

Uitleg van het Unierechtelijk gecodificeerd vertrouwensbeginsel

HvJ EU 02-07-2015, ECLI:EU:C:2015:439, m.nt. J.E. van den Brink (Demmer)

Instantie	Hof van Justitie van de Europese Unie
Datum	2 juli 2015
Magistraten	A. Tizzano, S. Rodin, A. Borg Barthet, E. Levits, M. Berger
Zaaknummer	C-684/13
Noot	J.E. van den Brink
Roepnaam	Demmer
Folio weergave	Download gedrukte versie (PDF)
Vakgebied(en)	Bestuursrecht algemeen / Besluit (algemeen) Bestuursrecht algemeen / Algemene beginselen van behoorlijk bestuur Bestuursrecht algemeen / Algemeen EU-recht / Algemeen
Brondocumenten	ECLI:EU:C:2015:439, Uitspraak, Hof van Justitie van de Europese Unie, 02-07-2015;
Wetgeving	Art. 34 lid 2 onder a) Verordening nr. 73/2009; art. 73 lid 4 Verordening nr. 796/2004.

Essentie

Uitleg van het Unierechtelijk gecodificeerd vertrouwensbeginsel: in gevallen waarin nationale bestuursorganen een met het EU-recht strijdige systematische praktijk hanteren, kan van ontvangers van EU-landbouwsubsidies niet worden verwacht dat zij deze fout hadden kunnen ontdekken.

Samenvatting

De landbouwer is krachtens art. 73, lid 4, van deze verordening in beginsel niettemin niet gehouden om de steun terug te betalen die hij ten onrechte heeft gekregen, indien de betaling is verricht als gevolg van een fout van de bevoegde autoriteit of van een andere autoriteit, die hij redelijkerwijs niet kon ontdekken.

Zoals de advocaat-generaal in punt 70 van zijn conclusie opmerkte, is deze uitzondering gerechtvaardigd door het vertrouwensbeginsel.

In casu volgt uit het antwoord op de eerste en de tweede vraag dat de fout in voorkomend geval ligt in het feit dat de bevoegde autoriteit Demmer aan de oppervlakten in het hoofdgeding gebonden steun

heeft betaald, terwijl zij niet subsidiabel waren, op grond dat zij geen deel uitmaakten van zijn bedrijf en/of niet overwegend voor landbouwdoeleinden werden gebruikt.

Tot bepaling of de landbouwers een dergelijke fout kunnen ontdekken, dient ermee rekening te worden gehouden dat van landbouwers als beroepsbeoefenaren kan worden verwacht dat zij bij steunaanvragen bijzondere zorgvuldigheid betrachten en op de hoogte zijn van de voorwaarden die daaraan verbonden zijn. Dat blijkt met name uit art. 12 van verordening nr. 796/2004, krachtens hetwelk de landbouwer moet nagaan of in het voorbedrukte formulier opgenomen gegevens voor de steunaanvraag in de bedrijfstoelageregeling juist zijn. Ook blijkt uit dat art. dat deze toeslageregeling berust op de premisse dat de landbouwers kennis hebben genomen van de voorwaarden die voor de steun uit hoofde van de betrokken regelingen gelden.

Bovendien dient art. 73, lid 4, van verordening nr. 796/2004, voor zover het voorziet in een uitzondering op de verplichting tot terugbetaling van onverschuldigd betaalde bedragen, strikt te worden uitgelegd temeer daar een dergelijke verplichting strekt tot bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie.

Derhalve en ondanks de eventuele moeilijkheden bij de uitlegging van de relevante Unierechtelijke bepalingen kon van een landbouwer in de situatie van Demmer in beginsel redelijkerwijs worden verwacht dat hij kon ontdekken dat de oppervlakten in het hoofdgeding niet subsidiabel waren, aangezien zij niet voldeden aan de voorwaarden van art. 34, lid 2, onder a), van verordening nr. 73/2009 daar zij geen deel uitmaakten van zijn bedrijf en/of niet overwegend voor landbouwdoeleinden werden gebruikt.

Bij deze beoordeling staat het niettemin aan de verwijzende rechter om rekening te houden met alle omstandigheden van het hoofdgeding en met name met de vraag of in Denemarken vóór de revisie van het register van landbouwgronden in 2008 een administratieve praktijk gold waarbij oppervlakten als in het hoofdgeding systematisch als subsidiabel werden erkend. Dan kan van Demmer namelijk niet worden verwacht dat hij de in punt 83 van het onderhavige arrest aangehaalde fout had kunnen ontdekken (zie in die zin arrest Vonk Noordegraaf, C-105/13, EU:C:2014:1126, punt 50).

Een redelijkerwijs door de betrokken landbouwer ontdekbare fout kan evenwel niet worden uitgesloten alleen maar omdat de bevoegde autoriteiten de steun voor de oppervlakten in het hoofdgeding hebben betaald. De door de verwijzende rechter in zijn vragen bedoelde bepalingen, in het bijzonder art. 73 van verordening nr. 796/2004, betreffen namelijk juist gevallen waarin onverschuldigd is betaald, zodat de landbouwers worden geacht er kennis van te hebben dat correcties ook na de betaling van de steun dreigen te worden toegepast.

Zoals blijkt uit de tekst van art. 73, lid 4, van verordening nr. 796/2004 dient voorts ter beoordeling of de betrokken landbouwer een fout aan de oorsprong van de betaling van de steun redelijkerwijze kon ontdekken, te worden uitgegaan van het tijdstip van de betaling van de steun.

Partij(en)

Johannes Demmer

tegen

Fødevareministeriets Klagecenter.

Uitspraak

Arrest

1

Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 44, lid 2, van verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad van 29 september 2003 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers 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, en rectificatie *PB* 2004, L 94, blz. 70), de artikelen 34, lid 2, onder a), en 137 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, en rectificatie *PB* 2010, L 43, blz. 7), alsook artikel 73, leden 4 en 5, van verordening (EG) nr. 796/2004 van de Commissie van 21 april 2004 houdende uitvoeringsbepalingen inzake de randvoorwaarden, de modulatie en het geïntegreerd beheers- en controlesysteem waarin is voorzien bij verordening (EG) nr. 1782/2003 (PB L 141, blz. 18), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 2184/2005 van de Commissie van 23 december 2005 (PB L 347, blz. 61; hierna: verordening nr. 796/2004).

2

Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen J. Demmer en het Fødevareministeriets Klagecenter (klachtenbureau van het ministerie van Voedselvoorziening, Landbouw en Visserij; hierna: 'Klagecenter') over de vraag of oppervlakten die worden gebruikt voor de productie van kunstmatig gedroogde voedergewassen en zijn gelegen aan de landings-, taxi- en noodstopbanen van de luchtmachtbasis van Skrydstrup (Denemarken) en van de luchthaven van Aalborg (Denemarken), subsidiabel zijn uit hoofde van de bedrijfstoeslagregeling.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Verordening nr. 1782/2003

3

Overweging 21 van verordening nr. 1782/2003 luidde:

“De rechtstreekse inkomenssteun waarin de steunregelingen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid voorzien, heeft vooral tot doel de landbouwbevolking een redelijke levensstandaard te

verzekeren. Dit doel hangt nauw samen met de instandhouding van plattelandsgebieden [...]"

4

Artikel 1 van deze verordening bepaalde:

"Bij deze verordening worden vastgesteld:

[...]

— inkomenssteun voor landbouwers (hierna 'bedrijfstoelage' genoemd);

[...]"

5

Volgens artikel 2, onder b) en c), van deze verordening wordt verstaan onder:

- "b) 'bedrijf': het geheel van de productie-eenheden dat door het bedrijfshoofd wordt beheerd en zich bevindt op het grondgebied van een lidstaat;
- c) 'landbouwactiviteit': landbouwproducten produceren, fokken of telen tot en met het oogsten, het melken, het fokken en het houden van dieren voor landbouwdoeleinden of de grond in goede landbouw- en milieuconditie als vastgesteld op grond van artikel 5 houden."

6

Artikel 43, lid 1, eerste alinea, van deze verordening luidde:

"Onverminderd artikel 48 ontvangt een landbouwer een toeslagrecht per hectare dat is berekend door het referentiebedrag te delen door het gemiddelde aantal, berekend over drie jaar, van alle hectaren die in de referentieperiode recht hebben gegeven op de in bijlage VI genoemde rechtstreekse betalingen."

7

Artikel 44, leden 1 en 2, van verordening nr. 1782/2003 bepaalde:

- "1. Elk toeslagrecht dat gepaard gaat met een subsidiabele hectare geeft recht op de uitbetaling van het in het kader van het toeslagrecht vastgestelde bedrag.
- 2. Onder 'subsidiabele hectare' wordt verstaan welke landbouwgrond ook van het bedrijf in de vorm van bouwland en blijvend grasland met uitzondering van de grond die voor blijvende teelten, als bosgrond of voor niet-landbouwactiviteiten in gebruik was."

Verordening nr. 73/2009

8

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

9

Overweging 49 van verordening nr. 73/2009 luidde:

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

10

Artikel 2 van die verordening verstaat onder:

- “b) ‘bedrijf’: het geheel van de productie-eenheden dat door de landbouwer wordt beheerd en zich bevindt op het grondgebied van eenzelfde lidstaat;
- c) ‘landbouwactiviteit’: landbouwproducten produceren, fokken of telen tot en met het oogsten, het melken, het fokken en het houden van dieren voor landbouwdoeleinden of de grond in goede landbouw- en milieuconditie als vastgesteld op grond van artikel 6 houden;
- [...]
- h) ‘landbouwgrond’: om het even welke grond die wordt gebruikt als bouwland, blijvend grasland of voor de teelt van blijvende gewassen.”

