen die overeenstemmen met subsidiabele hectaren ter beschikking van de landbouwer blijven staan voor zowel de bedrijfstoeslagregeling als de regeling inzake één enkele areaalbetaling, moeten de regels inzake aansprakelijkheid in het kader van de randvoorwaarden, met name in het geval van overdracht van grond gedurende het betrokken kalenderjaar, worden verduidelijkt. Derhalve moet duidelijk worden gemaakt dat de landbouwer die een steunaanvraag indient, gedurende het betrokken kalenderjaar voor alle in de steunaanvraag opgegeven landbouwgrond ten aanzien van de bevoegde autoriteit aansprakelijk is in geval van niet-naleving van de randvoorwaarden. Dit sluit niet uit dat de betrokken landbouwer en de persoon aan of door wie de landbouwgrond is overgedragen, privaatrechtelijke regelingen kunnen treffen."

Verordening (EG) nr. 796/2004

7 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 nr. 1782/2003, alsmede inzake de bij verordening (EG) nr. 479/2008 van de Raad vastgestelde randvoorwaarden (PB L 141, blz. 18), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1266/2008 van de Commissie van 16 december 2008 (PB L 338, blz. 34), betreft de uitvoeringsbepalingen voor de sancties bij niet-naleving van de voorschriften inzake de randvoorwaarden.

8 De punten 56 en 57 van de considerans van die verordening luiden als volgt:

„(56) Met het bij verordening (EG) nr. 1782/2003 ingevoerde stelsel van kortingen en uitsluitingen met betrekking tot de verplichtingen in het kader van de randvoorwaarden wordt echter een ander doel nagestreefd, namelijk de landbouwers een stimulans te geven om de reeds bestaande regelgeving op de verschillende terreinen van de randvoorwaarden na te leven.

(57) De kortingen en uitsluitingen moeten worden vastgesteld met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel en, wat de subsidiabiliteitscriteria betreft, van de bijzondere problemen in geval van overmacht en uitzonderlijke omstandigheden en in geval van natuurlijke omstandigheden. Wat de verplichtingen in het kader van de randvoorwaarden betreft, mogen kortingen en uitsluitingen alleen worden toegepast als de landbouwer nalatig is geweest of met opzet heeft gehandeld. De kortingen en uitsluitingen moeten worden gedifferentieerd naargelang van de ernst van de onregelmatigheid en dienen te gaan tot de volledige uitsluiting van een of

meer steunregelingen gedurende een bepaalde periode. Wat de subsidiabiliteitscriteria betreft, dient bij de vaststelling van de kortingen en uitsluitingen rekening te worden gehouden met de bijzondere kenmerken van de verschillende steunregelingen."

Verordening nr. 73/2009

9 In punt 3 van de considerans van verordening nr. 73/2009 heet het:

„Op grond van verordening (EG) nr. 1782/2003 wordt een verlaging of uitsluiting toegepast van de rechtstreekse steun aan landbouwers die niet voldoen aan bepaalde voorschriften op het gebied van volksgezondheid, gezondheid van dieren en planten, milieu en dierenwelzijn. Deze ‚randvoorwaarden' maken integraal deel uit van de communautaire steunverlening in de vorm van rechtstreekse betalingen en dienen derhalve te worden behouden. Een aantal voorschriften binnen de werkingssfeer van de randvoorwaarden blijkt echter onvoldoende betrekking te hebben op landbouwactiviteiten of landbouwgrond, of gaat veeleer de nationale autoriteiten aan dan de landbouwers. Daarom dient de werkingssfeer van de randvoorwaarden te worden aangepast."