11

Artikel 34 van die verordening luidde:

- “1. De steun in het kader van de bedrijfstoelageregeling wordt aan landbouwers toegekend na activering van een toeslagrecht per subsidiabele hectare. Elk geactiveerd toeslagrecht geeft recht op betaling van het in het kader van dat toeslagrecht vastgestelde bedrag.
- 2. Voor de toepassing van deze titel wordt onder ‘subsidiabele hectare’ verstaan:
 - a) om het even welke landbouwgrond van het bedrijf, en grond beplant met hakhout met een korte omlooptijd (GN-code ex06029041), die wordt gebruikt voor een landbouwactiviteit of die, indien de grond ook voor niet-landbouwactiviteiten [wordt] gebruikt, overwegend voor landbouwactiviteiten wordt gebruikt, [...]
 - [...]De Commissie stelt volgens de in artikel 141, lid 2, bedoelde procedure uitvoeringsbepalingen vast inzake het gebruik van subsidiabele hectaren voor niet-landbouwactiviteiten. Behalve in geval van overmacht of in uitzonderlijke omstandigheden moeten de betrokken hectaren op om het even welk moment in een kalenderjaar aan de subsidiabiliteitsvoorwaarde voldoen.”

12

Artikel 137 van verordening nr. 73/2009 bepaalde:

- “1. Toeslagrechten die vóór 1 januari 2009 aan landbouwers worden toegewezen, worden met ingang van 1 januari 2010 als wettelijk en conform beschouwd.
- 2. Lid 1 is niet van toepassing op toeslagrechten die op basis van feitelijk onjuiste aanvragen aan landbouwers zijn toegewezen, tenzij de landbouwer de fout niet redelijkerwijs had kunnen

ontdekken.

[...]"

Verordening (EG) nr. 795/2004

13

Artikel 2, onder a), van verordening (EG) nr. 795/2004 van de Commissie van 21 april 2004 houdende bepalingen voor de uitvoering van de bedrijfstoelageregeling waarin is voorzien bij verordening nr. 1782/2003 (PB L 141, blz. 1) verstond onder "landbouwgrond": de totale door bouwland, blijvend grasland en blijvende teelten ingenomen oppervlakte'.

Verordening (EG) nr. 370/2009

14

Overweging 3 van verordening nr. 370/2009 van de Commissie van 6 mei 2009 tot wijziging van verordening nr. 795/2004 (PB L 114, blz. 3) bepaalt:

"De in artikel 3 ter van verordening [...] nr. 795/2004 vastgestelde bepalingen inzake subsidiabiliteit zijn voorbijgestreefd en moeten derhalve worden geschrapt. In artikel 34, lid 2, onder a), van verordening [...] nr. 73/2009 is evenwel bepaald dat grond die ook voor niet-landbouwactiviteiten wordt gebruikt, als subsidiabele hectare wordt aangemerkt. Er dient een voor alle lidstaten geldend geheel van criteria te worden vastgesteld."

15

Artikel 1, punt 3, van verordening nr. 370/2009 voegde aan verordening nr. 795/2004 een artikel 3 *quater* toe, dat luidt:

"Voor de toepassing van artikel 34, lid 2, onder a), van verordening [...] nr. 73/2009 wordt landbouwgrond van een bedrijf die ook voor niet-landbouwactiviteiten wordt gebruikt, aangemerkt als overwegend voor landbouwdoeleinden gebruikte grond indien het uitoefenen van de landbouwactiviteit geen noemenswaardige hinder ondervindt van de intensiteit, de aard, de duur en de planning van de niet-landbouwactiviteiten.

De lidstaten stellen de criteria vast voor de toepassing van het bepaalde in de eerste alinea op hun grondgebied."

16

Verordening nr. 370/2009 is overeenkomstig artikel 2 ervan van toepassing vanaf 1 januari 2009.

Verordening nr. 796/2004

17

Artikel 2 van verordening nr. 796/2004 bepaalt:

"[...] wordt verstaan onder:

- 1) 'bouwland': voor teelt van gewassen gebruikte grond en braakgelegde grond of grond die [...] in een goede landbouw- en milieueconditie wordt gehouden, [...];
[...]
- 2) 'blijvend grasland': grond met een natuurlijke of ingezaaide vegetatie van grassen of andere kruidachtige voedergewassen die gedurende ten minste vijf jaar niet in de vruchtwisseling van het bedrijf wordt opgenomen [...];
[...]"

18

Artikel 12 van deze verordening bepaalde:

- "1. De verzamelaanvraag moet alle gegevens bevatten die nodig zijn om te bepalen of aanspraak op de steun kan worden gemaakt, en met name:
[...]
d)
de voor de identificatie van alle percelen landbouwgrond van het bedrijf benodigde gegevens, de oppervlakte van deze percelen, uitgedrukt in hectaren tot twee cijfers achter de komma, de ligging ervan en, voor zover relevant, het grondgebruik op die percelen en het feit dat het al dan niet om een geïrrigeerd perceel gaat;
[...]
f)
een verklaring van de landbouwer dat hij kennis heeft genomen van de voorwaarden die voor de betrokken steun gelden.
[...]
4. Bij de indiening van het aanvraagformulier corrigeert de landbouwer het in de leden 2 en 3 bedoelde voorbedrukte formulier indien zich wijzigingen, met name overdrachten van toeslagrechten overeenkomstig artikel 46 van verordening [...] nr. 1782/2003, hebben voorgedaan of indien in het voorbedrukte formulier opgenomen gegevens onjuist zijn.
[...]"

19

Artikel 24 van verordening nr. 796/2004 bepaalde:

- "1. De in artikel 23 van verordening [...] nr. 1782/2003 bedoelde administratieve controles maken de opsporing van onregelmatigheden, in het bijzonder de automatische opsporing daarvan met behulp van computermiddelen, mogelijk en omvatten kruiscontroles:
[...]
c)
door de in de verzamelaanvraag aangegeven percelen landbouwgrond te vergelijken met de in het systeem voor de identificatie van de percelen landbouwgrond opgenomen referentiepercelen om na te gaan of de oppervlakten als zodanig voor steun in aanmerking komen;
[...]"

20

Artikel 73 van die verordening luidde:

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

[...]

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

Heeft de fout evenwel betrekking op feitelijke elementen die relevant zijn voor de berekening van de betrokken betaling, dan geldt het bepaalde in de eerste alinea slechts indien het terugvorderingsbesluit niet binnen 12 maanden na de betaling is meegedeeld.

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

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

[...]”

21

Artikel 73 bis van verordening nr. 746/96 bepaalde:

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

[...]

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

[...]

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

Deens recht

22

Blijkens de verwijzingsbeslissing stelde de Trafikstyrelse (dienst Verkeer) in Denemarken in de regels voor de burgerluchtvaart (Bestemmelser for Civil Luftfart) de vereisten voor de veiligheidszones van de luchthavens vast.

23

Zij definiëren de veiligheidszone als een zone die is bestemd om het risico van materiële schade te beperken ingeval een vliegtuig de baan verlaat, en om de vliegtuigen, die deze zone overvliegen, tijdens de start en de landing te beschermen.

Volgens de verwijzende rechter bepalen, wat teelt op de veiligheidszones betreft, de regels voor de burgerlijke luchtvaart 3-16 van 31 januari 2005 betreffende de te nemen maatregelen tot beperking van het risico van aanvaring tussen vliegtuigen en vogels/zoogdieren op vliegvelden met name het volgende:

5.2.2.

Percelen zonder verharding die liggen binnen het grondgebied van het vliegveld op een afstand van 150 m van de grenzen van de baan/banen:

- a) Op de grond wordt gras aangelegd [...].
[...]

5.2.3.

Percelen zonder verharding die liggen binnen het grondgebied van het vliegveld op een afstand tussen 150 m en 300 m van de grenzen van de baan/banen:

- a) Het perceel wordt gebruikt voor grasteelt, tenzij de natuurlijke begroeiing, bijvoorbeeld in de vorm van heidekruid, voldoende helpt om het perceel onaantrekkelijk voor vogels/zoogdieren te maken.
b) De grond mag alleen na overleg met de adviseur worden gebruikt voor de teelt van gewassen.
[...]

5.2.4.

Percelen zonder verharding die liggen binnen het grondgebied van het vliegveld op een afstand van meer dan 300 m van de grens van de baan/banen, mogen alleen na overleg met de adviseur worden gebruikt voor landbouwdoeleinden.

[...]

6.4.1.

In verband met de bebouwing van de grond gelden de volgende regels:

- a) Op landingsbanen en taxibanen zonder verharding of grindverharding moet het gras te allen tijde op een maximale hoogte van 20 cm worden gehouden [...]
b) Op de percelen bedoeld in paragraaf 5.2.2 die buiten de onder a) omschreven gebieden zijn gelegen, wordt te allen tijde gestreefd naar een grashoogte tussen 20 en maximaal 40 cm [...].
[...]"

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

Op 21 december 1999 en 10 mei 2000 sloot Demmer twee overeenkomsten met de luchthaven Aalborg respectievelijk de luchtmachtbasis Skrydstrup inzake de pacht van binnen het grondgebied van deze luchthaven en luchtmachtbasis gelegen oppervlakten.

26

Volgens deze overeenkomsten mocht Demmer als pachter het gras van de betrokken arealen maaien en gebruiken tegen betaling van huur en met inachtneming van de bedingen van deze overeenkomsten.

27

Volgens de overeenkomst met de luchthaven Aalborg moest Demmer de verpachter waarschuwen wanneer hij toegang tot de gepachte grond wenste, en hadden de strijdkrachten het onbeperkte recht om gebruik te maken of anderen gebruik te laten maken van de verpachte grond voor alle soorten militaire oefeningen.

28

Voorts, aldus deze overeenkomst, mocht niet vroeger dan april met bemesting worden aangevangen en moest de verspreiding onverwijld kunnen worden stopgezet wanneer voortgezette verspreiding kon worden beschouwd als een risico voor de veiligheid van de vluchten.

29

Bovendien was de pachter gehouden het gras te maaien voordat het zo hoog stond dat het militaire oefeningen volgens het lokale militair gezag significant zou belemmeren.

30

Ten slotte moest de pachter de oppervlakten vanaf 1 januari 2005 volgens deze overeenkomst aldus gebruiken dat hij om toewijzing van toeslagrechten kon verzoeken.

31

Volgens de overeenkomst met de luchtmachtbasis Skrydstrup omvatte het onderhoud als grasland bemesting met kunststof alsook maaien en walsen ervan.

32

Demmer moest met name het gras langs de start- en taxibanen tot 15 cm hoog maaien met gereedschap waarmee zo nauwkeurig mogelijk tot de armaturen kon worden gemaaid. Gemaaid werd naar behoefte op verzoek van de controledienst voor het luchtverkeer en bij de laatste maaibeurt in oktober of november werd het gras volledig gemaaid.

33

Wat de arealen om de banen betreft, wordt het gras naar behoefte de eerste keer in de periode tussen 1 mei en 15 juli en later volgens eventuele verzoeken van de controledienst voor het luchtverkeer gemaaid.

34

Verzoeken van de verpachter tot maaien inzake de banen en de arealen om de banen moesten vijf dagen op voorhand worden geformuleerd. De maaibeurt moest op de gewenste tijd beginnen en tot

beëindiging worden voortgezet. De pachter moest het gesneden gras onmiddellijk na de maaibeurt verwijderen.

35

Voorts moest elk voorjaar worden gewalst en vervolgens op verzoek van de controledienst voor het luchtverkeer over een breedte van 30 meter langs elke kant van de hoofdbaan en de parallelbanen.

36

Demmer mocht met kunststof bemesten zoals nodig om het gemaaid gras te gebruiken, maar niet eerder dan einde maart. Het gebruik van pesticiden op de pachtgrond was evenwel verboden.

37

Demmer moest ten slotte rekening houden met de vereisten van de vluchtverrichtingen en de aanwijzingen en verboden van de controledienst voor het luchtverkeer en het bestuur van de luchtmachtbasis in acht nemen.

38

Demmer verzocht op 25 april 2005 om toewijzing van toeslagrechten krachtens de bedrijfstoeslagregeling. Hij gaf in totaal oppervlakten van 232,65 en 317 hectare voor de luchtmachtbasis van Skrydstrup respectievelijk de luchthaven van Aalborg aan.

39

Het Direktorat for FødevareErhverv (levensmiddelenagentschap) wees Demmer bij besluit van 29 mei 2006 toeslagrechten toe, berekend op basis van de in die aanvraag aangegeven oppervlakten, en een overeenkomstig steunbedrag werd hem betaald voor 2005.

40

Inmiddels had Demmer aan de Deense strijdkrachten op 1 februari 2006 de toeslagrechten voor de oppervlakten binnen de luchthaven van Aalborg overgedragen.

41

Demmer ontving in de periode van 2006 tot en met 2009 verder steun uit hoofde van de bedrijfstoeslagregeling voor de oppervlakten binnen de luchtmachtbasis van Skrydstrup.

42

Bij brief van 24 november 2008 is Demmer meegedeeld dat bepaalde oppervlakten die hij in het kader van de bedrijfstoeslagregeling had aangegeven, als gevolg van een revisie van het Deense register van landbouwgronden waren verkleind, ja zelfs geschrapt uit dat register met een reductie van 166,48 hectare voor de luchthaven van Aalborg en van 218,03 hectare voor de luchtmachtbasis van Skrydstrup tot gevolg, op grond dat de veiligheidszones niet konden worden beschouwd als subsidiabel. Voorts is Demmer meegedeeld dat zijn aanvragen voor de jaren daarvoor eveneens zouden worden herzien en dat de toeslagrechten bijgevolg zouden worden herberekend.

43

Bij besluit van 2 mei 2011 zijn de toeslagrechten van Demmer verlaagd en is het onverschuldigd betaalde steunbedrag van hem teruggevorderd. Bij afzonderlijk besluit van dezelfde dag werd de door Demmer in zijn aanvraag voor 2010 aangegeven oppervlakten verkleind van 319,43 hectare tot 96,11 hectare.

44

Demmer diende bij het Klagecenter bezwaar tegen deze twee besluiten in; het Klagecenter bevestigde ze bij besluiten van 15 mei en 12 juni 2012.

45

Demmer stelde op 13 november 2012 beroep tegen deze laatste besluiten in.

46

Van oordeel dat de oplossing van het hoofdgeding afhangt van de uitlegging van het Unierecht heeft het Vestre Landsret (gerechtshof voor West-Denemarken) de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen voorgelegd:

- “1) a) Moet het vereiste dat landbouwgrond niet wordt gebruikt voor ‘niet-landbouwactiviteiten’ (artikel 44, lid 2, van verordening nr. 1782/2003), en het vereiste dat landbouwgrond ‘voor een landbouwactiviteit of overwegend voor landbouwactiviteiten’ [artikel 34, lid 2, onder a), van verordening nr. 73/2009] wordt gebruikt, aldus worden uitgelegd dat voor steun vereist is dat landbouw het primaire doel van het gebruik van de grond is?
- b) Zo ja, wordt het Hof verzocht nader te preciseren met welke maatstaven rekening moet worden gehouden bij de beslissing welk gebruiksdoel als ‘primaire’ geldt wanneer grond tegelijk voor verschillende doeleinden wordt gebruikt?
- c) Zo ja, wordt het Hof voorts verzocht te verklaren of, wanneer toepasselijk, zulks betekent dat veiligheidszones rond landingsbanen, taxibanen en noodstopbanen op vliegvelden, die deel uitmaken van het vliegveld en onderworpen zijn aan bijzondere regels en restricties als in het hoofdgeding betreffende het gebruik van de grond, maar tegelijk ook worden gebruikt om gras te oogsten voor de productie van pellets, naar hun aard en gebruik in aanmerking komen voor steun krachtens voormelde bepalingen?
- 2) Moet het vereiste dat landbouwgrond deel uitmaakt van het ‘bedrijf’ van de landbouwer [artikel 44, lid 2, van verordening nr. 1782/2003 en artikel 34, lid 2, onder a), van verordening nr. 73/2009] aldus worden uitgelegd dat veiligheidszones rond landingsbanen, taxibanen en noodstopbanen op vliegvelden, die deel uitmaken van het vliegveld en onderworpen zijn aan bijzondere regels en restricties als in het hoofdgeding betreffende het gebruik van de grond, maar tegelijk ook worden gebruikt om gras te oogsten voor de productie van pellets, in aanmerking komen voor steun krachtens voormelde bepalingen?
- 3) Indien de vragen 1b en/of 2 ontkennend worden beantwoord, is er dan, daar de oppervlakten

naast gebruik als blijvend grasland voor de productie van pellets ook dienst doen als veiligheidszones rond landingsbanen, taxibanen en noodstopbanen, sprake van

a)

een fout die de landbouwer redelijkerwijs had kunnen ontdekken in de zin van artikel 137 van verordening nr. 73/2009, wanneer toch toeslagrechten voor de oppervlakten zijn toegekend?

b)

een fout die de landbouwer redelijkerwijs had kunnen ontdekken in de zin van artikel 73, lid 4, van verordening nr. 796/2004, wanneer toch steun voor de oppervlakten is betaald?

c)

onverschuldigde betaling waarbij de begunstigde niet kan worden geacht te goeder trouw te hebben gehandeld in de zin van artikel 73, lid 5, van verordening nr. 796/2004, wanneer toch steun voor de oppervlakten is betaald?

4) Wat is het relevante tijdstip voor de beoordeling of

a)

er sprake is van een fout die de landbouwer redelijkerwijs had kunnen ontdekken in de zin van artikel 137 van verordening nr. 73/2009,

b)

er sprake is van een fout die de landbouwer redelijkerwijs had kunnen ontdekken in de zin van artikel 73, lid 4, van verordening nr. 796/2004,

c)

de begunstigde al dan niet kan worden geacht te goeder trouw te hebben gehandeld in de zin van artikel 73, lid 5, van verordening nr. 796/2004?

5) Moet de in de vragen 4, onder a) tot en met c), bedoelde beoordeling worden verricht voor elk steunjaar afzonderlijk of voor alle betalingen samen?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste en tweede vraag

47

Met zijn eerste twee vragen, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de oppervlaktes die zijn gelegen aan de landingsbanen, taxibanen en noodstopbanen van een luchthaven kunnen worden beschouwd als 'subsidiabele hectare' in de zin van de artikelen 44, lid 2, van verordening nr. 1782/2003 en 34, lid 2, onder a), van verordening nr. 73/2009.

48

Om te beginnen, aldus artikel 44, lid 2, van verordening nr. 1782/2003, wordt onder 'subsidiabele hectare' verstaan welke landbouwgrond ook van het bedrijf in de vorm van bouwland en blijvend grasland met uitzondering van de grond die voor blijvende teelten, als bosgrond of voor niet-landbouwactiviteiten in gebruik is.

49

Verordening nr. 1782/2003 is per 1 januari 2009 vervangen door verordening nr. 73/2009. Volgens artikel 34, lid 2, onder a), van deze laatste dient om het even welke landbouwgrond van het bedrijf die

wordt gebruikt voor een landbouwactiviteit — of die, indien de grond ook voor niet-landbouwactiviteiten [wordt] gebruikt, overwegend voor landbouwactiviteiten wordt gebruikt — als ‘subsidiabele hectare’ te worden beschouwd.

50

Deze twee verordeningen zijn, gelet op de relevante periode van de feiten in het hoofdgeding, namelijk 2005 tot en met 2009, van toepassing *ratione temporis*. Er dient evenwel te worden gewezen op een verschil tussen de tekst van artikel 44, lid 2, van verordening nr. 1782/2003 en die van artikel 34, lid 2, onder a), van verordening nr. 73/2009.

51

Terwijl uit de tekst van artikel 34, lid 2, onder a), van verordening nr. 73/2009 ondubbelzinnig voortvloeit dat een voor niet-landbouwactiviteiten gebruikte landbouwgrond onder het begrip ‘subsidiabele hectare’ valt wanneer hij overwegend voor landbouwdoeleinden wordt gebruikt, is dat namelijk niet het geval wat artikel 44, lid 2, van verordening nr. 1782/2003 betreft.

52

Aangezien het niet ongebruikelijk is dat een landbouwgrond zowel voor landbouwactiviteiten als voor niet-landbouwactiviteiten wordt gebruikt en dat niets in de voorbereidende werkzaamheden van verordening nr. 73/2009 wijst op een voornemen van de wetgever om het begrip ‘subsidiabele hectare’ zoals bepaald in verordening nr. 1782/2003, te wijzigen, lijkt artikel 34, lid 2, onder a), van verordening nr. 73/2009, gelezen in het licht van artikel 3 quater van verordening nr. 795/2004, evenwel het resultaat van een wil van de Uniewetgever om dit te begrip te verduidelijken.