10 Artikel 23 van verordening nr. 73/2009, met als opschrift „Verlaging of uitsluiting van betalingen bij niet-naleving van de voorschriften inzake de randvoorwaarden", bepaalt in lid 1:

„Wanneer de uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen of de eisen inzake goede landbouw- en milieuconditie op om het even welk moment in een bepaald kalenderjaar (hierna het ‚betrokken kalenderjaar' genoemd) niet worden nageleefd ten gevolge van een handelen of nalaten dat rechtstreeks kan worden toegeschreven aan de landbouwer die de steunaanvraag in het betrokken kalenderjaar heeft ingediend, wordt het totaalbedrag van de rechtstreekse betalingen die [...] aan die landbouwer worden of moeten worden toegekend, verlaagd of uitgesloten overeenkomstig de op grond van artikel 24 vastgestelde uitvoeringsbepalingen.

De eerste alinea is tevens van toepassing wanneer de betrokken niet-naleving het gevolg is van een handelen of nalaten dat rechtstreeks kan worden toegeschreven aan de persoon aan wie of door wie de landbouwgrond was overgedragen.

Voor de toepassing van dit lid wordt onder ‚overdracht' verstaan enigerlei soort transactie op grond waarvan de cedent de beschikking over de landbouwgrond verliest.

In afwijking van de tweede alinea, wordt vanaf 2010, indien de persoon aan wie het handelen of nalaten rechtstreeks kan worden toegeschreven, een steunaanvraag in het betrokken kalenderjaar heeft ingediend, de vermindering of de uitsluiting toegepast op de aan die persoon toegekende of toe te kennen totale bedragen aan rechtstreekse betalingen."

11 Artikel 24 van die verordening, met als opschrift „Uitvoeringsbepalingen met betrekking tot verlagingen of uitsluitingen van betalingen bij niet-naleving van de voorschriften inzake de randvoorwaarden", luidt:

„1. Volgens de in artikel 141, lid 2, bedoelde procedure worden uitvoeringsbepalingen betreffende de in artikel 23 bedoelde verlagingen en uitsluitingen vastgesteld. Daarbij wordt rekening gehouden met de ernst, de omvang, het permanente karakter en de herhaling van de geconstateerde niet-naleving en met de in de leden 2, 3 en 4 vastgestelde criteria.

2. Bij nalatigheid bedraagt het verlagingspercentage niet meer dan 5 % en bij herhaalde niet-naleving niet meer dan 15 %.

[...]

3. In geval van opzettelijke niet-naleving mag het verlagingspercentage in principe niet lager zijn [dan] 20 % en kan het tot de volledige uitsluiting van één of meer steunregelingen gaan en voor één of meer kalenderjaren gelden.

[...]"

Hoofdgeding en prejudiciële vraag

12 De maatschap L. Oosthoek en J. P. Groen (hierna: „Oosthoek/Groen") heeft aan de Maatschap een perceel landbouwgrond verhuurd voor de teelt van uien. Bij de verhuur werd als voorwaarde gesteld dat Oosthoek/Groen dit perceel zelf nog mocht ploegen en er nog enkele vrachten mest op mocht uitrijden. Partijen hebben afgesproken dat de huur zou ingaan op 1 januari 2009, maar dat de huurder, de Maatschap, het perceel pas na het ploegen effectief in gebruik zou nemen.

13 Oosthoek/Groen heeft metterdaad mest uitgereden op het betrokken perceel, maar heeft niet geploegd in overeenstemming met de nationale wettelijke regeling die voorzag in het emissiearm aanwenden van mest. Hiervoor is Oosthoek/Groen beboet.

14 De Maatschap, die het perceel begin maart 2009 in gebruik heeft genomen, heeft onder meer voor het in geding zijnde perceel een aanvraag voor rechtstreekse betalingen voor het jaar 2009 ingediend. Volgens de verwijzingsbeslissing is zij pas van de door Oosthoek/Groen begane overtreding op de hoogte gesteld door een brief van de Staatssecretaris van 23 november 2009, waarin een mogelijke korting op de rechtstreekse betalingen werd aangekondigd wegens het niet-emissiearm aanwenden van mest, wat in strijd was met de nationale wettelijke regeling.