53

Derhalve dienen de eerste en de tweede vraag te worden onderzocht in het licht van het begrip ‘subsidiabele hectare’ zoals gedefinieerd in artikel 34, lid 2, onder a), van verordening nr. 73/2009 voor de volledige periode 2005-2009.

54

De oppervlakte in het hoofdgeding moet, om subsidiabel te zijn, een landbouwgrond zijn, deel uitmaken van het bedrijf van de landbouwer en worden gebruikt voor landbouwdoeleinden of bij gelijktijdig ander gebruik overwegend worden gebruikt voor dergelijke doeleinden.

55

In de eerste plaats wordt het begrip ‘landbouwgrond’ gedefinieerd in artikel 2, onder h), van verordening nr. 73/2009 als ‘om het even welke grond die wordt gebruikt als bouwland, blijvend grasland of voor de teelt van blijvende gewassen’.

56

In het hoofdgeding staat vast dat de betrokken oppervlakten door Demmer worden gebruikt om gras te oogsten voor de productie van pellets. Dienaangaande moeten deze oppervlakten, als zij werden gebruikt als ‘blijvend grasland’ in de zin van artikel 2, punt 2, van verordening nr. 796/2004, wat ter verificatie van de verwijzende rechter staat, worden gekwalificeerd als ‘landbouwgrond’. De kwalificatie

als 'blijvend grasland' in de zin van deze bepaling en dus als 'landbouwgrond' hangt af van de daadwerkelijke bestemming van de betrokken gronden (zie in die zin arrest *Landkreis Bad Dürkheim*, C-61/09, EU:C:2010:606, punt 37).

57

Dat het maaien van het gras bij de landings- en noodstopbanen mede de doelstellingen in verband met de veiligheid van het luchtverkeer dient, is dienaangaande bijgevolg irrelevant. Hetzelfde geldt voor de omstandigheid dat de litigieuze oppervlakten overeenkomstig de toepasselijke regeling er als zodanig ook toe strekken de veiligheid van vliegtuigen bij het opstijgen en landen te garanderen.

58

In de tweede plaats moet de landbouwgrond in het hoofdgeding, om 'subsidiabel' te kunnen zijn in de zin van artikel 44, lid 2, van verordening nr. 1782/2003 en artikel 34, lid 2, onder a), van verordening nr. 73/2009, deel uitmaken van het bedrijf van de betrokken landbouwer. Dienaangaande oordeelde het Hof dat zulks het geval is wanneer hij bevoegd is om die grond voor de uitoefening van een landbouwactiviteit te beheren, namelijk wanneer hij bij de uitoefening van zijn landbouwactiviteit op die oppervlakte over voldoende autonomie beschikt (arrest *Landkreis Bad Dürkheim*, C-61/09, EU:C:2010:606, punten 58 en 62).

59

In casu vloeien de regels en beperkingen die van toepassing zijn op het gebruik van veiligheidszones omheen de landingsbanen, taxibanen en noodstopbanen voort uit zowel nationale en internationale bepalingen die de veiligheid van het luchtverkeer garanderen als contractuele bedingen waarbij de oppervlakten in het hoofdgeding ter beschikking van Demmer zijn gesteld. Deze bepalingen en bedingen die met name regelen hoe deze oppervlakten moeten worden onderhouden, wat erop mag worden geteeld en hoe hoog het gras mag zijn, beperken onbetwist aanzienlijk de vrijheid van Demmer om erover te beschikken.

60

Zolang deze beperkingen de betrokken landbouwer niet belemmeren in de uitoefening van zijn landbouwactiviteit op de gebruikte oppervlakten, wat ter verificatie van de verwijzende rechter staat, zijn deze oppervlakten niettemin niet te beschouwen als niet tot het bedrijf van deze landbouwer behorend.

61

In de omstandigheden van het hoofdgeding is nog relevant eraan te herinneren dat het begrip beheer weliswaar niet impliceert dat de landbouwer in het kader van het gebruik van de betrokken oppervlakte voor landbouwdoeleinden onbeperkt over die oppervlakte kan beschikken, maar is het van belang dat de landbouwer niet volledig gebonden is aan de instructies van de verpachter (zie in die zin arrest *Landkreis Bad Dürkheim*, C-61/09, EU:C:2010:606, punten 61 en 63).

62

Zo moet de landbouwer, gelet op alle omstandigheden van het hoofdgeding, met name een bepaalde armslag voor zijn landbouwactiviteit op de betrokken oppervlakten hebben zonder daarbij uitsluitend op verzoek van de verpachter te handelen, wat ook ter beoordeling van de verwijzende rechter staat.

63

In de derde plaats vloeit uit punt 54 van het onderhavige arrest voort dat de landbouwgronden in het hoofdgeding, om subsidiabel te zijn krachtens artikel 44, lid 2, van verordening nr. 1782/2003 en artikel 34, lid 2, onder a), van verordening nr. 73/2009, moeten worden gebruikt voor een landbouwactiviteit en, ingeval zij ook voor niet-landbouwactiviteiten worden gebruikt, overwegend voor dergelijke doeleinden worden gebruikt.

64

In het hoofdgeding staat vast dat de activiteit van Demmer op de betrokken oppervlakten, namelijk het oogsten van gras voor de productie van pellets, een landbouwactiviteit in de zin van artikel 2, onder c), van verordening nr. 1782/2003 en artikel 2, onder c), van verordening nr. 73/2009 vormt.

65

Bovendien is het voor de toepassing van artikel 44, lid 2, van verordening nr. 1782/2003 en artikel 34, lid 2, onder a), van verordening nr. 73/2009 van weinig belang dat de uitoefening van een dergelijke activiteit op de betrokken oppervlakten beantwoordt aan wettelijke vereisten die tot doel hebben de veiligheid van het luchtverkeer in de betrokken luchthavenzone te verzekeren (zie in die zin arrest *Landkreis Bad Dürkheim*, C-61/09, EU:C:2010:606, punt 47).

66

Volgens de verwijzingsbeslissing aanvaardde Demmer de oppervlakten in het hoofdgeding, gelegen binnen het grondgebied van de luchtvaartbasis van Skrydstrup, te gebruiken met inachtneming van de vluchtverrichtingen en waren de Deense strijdkrachten krachtens de met de luchthaven van Aalborg gesloten pachtovereenkomst gerechtigd om de betrokken oppervlakten, gelegen binnen deze luchthaven, te gebruiken voor alle soorten militaire oefeningen.

67

Zoals de advocaat-generaal in punt 41 van zijn conclusie opmerkt, kunnen evenwel noch deze bedingen, noch de ligging van deze oppervlakten aan de landingsbanen, taxibanen en noodstopbanen van een luchthaven als bewijs dienen dat op deze oppervlakten een niet-landbouwactiviteit wordt uitgeoefend.

68

Derhalve staat het ter verificatie van de verwijzende rechter of niet-landbouwactiviteiten als militaire oefeningen of vluchtverrichtingen daadwerkelijk op deze oppervlakten zijn verricht.

69

Ingeval de verwijzende rechter tot de conclusie komt dat de oppervlakten in het hoofdgeding zowel voor landbouwdoeleinden als voor andere doeleinden zijn gebruikt, worden deze oppervlakten krachtens artikel 3 quater van verordening nr. 795/2004 geacht overwegend voor landbouwdoeleinden te zijn gebruikt in de zin van artikel 34, lid 2, onder a), van verordening nr. 73/2009, indien het uitoefenen van de landbouwactiviteit geen noemenswaardige hinder ondervindt van de intensiteit, de aard, de duur en de planning van de niet-landbouwactiviteiten.

70

Bij deze beoordeling is het van belang alle feiten in verband met de verschillende wijzen van gebruik van de oppervlakten in het hoofdgeding in ogenschouw te nemen. Zoals de advocaat-generaal in punt 52 van zijn conclusie opmerkte, is sprake van noemenswaardige hinder voor de op deze oppervlakten uitgeoefende landbouwactiviteit wanneer de gelijktijdige uitoefening van een ander soort activiteit werkelijke en niet onbelangrijke moeilijkheden of obstakels voor de uitoefening door de landbouwer van zijn activiteit veroorzaakt.

71

Bovendien dient de landbouwer, gelet op artikel 3 quater van verordening nr. 795/2004, zijn landbouwactiviteit op de betrokken oppervlakten te kunnen uitoefenen ondanks de beperkingen die voortvloeien uit de uitoefening van een niet-landbouwactiviteit op dezelfde oppervlakten.

72

Het staat dus ter verificatie van de verwijzende rechter of de activiteit van Demmer op deze oppervlakten daadwerkelijk kon worden uitgeoefend zonder noemenswaardige hinder van de intensiteit, de aard, de duur en de planning van de niet-landbouwactiviteiten.

73

Mitsdien dient op de eerste en de tweede vraag te worden geantwoord dat artikel 44, lid 2, van verordening nr. 1782/2003 en artikel 34, lid 2, van verordening nr. 73/2009 aldus moeten worden uitgelegd dat een landbouwgrond die bestaat uit de aan bijzondere regels en beperkingen onderworpen veiligheidszones die op een luchthaven aan de landingsbanen, taxibanen en noodstopbanen liggen, een subsidiabele oppervlakte vormt op voorwaarde enerzijds dat de landbouwer die die oppervlakte gebruikt, bij het gebruik ervan beschikt over voldoende autonomie tot uitoefening van zijn landbouwactiviteit en anderzijds dat hij deze activiteit op die oppervlakte kan uitoefenen ondanks de beperkingen die voortvloeien uit de uitoefening van een niet-landbouwactiviteit op deze oppervlakte.

Derde en vijfde vraag

74

Met zijn derde en zijn vijfde vraag, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter, voor zover hij tot de conclusie komt dat de oppervlakten in het hoofdgeding niet subsidiabel zijn op grond dat de landbouwer geen armslag bij het gebruik van deze oppervlakten voor de uitoefening van zijn landbouwactiviteit heeft en/of zijn landbouwactiviteit op deze oppervlakten niet kan uitoefenen wegens de beperkingen die voortvloeien uit de uitoefening van een niet-landbouwactiviteit op dezelfde oppervlakten, in wezen te vernemen of de betrokken landbouwer redelijkerwijs de fout in de toewijzing van de toeslagrechten en van de desbetreffende steunbetaling had kunnen ontdekken.

75

Om te beginnen is relevant dat de aan landbouwers verleende toeslagrechten krachtens artikel 43 van verordening nr. 1782/2003 in beginsel zijn vastgesteld op basis van het over drie jaar berekende gemiddelde aantal hectaren die in de periode 2000-2002 recht hebben gegeven op de in bijlage VI

genoemde rechtstreekse betalingen. Dat de oppervlakten die recht hebben gegeven op dergelijke rechtstreekse betalingen volgens de bedrijfstoelageregeling geen subsidiabele hectaren vormen, kan dus als zodanig niet rechtvaardigen dat de overeenkomstig dat artikel 43 toegewezen toeslagrechten worden betwist.

76

Ingeval de verwijzende rechter niettemin tot de conclusie kwam dat de toeslagrechten in het hoofdgeding ten onrechte aan Demmer zijn toegewezen, moeten dergelijke rechten volgens artikel 73 bis van verordening nr. 796/2004 weliswaar aan de nationale reserve worden afgestaan, maar uit artikel 137, lid 1, van verordening nr. 73/2009 volgt dat de vóór 1 januari 2009 ten onrechte toegewezen toeslagrechten vanaf 1 januari 2010 als wettelijk en conform worden beschouwd. Volgens artikel 137, lid 2, van deze verordening is deze bepaling evenwel niet van toepassing op toeslagrechten die op basis van feitelijk onjuiste aanvragen zijn toegewezen, tenzij de landbouwer de fout niet redelijkerwijs had kunnen ontdekken.

77

In casu deelde de bevoegde instantie Demmer blijkens de verwijzingsbeslissing reeds in november 2008 mee dat de oppervlakten in het hoofdgeding niet subsidiabel konden worden geacht. Daarbij nam Demmer er ook kennis van dat de bevoegde instantie voornemens was om de hem aanvankelijk toegewezen toeslagrechten te herberekenen.

78

Zoals de advocaat-generaal in punt 70 van zijn conclusie opmerkte, is artikel 137 van verordening nr. 73/2009 gerechtvaardigd door het vertrouwensbeginsel. Demmer, die vóór 1 januari 2010 ervan op de hoogte was dat de voor deze oppervlakten toegewezen toeslagrechten ten onrechte waren toegewezen, kan zijn rechten dus geenszins op basis van deze bepaling regulariseren.

79

Derhalve is Demmer krachtens artikel 73 bis, lid 1, van verordening nr. 796/2004 gehouden aan de nationale reserve de toeslagrechten af te staan die hem ten onrechte zijn toegewezen, waarbij zij moeten worden geacht hem nooit te zijn toegewezen.

80

De onverschuldigd betaalde steunbedragen moeten dus overeenkomstig artikel 73, lid 1, van verordening nr. 796/2004 worden terugbetaald. Zoals voortvloeit uit artikel 73 bis, lid 4, van deze verordening is dat ook het geval met onverschuldigd betaalde bedragen, daar zij zijn betaald op basis van rechten die zelf ten onrechte aan de betrokken landbouwer zijn toegewezen.

81

De landbouwer is krachtens artikel 73, lid 4, van deze verordening in beginsel niettemin niet gehouden om de steun terug te betalen die hij ten onrechte heeft gekregen, indien de betaling is verricht als gevolg van een fout van de bevoegde autoriteit of van een andere autoriteit, die hij redelijkerwijs niet kon ontdekken.

Zoals de advocaat-generaal in punt 70 van zijn conclusie opmerkte, is deze uitzondering gerechtvaardigd door het vertrouwensbeginsel.

In casu volgt uit het antwoord op de eerste en de tweede vraag dat de fout in voorkomend geval ligt in het feit dat de bevoegde autoriteit Demmer aan de oppervlakten in het hoofdgeding gebonden steun heeft betaald, terwijl zij niet subsidiabel waren, op grond dat zij geen deel uitmaakten van zijn bedrijf en/of niet overwegend voor landbouwdoeleinden werden gebruikt.

Tot bepaling of de landbouwers een dergelijke fout kunnen ontdekken, dient er mee rekening te worden gehouden dat van landbouwers als beroepsbeoefenaren kan worden verwacht dat zij bij steunaanvragen bijzondere zorgvuldigheid betrachten en op de hoogte zijn van de voorwaarden die daaraan verbonden zijn. Dat blijkt met name uit artikel 12 van verordening nr. 796/2004, krachtens hetwelk de landbouwer moet nagaan of in het voorbedrukte formulier opgenomen gegevens voor de steunaanvraag in de bedrijfstoelageregeling juist zijn. Ook blijkt uit dat artikel dat deze toeslageregeling berust op de premisse dat de landbouwers kennis hebben genomen van de voorwaarden die voor de steun uit hoofde van de betrokken regelingen gelden.

Bovendien dient artikel 73, lid 4, van verordening nr. 796/2004, voor zover het voorziet in een uitzondering op de verplichting tot terugbetaling van onverschuldigd betaalde bedragen, strikt te worden uitgelegd te meer daar een dergelijke verplichting strekt tot bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie.

Derhalve en ondanks de eventuele moeilijkheden tot uitlegging van de relevante Unierechtelijke bepalingen kon van een landbouwer in de situatie van Demmer in beginsel redelijkerwijs worden verwacht dat hij kon ontdekken dat de oppervlakten in het hoofdgeding niet subsidiabel waren, aangezien zij niet voldeden aan de voorwaarden van artikel 34, lid 2, onder a), van verordening nr. 73/2009 daar zij geen deel uitmaakten van zijn bedrijf en/of niet overwegend voor landbouwdoeleinden werden gebruikt.

Bij deze beoordeling staat het niettemin aan de verwijzende rechter om rekening te houden met alle omstandigheden van het hoofdgeding en met name met de vraag of in Denemarken vóór de revisie van het register van landbouwgronden in 2008 een administratieve praktijk gold waarbij oppervlakten als in het hoofdgeding systematisch als subsidiabel werden erkend. Dan kan van Demmer namelijk niet worden verwacht dat hij de in punt 83 van het onderhavige arrest aangehaalde fout had kunnen ontdekken (zie in die zin arrest *Vonk Noordegraaf*, C-105/13, EU:C:2014:1126, punt 50).

Een redelijkerwijs door de betrokken landbouwer ontdekbare fout kan evenwel niet worden uitgesloten alleen maar omdat de bevoegde autoriteiten de steun voor de oppervlakten in het hoofdgeding hebben betaald. De door de verwijzende rechter in zijn vragen bedoelde bepalingen, in het bijzonder artikel 73 van verordening nr. 796/2004, betreffen namelijk juist gevallen waarin onverschuldigd is betaald, zodat de landbouwers worden geacht er kennis van te hebben dat correcties ook na de betaling van de steun dreigen te worden toegepast.

89

Zoals blijkt uit de tekst van artikel 73, lid 4, van verordening nr. 796/2004 dient voorts ter beoordeling of de betrokken landbouwer een fout aan de oorsprong van de betaling van de steun redelijkerwijze kon ontdekken, te worden uitgegaan van het tijdstip van de betaling van de steun.

90

Daar de steun voor één enkel jaar tegelijk wordt betaald en de voor subsidiabiliteit van de betrokken oppervlakten relevante omstandigheden in de loop van de tijd kunnen variëren, moet de beoordeling krachtens artikel 73, lid 4, van verordening nr. 796/2004 bovendien afzonderlijk voor elk van de betrokken jaren worden verricht.

91

Ten slotte verjaart de verplichting tot terugbetaling van onverschuldigd betaalde steun overeenkomstig artikel 73, lid 5, van verordening nr. 796/2004 na tien jaar vanaf de dag van de betaling. Deze termijn wordt evenwel beperkt tot vier jaar wanneer de landbouwer te goeder trouw heeft gehandeld.

92

Dienaangaande wordt de betrokken landbouwer geacht te goeder trouw te hebben gehandeld, indien hij oprecht overtuigd was dat de betrokken oppervlakten subsidiabel waren. Om de in punt 88 van het onderhavige arrest vermelde reden kan de goede trouw van deze landbouwer evenwel niet enkel en alleen blijken uit het feit dat de bevoegde autoriteiten de steun voor deze oppervlakten hebben betaald.

93

Bovendien moet de goede trouw van de landbouwer, aangezien met deze goede trouw rekening wordt gehouden tot inachtneming van het vertrouwensbeginsel, in omstandigheden als in het hoofdgeding aanwezig zijn op het tijdstip van de indiening van de steunaanvraag en standhouden gedurende de vier jaar na de datum van de steunbetaling. Bijgevolg moet voor de toepassing van artikel 73, lid 5, van verordening nr. 796/2004 afzonderlijk voor elk van de betrokken jaren worden beoordeeld of sprake is van deze goede trouw en moet de goede trouw van de betrokken landbouwer tot het einde van het vierde jaar na de datum van de steunbetaling standhouden.

94

Mitsdien dient op de derde, de vierde en de vijfde vraag te worden geantwoord als volgt:

- Artikel 137 van verordening nr. 73/2009 moet aldus worden uitgelegd dat een landbouwer aan wie vóór 1 januari 2010 is meegedeeld dat hem ten onterechte toeslagrechten zijn toegewezen, deze rechten niet op basis van dit artikel kan regulariseren.
- Artikel 73, lid 4, van verordening nr. 796/2004 moet aldus worden uitgelegd dat van een

landbouwer moet worden verwacht dat hij redelijkerwijs kan ontdekken dat oppervlakten niet subsidiabel zijn voor het gebruik waarvan hij bij de uitoefening van zijn landbouwactiviteit geen armslag heeft en/of waarop hij deze activiteit niet kan uitoefenen wegens beperkingen die voortvloeien uit de uitoefening van een niet-landbouwactiviteit op deze oppervlakten. Tot beoordeling of deze landbouwer de fout redelijkerwijs kon ontdekken, dient te worden uitgegaan van het tijdstip van de steunbetaling. Elk van de betrokken jaren moet volgens artikel 73, lid 4, van verordening nr. 796/2004 afzonderlijk worden beoordeeld.