15 Bij besluit van 3 maart 2010 heeft de Staatssecretaris op grond van die overtreding de rechtstreekse betalingen aan de Maatschap met 20 % gekort wegens schending van de landbouwvoorschriften. Bij brief van 8 maart 2010 heeft de Maatschap tegen dat besluit bezwaar gemaakt. Bij besluit van 1 april 2010 heeft de Staatssecretaris dat bezwaar ongegrond verklaard. De Maatschap heeft dientengevolge tegen dat besluit beroep ingesteld bij de verwijzende rechter.

16 De verwijzende rechter is van oordeel dat Oosthoek/Groen moet worden aangemerkt als persoon door wie de landbouwgrond is overgedragen in de zin van artikel 23, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 73/2009. Bijgevolg moet op de aan de Maatschap te betalen rechtstreekse betalingen een verlaging of uitsluiting worden toegepast wegens een door Oosthoek/Groen begane overtreding van de landbouwvoorschriften. Op grond van de verklaringen van de leidinggevende personen van Oosthoek/Groen tegenover de Algemene Inspectiedienst is naar het oordeel van de verwijzende rechter de conclusie gerechtvaardigd dat zij die voorschriften opzettelijk niet heeft nageleefd.

17 Na te hebben vastgesteld dat er bij de Maatschap geen sprake was van opzet met betrekking tot de door Oosthoek/Groen begane overtreding, is er bij de verwijzende rechter echter twijfel gerezen of de verlaging van de rechtstreekse betalingen wegens opzettelijke niet-naleving van de landbouwvoorschriften kon worden toegepast op de Maatschap, die niet aan de oorsprong lag van de overtreding.

18 De verwijzende rechter merkt met name op dat volgens de punten 56 en 57 van de considerans van verordening nr. 796/2004 het stelsel van kortingen en uitsluitingen tot doel heeft de landbouwers een stimulans te geven om de geldende regelgeving op de verschillende terreinen van de randvoorwaarden na te leven, en wordt vastgesteld met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel. Kortingen en uitsluitingen mogen aldus alleen worden toegepast als de landbouwer nalatig is geweest of met opzet heeft gehandeld, en moeten worden gedifferentieerd naargelang van de ernst van de begane onregelmatigheid.

19 Volgens de verwijzende rechter kan artikel 23 van verordening nr. 73/2009 op twee wijzen worden uitgelegd, te weten in die zin dat het opzet van Oosthoek/Groen rechtstreeks moet worden toegerekend aan de Maatschap, dan wel dat slechts de niet-naleving van de landbouwvoorschriften op zich aan de Maatschap moet worden toegerekend.

20 In die omstandigheden heeft het College van Beroep voor het bedrijfsleven de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Moet artikel 23, [lid 1], van verordening [...] nr. 73/2009 aldus worden uitgelegd dat aan de landbouwer die een steunaanvraag heeft ingediend een verlaging of uitsluiting wordt opgelegd, zoals die ter zake van de geconstateerde niet-naleving zou zijn opgelegd aan de feitelijke overtreder, aan wie of door wie de grond is overgedragen, als die overtreder de aanvraag zelf had ingediend? Of betekent de bepaling uitsluitend, dat de geconstateerde niet-naleving aan de indiener van de steunaanvraag wordt toegerekend, maar moet bij de besluitvorming over de (hoogte van de) verlaging of uitsluiting nog worden vastgesteld in welke mate nalatigheid, schuld of opzet van de landbouwer zelf bestaat?”

Beantwoording van de prejudiciële vraag

21 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 23, lid 1, van verordening nr. 73/2009 aldus moet worden uitgelegd dat de niet-naleving van de voorschriften inzake de randvoorwaarden door de persoon aan of door wie de landbouwgrond is overgedragen, naar aanleiding waarvan het totaalbedrag van de rechtstreekse betalingen wordt verlaagd of uitgesloten, volledig moet worden toegerekend aan de landbouwer die de steunaanvraag heeft ingediend.