- Artikel 73, lid 5, van verordening nr. 796/2004 moet aldus worden uitgelegd dat een landbouwer in omstandigheden als in het hoofdgeding moet worden geacht te goeder trouw te zijn indien hij oprecht ervan overtuigd was dat de betrokken oppervlakten subsidiabel waren. Voor de toepassing van artikel 73, lid 5, van verordening nr. 796/2004 moet de goede trouw van deze landbouwer afzonderlijk voor elk van de betrokken jaren worden beoordeeld en moet deze goede trouw standhouden tot het einde van het vierde jaar na de datum van de steunbetaling.

Kosten

95

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:

- 1) Artikel 44, lid 2, van verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad van 29 september 2003 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers 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, en artikel 34, lid 2, 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 nr. 1782/2003, moeten aldus worden uitgelegd dat een landbouwgrond die bestaat uit de aan bijzondere regels en beperkingen onderworpen veiligheidszones die op een luchthaven aan de landingsbanen, taxibanen en noodstopbanen liggen, een subsidiabele oppervlakte vormt op voorwaarde dat de landbouwer die deze oppervlakte gebruikt, bij het gebruik ervan beschikt over voldoende autonomie tot uitoefening van zijn landbouwactiviteit en deze activiteit op die oppervlakte kan uitoefenen ondanks de beperkingen die voortvloeien uit de uitoefening van een niet-landbouwactiviteit op deze oppervlakte.
- 2) Artikel 137 van verordening nr. 73/2009 moet aldus worden uitgelegd dat een landbouwer aan wie vóór 1 januari 2010 is meegedeeld dat hem ten onterechte toeslagrechten zijn toegewezen,

deze rechten niet op basis van dit artikel kan regulariseren.

Artikel 73, lid 4, van verordening (EG) nr. 796/2004 van de Commissie van 21 april 2004 houdende uitvoeringsbepalingen inzake de randvoorwaarden, de modulatie en het geïntegreerd beheers- en controlesysteem waarin is voorzien bij verordening nr. 1782/2003, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 2184/2005 van de Commissie van 23 december 2005, moet aldus worden uitgelegd dat van een landbouwer moet worden verwacht dat hij redelijkerwijs kon ontdekken dat oppervlakten niet subsidiabel zijn voor het gebruik waarvan hij bij de uitoefening van zijn landbouwactiviteit geen armslag heeft en/of waarop hij deze activiteit niet kan uitoefenen wegens beperkingen die voortvloeien uit de uitoefening van een niet-landbouwactiviteit op deze oppervlakten. Tot beoordeling of deze landbouwer de fout redelijkerwijs kon ontdekken, dient te worden uitgegaan van het tijdstip van de steunbetaling. Elk van de betrokken jaren moet volgens artikel 73, lid 4, van die verordening nr. 796/2004 afzonderlijk worden beoordeeld.

Artikel 73, lid 5, van verordening nr. 796/2004, zoals gewijzigd bij verordening nr. 2184/2005, moet aldus worden uitgelegd dat een landbouwer in omstandigheden als in het hoofdgeding moet worden geacht te goeder trouw te zijn indien hij oprecht ervan overtuigd was dat de betrokken oppervlakten subsidiabel waren. Voor de toepassing van artikel 73, lid 5, van verordening nr. 796/2004 moet de goede trouw van deze landbouwer afzonderlijk voor elk van de betrokken jaren worden beoordeeld en moet deze goede trouw standhouden tot het einde van het vierde jaar na de datum van de steunbetaling.

Noot

Auteur: J.E. van den Brink

1.

Dit al wat oudere arrest is toch een annotatie waard omdat het Hof van Justitie daarin voor het eerst het zogeheten “gecodificeerd” Unierechtelijke vertrouwensbeginsel uitlegt. Dit gecodificeerd vertrouwensbeginsel vormt een uitzondering op de verplichting tot terugbetaling van onverschuldigd betaalde landbouwsubsidies en is op veel — maar niet alle — Europese landbouwsubsidies van toepassing. Interessant is dat het Hof van Justitie dit gecodificeerd vertrouwensbeginsel ruimer lijkt uit te leggen dan het ongeschreven vertrouwensbeginsel dat op andere Europese landbouwsubsidies van toepassing is. Zo lijkt een beroep op het onderhavige gecodificeerd vertrouwensbeginsel onder omstandigheden tot gevolg te kunnen hebben dat een EU-landbouwsubsidie niet aan de subsidieverstrekker behoeft te worden terugbetaald, ook als duidelijk is dat deze in strijd met het EU-recht is verstrekt. Dat is bij een beroep op het ongeschreven vertrouwensbeginsel in Europese landbouwsubsidiezaken onmogelijk (zie bijvoorbeeld HvJ EU 20 juni 2013, C-658/11 (*Agroferm*), AB 2014/270, m.nt. J.E. van den Brink & W. den Ouden); in jurisprudentie waarin dat ongeschreven beginsel centraal staat overweegt het Hof consequent dat het vertrouwensbeginsel niet tegen een duidelijke Unierechtelijke bepaling kan worden aangevoerd en dat een daarmee strijdige gedraging van een met de toepassing van het Unierecht belaste nationale autoriteit bij een marktdeelnemer geen gewettigd vertrouwen op een met het Unierecht strijdige behandeling kan wekken.

Voordat dieper zal worden ingegaan op het gecodificeerd Unierechtelijke vertrouwensbeginsel eerst een waarschuwing vooraf. Deze annotatie is in de eerste plaats erg lang en in de tweede plaats erg specialistisch; als u niet geïnteresseerd bent in de verschillende schakeringen van het Unierechtelijk vertrouwensbeginsel adviseer ik u dan ook om vooral naar de volgende annotatie door te bladeren. Onder punt 2 wordt eerst kort de casus uiteengezet. Daarna wordt besproken of percelen op vliegvelden waarvan landbouwers het gras maaien in aanmerking komen voor een Europese landbouwsubsidie (punt 3); een kwestie die subsidieontvangers en subsidieverstrekkers van Europese landbouwsubsidies reeds lang bezighoudt. In punt 4 komt vervolgens het gecodificeerd vertrouwensbeginsel aan de orde en in punt 5 wordt ingegaan op de daarbij behorende verjaringsregeling. Punt 6 bevat een conclusie.

2.

Deze zaak gaat over de Deense landbouwer Demmer die in de jaren 2005-2009 een aantal percelen pacht van de luchthaven Aalborg en de luchtmachtbasis Skrydstrup. Hij mag deze percelen tegen betaling onder bepaalde restricties maaien en gebruiken. Zo geldt voor de percelen op de luchthaven Aalborg dat de strijdkrachten onbeperkt het recht hebben om gebruik te maken van de percelen voor alle soorten militaire oefeningen. Voor de luchtmachtbasis Skrydstrup geldt onder meer dat Demmer vijf dagen van te voren moet aankondigen dat hij het gras wil gaan maaien. Ook moet rekening worden gehouden met de aanwijzingen en verboden van de controledienst voor het luchtverkeer en het bestuur van de luchtmachtbasis. Demmer verkrijgt gedurende een aantal jaren een Europese landbouwsubsidie (op grond van de zogenoemde bedrijfstoelageregeling) voor voormelde percelen. In 2008 wordt hem echter door de verantwoordelijke Deense autoriteiten — het Deense levensmiddelenagentschap — meegedeeld dat een deel van de percelen niet subsidiabel is, omdat het om veiligheidszones rond landingsbanen, taxibanen en noodstopbanen op vliegvelden gaat. Bij besluit van 2 mei 2011 worden daarom de toeslagrechten van Demmer verlaagd en de onverschuldigd ontvangen EU-subsidies teruggevorderd. Bij afzonderlijk besluit van diezelfde dag wordt de door Demmer in zijn aanvraag voor 2010 aangegeven oppervlakten verkleind van 319,43 hectare tot 96,11.

Demmer maakt bezwaar tegen deze twee besluiten bij het Fødevareministeriets Klagecenter (klachtenbureau van het Deense ministerie van Voedselvoorziening, Landbouw en Visserij). Na ongegrondverklaring van de bezwaren, stelt Demmer in 2012 beroep in bij het Vestre Landsret (gerechtshof voor West-Denemarken). Dit gerechtshof legt aan het Hof van Justitie een aantal prejudiciële vragen voor.

3.

In de eerste plaats vraagt het gerechtshof of oppervlaktes die gelegen zijn aan landingsbanen, taxibanen en noodstopbanen van een luchthaven kunnen worden beschouwd als 'subsidiabele hectare' in de zin van de Europese subsidieverordeningen. Hierover is al jaren veel te doen in Europa; in de pers wordt er regelmatig schande van gesproken dat luchthavens Europese landbouwsubsidies zouden ontvangen (zie bijvoorbeeld *De Volkskrant* 11 november 2011). Ook de Europese Commissie is al jaren van mening dat percelen op vliegvelden per definitie niet subsidiabel zouden moeten zijn. Het Hof van Justitie kijkt in navolging van advocaat-generaal Wahl echter goed naar de tekst van de Europese subsidieverordeningen en leidt daaruit terecht af dat deze tekst niet uitsluit dat dergelijke oppervlakten kunnen worden gekwalificeerd als landbouwgrond, zolang zij maar worden gebruikt als bouwland, blijvend grasland of voor de teelt van blijvende gewassen. Dat het maaien van het gras bij de landings- en noodstopbanen mede de veiligheid van het luchtverkeer dient, is volgens het Hof irrelevant (r.o. 57).

Dit betekent echter nog niet dat er dus sprake is van subsidiabele landbouwgrond. Daarvoor is ook nodig dat de desbetreffende oppervlakte 1. deel uitmaakt van het bedrijf van de landbouwer en 2. wordt gebruikt voor landbouwdoeleinden of bij gelijktijdig ander gebruik overwegend wordt gebruikt voor dergelijke doeleinden (art. 34 lid 2 onder a, Verordening nr. 73/2009).

Wat betreft het eerste criterium heeft het Hof al eerder bepaald dat daarvan sprake is wanneer de landbouwer bij de uitoefening van zijn landbouwactiviteit op het perceel over voldoende autonomie beschikt (zie HvJ EU 14 oktober 2010, ECLI:EU:C:2010:606 (*Landkreis Bad Dürkheim*)). Of daarvan in het onderhavige geval sprake is, dient volgens het Hof te worden uitgemaakt door de nationale rechter (zie r.o. 60, let ook op de prachtige driedubbele ontkenning). Het Hof geeft alvast wel wat duwtjes in de gewenste richting. Zo moet de landbouwer met name een bepaalde armslag hebben voor zijn landbouwactiviteit, zonder daarbij uitsluitend op verzoek van de verpachter te handelen. Ten aanzien van het tweede criterium constateert het Hof dat vaststaat dat de activiteiten van Demmer kwalificeren als landbouwactiviteit. Het betreft immers het oogsten van gras voor de productie van veevoeder (pellets). Vervolgens onderzoekt het Hof of de percelen gelijktijdig voor niet-landbouwactiviteiten worden gebruikt. Het Hof merkt op dat het feit dat Demmer met de pacht aanvaardde de oppervlakten te gebruiken met inachtneming van de vluchtverrichtingen en dat de Deense strijdkrachten gerechtigd waren om de oppervlakten te gebruiken voor alle soorten militaire oefeningen niet als bewijs dienen dat op deze oppervlakten een niet-landbouwactiviteit wordt uitgeoefend (r.o. 67). Het Deense gerechtshof dient na te gaan of daadwerkelijk niet-landbouwactiviteiten, zoals militaire oefeningen of vluchtverrichtingen, op deze oppervlakten zijn verricht. Wanneer dit het geval is dient de nationale rechter vervolgens na te gaan of de oppervlakten *overwegend* voor landbouwdoeleinden zijn gebruikt. Hiervan is sprake indien het uitoefenen van de landbouwactiviteit geen noemenswaardige hinder ondervindt van de intensiteit, de aard, de duur en de planning van de niet-landbouwactiviteiten. Dit is aan de nationale rechter om te onderzoeken. Het arrest laat zien dat het Hof landbouwgronden gelegen op vliegvelden niet categorisch uitsluit van het ontvangen van EU-subsidies en bevestigt daarmee ook de lijn van het CBb (die over deze kwestie overigens geen prejudiciële vragen stelde, zie de uitspraken van 12 december 2013, AB 2015/95 en AB 2015/96, m.nt. J.V. Veldwijk en J.E. van den Brink). Onder bepaalde voorwaarden zijn dergelijke landbouwgronden gewoon subsidiabel. Wanneer de Europese Commissie percelen op vliegvelden zou willen uitsluiten van het ontvangen van EU-subsidies, dan zou dat moeten worden neergelegd in de Europese subsidiereggeving. Dat is ook onder de nieuwe EU-subsidieverordeningen anno 2016 nog niet het geval. Weliswaar worden luchthavens zelf van het ontvangen van EU-landbouwsubsidies uitgesloten (zie art. 9 lid 2 Verordening nr. 1307/2013), maar de definitie van subsidiabele landbouwgrond is niet gewijzigd. Lidstaten kunnen echter op grond van art. 32 lid 3 onderdeel b Verordening nr. 1307/2013 een lijst opstellen van percelen die overwegend voor niet-landbouwactiviteiten worden gebruikt en dus niet subsidiabel zijn. Op grond hiervan is in art. 2.10 lid 2 Nederlandse Uitvoeringsregeling rechtstreekse betalingen GLB neergelegd dat onder meer stroken grasland langs verharde landingsbanen voor vliegverkeer als zodanig worden aangemerkt. In Nederland is grasland langs verharde landingsbanen voor vliegverkeer sinds 1 januari 2015 niet langer subsidiabel. Niet langer negatieve publiciteit dus over Europese landbouwsubsidies voor percelen die niet alleen landbouwgrond zijn maar ook een ander functie hebben. De Nederlandse regeling heeft echter ook als gevolg dat landbouwers in lidstaten die een dergelijke uitzondering niet hebben opgenomen beter af zijn en meer EU-subsidies ontvangen, wat een ongelijk speelveld oplevert voor Nederlandse landbouwers.

4.

Het Deense gerechtshof stelt in de tweede plaats de vraag of, in geval hij tot de conclusie komt dat de percelen op de vliegvelden niet subsidiabel zijn, Demmer met succes een beroep kan doen op het vertrouwensbeginsel. De Deense autoriteiten hebben aanvankelijk immers de desbetreffende percelen subsidiabel geacht. Mocht Demmer daarop dan niet vertrouwen? Net als in het Nederlandse subsidierecht — zie bijvoorbeeld art. 4:49 Awb —, is het vertrouwensbeginsel in het onderhavige geval gecodificeerd (zie art. 73 lid 4 Verordening nr. 796/2004). Dit gecodificeerd vertrouwensbeginsel maakt een uitzondering op de in art. 73 lid 1 Verordening nr. 796/2004 geformuleerde hoofdregel dat de landbouwer in geval van een onverschuldigde betaling het betrokken bedrag, verhoogd met de overeenkomstig lid 3 berekende rente, terugbetaalt. Deze terugbetalingsverplichting geldt namelijk niet indien de betaling is verricht als gevolg van een fout van de bevoegde autoriteit of van een andere autoriteit en indien de fout redelijkerwijs niet door de landbouwer kon worden ontdekt (art. 73 lid 4). Overigens is de verordening nr. 796/2004 inmiddels ingetrokken; voor Europese landbouwsubsidies is het vertrouwensbeginsel thans gecodificeerd in art. 7 lid 3 Uitvoeringsverordening nr. 809/2014. In de literatuur werd reeds lang aangenomen dat het hier om een gecodificeerde vorm van het vertrouwensbeginsel gaat (zie bijvoorbeeld J.E. van den Brink, W. den Ouden, R.J.G.M. Widdershoven & Sacha Prechal, 'General principles of EU law', in: J.H. Jans, S. Prechal & R.J.G.M. Widdershoven (ed.), *Europeanisation of public law*, Groningen: Europa Law Publishing 2015, p. 218 e.v.). In dit arrest wordt dit voor het eerst expliciet door het Hof bevestigd (r.o. 82). Eveneens voor het eerst slaat het Hof een aantal piketpaaltjes ten aanzien van de uitleg van het gecodificeerd vertrouwensbeginsel, dat sinds jaar en dag in de Europese landbouwsubsidieverordeningen is opgenomen. Het gecodificeerd vertrouwensbeginsel komt overigens op meer beleidsterreinen voor. Zo is in het Douanewetboek van de Unie een gecodificeerd vertrouwensbeginsel neergelegd (zie art. 119 Douanewetboek van de Unie (Verordening nr. 952/2013) dat met ingang van 1 mei 2016 in werking is getreden), evenals in het daarvoor geldende Communautair Douanewetboek (art. 220, tweede lid lid 2 onder b Verordening nr. 2913/92). Met betrekking tot laatstgenoemde bepaling bestond al wel jurisprudentie (en ook na *Demmer* is nog een arrest over dit onderwerp verschenen, zie HvJ EU 10 december 2015, C-427/14 (*Valsts ieņēmumu dienests*), r.o. 44 e.v.), maar het was de vraag of de daarin uitgezette lijnen ook gelden in EU-subsidiezaken (zie hieromtrent uitgebreid J.E. van den Brink, *De uitvoering van Europese subsidieregelingen in Nederland. Juridische knelpunten en uitdagingen*, Deventer: Kluwer 2012, p. 445 e.v.).

Terug naar de piketpaaltjes. Het Hof stelt voorop dat relevant is dat landbouwers professionele marktdeelnemers zijn: van hen kan worden verwacht dat zij bij steunaanvragen bijzondere zorgvuldigheid betrachten en op de hoogte zijn van de voorwaarden die daaraan verbonden zijn. Deze eis van de professionele marktdeelnemer is ook relevant bij de beoordeling van een beroep op het ongeschreven Unierechtelijk vertrouwensbeginsel.

Voorts dient de uitzondering op de verplichting tot terugbetaling volgens het Hof strikt te worden uitgelegd te meer daar deze verplichting strekt tot bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie. Deze overweging past in de bredere tendens dat de bescherming van de financiële belangen van de EU wordt ingeroepen om een uitleg van de Europese subsidieregels ten nadele van de ontvanger te rechtvaardigen (zie bijvoorbeeld HvJ EU 3 juni 2013, C-3/12, *Syndicat OP 84*). Gelet op het belang van de bescherming van de financiële belangen en ondanks het feit dat het wellicht lastig was om het toepasselijke EU-recht te begrijpen, kan volgens het Hof van een landbouwer in de situatie van *Demmer* in beginsel worden verwacht dat hij kon ontdekken dat de oppervlakten niet subsidiabel waren, indien de nationale rechter tot de conclusie zou komen dat deze percelen niet voldeden aan de EU-vereisten.

Bij deze beoordeling dient de nationale rechter volgens het Hof wel rekening te houden met alle omstandigheden van het hoofdgeding en met name met de vraag of in Denemarken een administratieve praktijk gold waarbij percelen rond vliegvelden *systematisch* (cursief: JEvdB) als subsidiabel werden erkend. Dan kan volgens het Hof van Demmer namelijk niet worden verwacht dat hij de fout had kunnen ontdekken. Deze redenering is opvallend, omdat zij soepeler lijkt dan de jurisprudentie met betrekking tot het ongeschreven Unierechtelijk vertrouwensbeginsel. In Europese landbouwsubsidiezaken waarin geen gecodificeerd vertrouwensbeginsel geldt, overweegt het Hof namelijk steevast dat het vertrouwensbeginsel niet tegen een duidelijke Unierechtelijke bepaling kan worden aangevoerd, en dat een daarmee strijdige gedraging van een met de toepassing van het Unierecht belaste nationale autoriteit bij een marktdeelnemer geen gewettigd vertrouwen op een met het Unierecht strijdige behandeling kan wekken (zie HvJ EU 20 juni 2013, C-658/11 (*Agroferm*), AB 2014/270, m.nt. J.E. van den Brink & W. den Ouden, r.o. 52); hetzelfde geldt voor een met het EU-recht strijdige praktijk (zie HvJ EG 15 december 1982, 5/82 (*Maizena*), *Jur.* 1982, p. 4601, r.o. 22). Dus geen contra legem werking wanneer het een 'duidelijke' Unierechtelijke bepaling betreft. Daarbij zij opgemerkt dat het EU-recht in kwestie vaak helemaal niet zo duidelijk is en voor meerderlei uitleg vatbaar. Dat staat er doorgaans niet aan in de weg dat het Hof concludeert dat sprake is van een duidelijke bepaling (zie bijvoorbeeld het al genoemde arrest *Agroferm* waarin pas na het beantwoorden van een prejudiciële vraag duidelijk wordt hoe het Unierecht precies in elkaar steekt, maar het Hof toch concludeert dat sprake is van een duidelijke Unierechtelijke bepaling). Hoe dan ook: het lijkt erop dat in Europese landbouwsubsidiezaken waarin sprake is van een met het EU-recht strijdige systematische administratieve praktijk van nationale autoriteiten en het *gecodificeerde* vertrouwensbeginsel van toepassing is, terugbetaling van een EU-subsidie niet aan de orde is, ook niet als deze in strijd met een 'duidelijke' Unierechtelijke bepaling is verstrekt.