22 Om te beginnen zij eraan herinnerd dat artikel 23, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 73/2009 voorziet in de verlaging van het totaalbedrag van de rechtstreekse betalingen die worden of moeten worden toegekend aan een landbouwer die een steunaanvraag heeft ingediend, indien de uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen of de eisen inzake goede landbouw- en milieuconditie op om het even welk tijdstip in het kalenderjaar waarvoor de steunaanvraag is ingediend niet worden nageleefd.

23 Volgens artikel 23, lid 1, tweede alinea, van die verordening wordt het totaalbedrag van de rechtstreekse betalingen tevens verlaagd wanneer de betrokken niet-naleving het gevolg is van een handelen of nalaten dat rechtstreeks kan worden toegeschreven aan de persoon aan wie of door wie de landbouwgrond was overgedragen.

24 De bewoordingen van deze bepaling zijn duidelijk op het punt van de toerekening aan een landbouwer die een steunaanvraag heeft ingediend bij niet-naleving van de voorschriften inzake de randvoorwaarden door de persoon aan of door wie de landbouwgrond is overgedragen. Verordening nr. 73/2009 preciseert evenwel niet of die landbouwer ook de gevolgen moet dragen van de vaststelling dat de persoon aan of door wie de landbouwgrond is overgedragen opzettelijk heeft gehandeld.

25 In dat verband preciseert verordening nr. 796/2004 dat het verlagingspercentage in geval van nalatigheid van de landbouwer 1 % tot 15 % bedraagt. Indien de verlaging wordt toegepast naar aanleiding van opzettelijk handelen van de landbouwer, bedraagt het verlagingspercentage daarentegen in beginsel 20 % tot 100 %.

26 In deze context moet worden opgemerkt dat de vraag van de verwijzende rechter niet uitsluitend aan de hand van de bewoordingen van artikel 23, lid 1, van verordening nr. 73/2009 kan worden beantwoord.

27 Volgens de rechtspraak van het Hof moet voor de uitlegging van een Unierechtelijke bepaling niet enkel rekening worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar ook met de context ervan en met de doelstellingen die de regeling waarvan zij deel uitmaakt, nastreeft (arrest van 21 juli 2011, Beneo-Orafti, C-150/10, Jurispr. blz. I-6843, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

28 In de eerste plaats zij eraan herinnerd dat de „tienmaandenregel" waarin was voorzien bij artikel 44, lid 3, van verordening nr. 1782/2003, op grond waarvan de landbouwers slechts een steunaanvraag konden indienen wanneer de met hun subsidiabele oppervlakten overeenstemmende percelen hun gedurende een periode van ten minste tien maanden ter beschikking stonden, door verordening nr. 146/2008 is teruggebracht tot één dag. Derhalve is het voldoende dat de landbouwer op de referentiedatum over een perceel beschikt om de rechtstreekse betaling te verkrijgen voor het jaar waarin de steunaanvraag is ingediend.

29 Zoals blijkt uit punt 2 van de considerans van verordening nr. 146/2008 had deze vereenvoudiging van de subsidiabiliteitsvoorschriften tot doel de administratieve belasting voor de landbouwers en de betrokken overheidsdiensten te verlichten.

30 Zij brengt tevens mee dat een bepaald perceel gemakkelijker meermaals kan worden overgedragen tijdens een kalenderjaar, waardoor het vaker zou kunnen voorkomen dat de landbouwer die een steunaanvraag heeft ingediend, het perceel niet zelf heeft bewerkt.

31 In de tweede plaats heeft de afschaffing van de „tienmaandenregel" geleid tot wijziging van artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1782/2003 door verordening nr. 146/2008, welke bepaling is overgenomen in artikel 23, lid 1, van verordening nr. 73/2009, dat bevestigt dat de landbouwer aansprakelijk is in geval van niet-naleving van de voorschriften inzake de randvoorwaarden, door toe te voegen dat een landbouwer die voor een perceel een steunaanvraag indient, in geval van overdracht ervan gedurende het hele jaar waarvoor de steunaanvraag is ingediend voor dat perceel aansprakelijk blijft.

32 Derhalve moet worden vastgesteld dat artikel 23, lid 1, van verordening nr. 73/2009 geen onderscheid maakt tussen de gevallen van niet-naleving van de voorschriften inzake de randvoorwaarden die het gevolg zijn van nalatigheid en de gevallen van niet-naleving van die voorschriften die het gevolg zijn van opzettelijk handelen door de persoon aan of door wie de landbouwgrond is overgedragen. Bijgevolg kan niet worden uitgesloten dat de gevolgen van een handeling van de persoon aan of door wie de landbouwgrond is overgedragen, worden toegerekend aan een landbouwer die een steunaanvraag heeft ingediend.

33 Gelet op het voorgaande moet bij de uitlegging van artikel 23, lid 1, van verordening nr. 73/2009 rekening worden gehouden met voormelde ontwikkeling van de wetgeving.

34 Uit punt 2 van de considerans van verordening nr. 146/2008 blijkt dat de vereenvoudiging van de toegang tot de rechtstreekse betalingen de landbouwers in staat stelt gemakkelijker een beroep te doen op landbouwsteun. Bovendien brengt punt 3 van de considerans van verordening nr. 73/2009 in herinnering dat aan steunverlening de voorwaarde is verbonden dat de ontvanger van steun de voorschriften inzake de randvoorwaarden naleeft.

35 Bijgevolg is de sanctie bij niet-naleving van die voorwaarden een specifiek administratief instrument dat integraal deel uitmaakt van de landbouwsteunregelingen en de naleving van die voorwaarden moet bevorderen.

36 In dat verband heeft het Hof er herhaaldelijk op gewezen dat de overtreden regels uitsluitend gelden voor marktdeelnemers die er in alle vrijheid voor hebben gekozen een beroep te doen op een landbouwsteunregeling (zie arresten van 18 november 1987, Maizena e.a., 137/85, Jurispr. blz. 4587,

punt 13; 27 oktober 1992, Duitsland/Commissie, C-240/90, Jurispr. blz. I-5383, punt 26; 11 juli 2002, Käserei Champignon Hofmeister, C-210/00, Jurispr. blz. I-6453, punt 41, en 5 juni 2012, Bonda, C-489/10, punt 30).

37 Hieruit volgt dat de steunontvangende landbouwer, ook indien hij het perceel waarvoor hij de rechtstreekse betaling heeft aangevraagd niet tijdens het volledige kalenderjaar effectief in gebruik had, het risico dient te dragen dat de niet-naleving van de voorschriften inzake de randvoorwaarden op dat perceel die te wijten is aan nalatigheid of opzettelijk handelen van de persoon aan of door wie bedoeld perceel is overgedragen, hem wordt toegerekend, wat kan resulteren in verlaging of uitsluiting van het totaalbedrag van de rechtstreekse betalingen. Die landbouwer kan dus aansprakelijk worden gesteld voor de overtreding door de persoon aan of door wie de betrokken landbouwgrond is overgedragen, mede voor de gevolgen van opzettelijk handelen.

38 In punt 57 van de considerans van verordening nr. 796/2004 is evenwel gepreciseerd dat de verlagingen en de uitsluitingen van het totaalbedrag van de rechtstreekse betalingen moeten worden vastgesteld met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel. Derhalve dient te worden nagegaan of de oplossing waartoe in het vorige punt is gekomen, dat beginsel eerbiedigt.