Het gecodificeerd Unierechtelijk vertrouwensbeginsel lijkt derhalve meer bescherming te bieden dan het ongeschreven equivalent. Dit is niet uitzonderlijk; ook in Nederland biedt het voor het subsidierecht in art. 4:49 Awb gecodificeerd vertrouwensbeginsel meer bescherming dan het ongeschreven Nederlands vertrouwensbeginsel. Een andere mogelijkheid is dat deze jurisprudentielijn niet beperkt is tot het gecodificeerd vertrouwensbeginsel, maar ook geldt voor het ongeschreven vertrouwensbeginsel. Het Hof heeft in het arrest *Maizena* weliswaar uitgemaakt dat een met het EU-recht strijdige praktijk van een met de toepassing van het Unierecht belaste nationale autoriteit bij een marktdeelnemer geen gewettigd vertrouwen op een met het Unierecht strijdige behandeling kan wekken, maar daarin ging het niet per se om een met het EU-recht strijdige *systematische* administratieve praktijk. In dat opzicht zou het onderhavige arrest ook een nuancering van het arrest *Maizena* kunnen betekenen. Of dit echt het geval is zal moeten worden afgewacht; deze vraag zal eerst expliciet aan het Hof moeten worden voorgelegd. Een bevestigend antwoord zou overigens wel passen bij de lijn die het Hof ten aanzien van het ongeschreven vertrouwensbeginsel in het *ESF-arrest* (HvJ 13 maart 2008, gevoegde zaken C-383/06 tot en met C-385/06, AB 2008/207, m.nt. W. den Ouden) en het arrest *SOMVAO* (18 december 2014, AB 2015/225, m.nt. J.E. van den Brink en W. den Ouden) heeft ingezet. In deze arresten wordt het ongeschreven Unierechtelijk vertrouwensbeginsel iets anders uitgelegd dan in de al genoemde arresten *Krücken*, *Maizena* en *Agroferm* (zie daarover uitgebreid de punten 6 tot en met 8 van de annotatie bij het *SOMVAO-arrest* en ook de annotatie die in deze AB is opgenomen onder AB 2016/378 bij de *SOMVAO*-einduitspraak). Het Hof staat namelijk uitdrukkelijk toe dat bij de beoordeling van een beroep op het vertrouwensbeginsel ook rekening moet worden gehouden met het gedrag van de nationale overheid. Ik zou mij kunnen voorstellen dat gedrag van de nationale overheid dat *systematisch* in strijd

is met het EU-recht, tot honorering van een beroep op het ongeschreven Unierechtelijk vertrouwensbeginsel leidt. Ik denk aan gevallen waarin bepaalde kosten systematisch in strijd met het EU-recht subsidiabel worden geacht.

Terug naar het *Demmer*-arrest. Het Hof merkt in r.o. 88 nog op dat het enkele feit dat de nationale autoriteiten de steun hebben betaald, niet tot gevolg heeft dat geen sprake kan zijn van een redelijkerwijs ontdekbare fout. Het gaat namelijk om een onverschuldigde betaling; landbouwers worden geacht er kennis van te hebben dat correcties ook na betaling van de Europese subsidie kunnen worden toegepast, aldus het Hof. Ook in zaken met een louter Nederlands karakter is het geen onbekend verschijnsel dat de Nederlandse bestuursrechter tot het oordeel komt dat de burger het beter moet weten dan het desbetreffende bestuursorgaan (zie bijvoorbeeld CRvB 18 maart 2015, *AB* 2015/284, m.nt. L.J.A. Damen en CRvB 7 mei 2014, *AB* 2014/429, m.nt. L.J.A. Damen).

Van praktisch belang is tot slot dat de Deense rechter ook nog aan het Hof heeft gevraagd op welk moment moet worden beoordeeld of de betrokken landbouwer een fout in de betaling redelijkerwijs had kunnen ontdekken. Het Hof antwoordt daarop dat moet worden uitgegaan van het tijdstip van de betaling. Omdat het in casu ging om meerdere jaarlijkse betalingen moet deze beoordeling bovendien afzonderlijk voor elk van de betrokken jaren worden verricht.

5.

Interessant is verder dat aandacht wordt besteed aan de verjaringsregeling die is neergelegd in art. 73 lid 5 Verordening nr. 796/2004. Op grond van deze bepaling verjaart de terugbetalingsverplichting na tien jaar vanaf de dag van de betaling. Wanneer de landbouwer te goeder trouw heeft gehandeld, wordt deze termijn beperkt tot vier jaar. Opvallend is dat deze regeling afwijkt van de algemene verjaringsregeling die is opgenomen in de Verordening nr. 2988/95 ter bescherming van de financiële belangen van de EU. In art. 3 lid 1 van deze verordening is een verjaringstermijn van vier jaar opgenomen, behoudens langere nationale verjaringstermijnen (lid 3). Sectoriële verordeningen, zoals de verordening nr. 796/2004 kunnen volgens art. 3 lid 1 Verordening nr. 2988/95 alleen kortere — en dus geen langere! — verjaringstermijnen bepalen. Het Hof legt logischerwijs niet uit wat de verhouding tussen beide artikelen is; de Deense rechter had daarom ook niet gevraagd. Eén van de verklaringen voor de op het oog met elkaar strijdige bepalingen zou kunnen zijn dat de verjaringstermijn uit de Verordening nr. 2988/95 alleen van toepassing is indien sprake is van onregelmatigheden, terwijl de verjaringstermijn uit art. 73 lid 5 Verordening nr. 796/2004 een ruimer bereik heeft, namelijk bij alle onverschuldigde betalingen. Omdat in veel gevallen waarin art. 73 lid 5 Verordening nr. 796/2004 wordt toegepast ook sprake zal zijn van een onregelmatigheid, is dit geen afdoende verklaring voor een verjaringstermijn van maar liefst zes jaar langer. Overigens is deze afwijkende verjaringstermijn met ingang van 2007 afgeschaft (zie art. 7 uitvoeringsverordening nr. 809/2014); kennelijk was de Commissie ook zelf van mening dat het hanteren van een langere verjaringstermijn in het licht van de Verordening nr. 2988/95 op zijn zachtst gezegd opmerkelijk was.

Ten slotte geeft het Hof enkele vuistregels om te kunnen bepalen of de landbouwer te goeder trouw is; wanneer dat het geval is geldt immers een verjaringstermijn van vier jaar. Hoewel de onderhavige verjaringsregeling thans niet meer bestaat, komt het begrip “te goeder trouw” in ander verband nog steeds voor in de Europese landbouwsubsidieverordeningen (zie bijvoorbeeld art. 4 uitvoeringsverordening nr. 809/2014 met betrekking tot de beoordeling of sprake is van een kennelijke fout op grond waarvan een ingediende subsidieaanvraag altijd mag worden gecorrigeerd). Het ligt voor de hand dat het Hof van Justitie in toekomstige zaken zal aansluiten bij de hier uitgezette lijnen. Het Hof overweegt allereerst dat de landbouwer wordt geacht te goeder trouw te hebben gehandeld, indien hij

oprecht overtuigd was dat de betrokken oppervlakten subsidiabel waren. Hoewel deze overweging sympathiek klinkt, neemt dat niet weg dat het in individuele gevallen lastig zal zijn om te bepalen wanneer iemand ergens oprecht van overtuigd was. De goede trouw kan ten tweede niet enkel en alleen blijken uit het feit dat de subsidieverstrekker de desbetreffende subsidie heeft betaald; naar mijn smaak nogal een open deur. In de derde plaats moet de goede trouw van de subsidieontvanger aanwezig zijn op het tijdstip van de indiening van de steunaanvraag en standhouden gedurende de vier jaar na de datum van de steunbetaling, dus gedurende de hele verjaringstermijn. Het zou mij niet verbazen wanneer het Hof nog eens wordt gevraagd om het begrip te goeder trouw nader uit te werken.

6.

Resumerend volgt uit het onderhavige arrest dat in Europese landbouwsubsidiezaken het gecodificeerd vertrouwensbeginsel waarschijnlijk meer bescherming biedt dan het ongeschreven vertrouwensbeginsel. Een beroep op laatstgenoemd beginsel kan er niet toe leiden dat een EU-subsidie in strijd met het EU-recht mag worden behouden, tenzij de EU-bepaling onduidelijk is, wat in de ogen van het Hof vrijwel nooit het geval is. Volgens het Hof staat het gecodificeerd vertrouwensbeginsel dat wel toe, namelijk in gevallen waarin sprake is van een systematische administratieve praktijk van nationale autoriteiten die in strijd is met het EU-recht. Het is daarom een goede zaak, wanneer ook in andere Europese subsidieregelingen een gecodificeerd vertrouwensbeginsel zou worden opgenomen. Zo kan meer recht worden gedaan aan het feit dat het EU-subsidierecht erg ingewikkeld is en wordt het risico voor onjuiste toepassing van dat EU-recht terecht niet langer volledig op de subsidieontvanger afgewenteld. Een andere mogelijkheid is uiteraard dat het Hof deze lijn expliciet uitbreidt naar het ongeschreven vertrouwensbeginsel. Het is mij om het even: het is het resultaat dat telt!