39 In dat verband zij eraan herinnerd dat het evenredigheidsbeginsel, dat deel uitmaakt van de algemene beginselen van het recht van de Unie, vereist dat de middelen waarmee een bepaling van het recht van de Unie het nagestreefde doel beoogt te bereiken, passend zijn en niet verder gaan dan daarvoor noodzakelijk is (zie arrest van 12 juli 2012, Association Kokopelli, C-59/11, punt 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

40 Uit de punten 34 tot en met 37 van het onderhavige arrest volgt dat de aansprakelijkheid van de landbouwer die een steunaanvraag indient wegens niet-naleving van de voorschriften inzake de randvoorwaarden die te wijten is aan nalatigheid of opzettelijk handelen van de persoon aan of door wie de landbouwgrond is overgedragen, het mogelijk maakt de doelstelling te verwezenlijken die ten grondslag ligt aan het stelsel van verlagingen en uitsluitingen van het totaalbedrag van de rechtstreekse betalingen, zoals deze in punt 3 van de considerans van verordening nr. 73/2009 in herinnering is gebracht, te weten de opneming in de gemeenschappelijke marktordeningen van basisnormen op het gebied van milieu, voedselveiligheid, diergezondheid en dierenwelzijn en goede landbouw- en milieuconditie.

41 Wat de vraag betreft of een dergelijke aansprakelijkheid van de landbouwer die een steunaanvraag heeft ingediend, verder gaat dan noodzakelijk is om die doelstelling te bereiken, zij opgemerkt dat de steunontvangende landbouwer als enige aansprakelijk blijft ten aanzien van de overheidsinstanties. Zoals de Nederlandse regering en de Europese Commissie terecht opmerken, belet evenwel niets de partijen bij een overeenkomst tot overdracht van landbouwgrond om onderling nadere afspraken te maken ter zake van de financiële risico's van een dergelijke overeenkomst, waaronder het risico van een eventuele verlaging of uitsluiting van landbouwsteun. Bovendien kan ook zonder dergelijke afspraken niet van meet af aan worden uitgesloten dat ter bescherming van de belangen van de landbouwer die een steunaanvraag heeft ingediend een beroep wordt gedaan op civielrechtelijke rechtsinstituten.

42 Bijgevolg gaat de volledige toerekening van een overtreding die is begaan door de persoon aan of door wie landbouwgrond is overgedragen, aan de landbouwer die een steunaanvraag heeft ingediend voor het perceel waarvoor niet-naleving van de voorschriften inzake de randvoorwaarden is geconstateerd, niet verder dan noodzakelijk is voor het bereiken van het beoogde doel.

43 Bovendien zij opgemerkt dat geen sanctie zal worden opgelegd indien geen steunaanvraag wordt ingediend door de landbouwer die de overtreding heeft begaan of door de landbouwer die op de referentiedatum de beschikking had over het betrokken perceel. Het stelsel van kortingen en uitsluitingen van het totaalbedrag van de rechtstreekse betalingen vormt immers een administratieve maatregel die verband houdt met de stimulansen in de vorm van rechtstreekse betalingen.

44 Mitsdien dient de gestelde vraag in die zin te worden beantwoord dat artikel 23, lid 1, van verordening nr. 73/2009 aldus moet worden uitgelegd dat niet-naleving van de voorschriften inzake de randvoorwaarden door de persoon aan of door wie de landbouwgrond is overgedragen, naar aanleiding waarvan het totaalbedrag van de rechtstreekse betalingen wordt verlaagd of uitgesloten, volledig moet worden toegerekend aan de landbouwer die de steunaanvraag heeft ingediend.

Kosten

45 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Eerste kamer) verklaart voor recht:

Artikel 23, lid 1, 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, tot wijziging van verordeningen (EG) nr. 1290/2005, (EG) nr. 247/2006, (EG) nr. 378/2007 en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1782/2003 (EG), moet aldus worden uitgelegd dat niet-naleving van de voorschriften inzake de randvoorwaarden door de persoon aan of door wie de landbouwgrond is overgedragen, naar aanleiding waarvan het totaalbedrag van de rechtstreekse betalingen wordt verlaagd of uitgesloten, volledig moet worden toegerekend aan de landbouwer die de steunaanvraag heeft ingediend.

ondertekeningen