



Datum van
inontvangstneming

:

26/04/2021

Zaak C-160/21

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

10 maart 2021

Verwijzende rechter:

Administrativen sad Veliko Tarnovo (bestuursrechter in eerste aanleg Veliko Tarnovo, Bulgarije)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

10 februari 2021

Verzoekende partij:

„NIKOPOLIS AD ISTRUM 2010” EOOD

Verwerende partij:

Izpalnitelen direktor na Darzhaven fond „Zemedelie”

Voorwerp van het hoofdgeding

Beroep tegen de stilzwijgende afwijzing door de Izpalnitelen direktor na Darzhaven fond „Zemedelie” (uitvoerend directeur van het nationaal Landbouwfonds; hierna: „verweerder”) van een steunaanvraag van de eigenaar van een landbouwbedrijf voor seizoen 2019 in het kader van het programma voor plattelandsontwikkeling voor de periode 2014–2020 – Geschil tussen partijen over de vraag of er sprake is van een dergelijk stilzwijgende afwijzing.

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

Uitlegging van artikel 75 van verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid

Artikel 267 VWEU

Prejudiciële vragen

- 1) Impliceert het begrip „betaling” als bedoeld in artikel 75, lid 1, van verordening nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, dat de naar aanleiding van een betalingsaanvraag ingeleide procedure is afgerond?
- 2) Heeft de daadwerkelijke ontvangst van het door de eigenaar van een landbouwbedrijf aangevraagde bedrag dezelfde betekenis als een positief besluit van het betaalorgaan op de aanvraag tot activering van betalingsrechten of houdt het niet ontvangen van geldbedragen bij publieke bekendmaking van betalingen voor de betrokken maatregel een afwijzing van de aangevraagde betalingsrechten in, wanneer de betrokkene niet ervan in kennis is gesteld dat de procedure door nieuwe controles wordt voortgezet?
- 3) Houdt de termijn als bedoeld in artikel 75, lid 1, van verordening nr. 1306/2013 in dat de lidstaten verplicht zijn om de toetsing aan de subsidiabiliteitsvoorwaarden uit te voeren vóór het verstrijken van die termijn en kan die toetsing enkel in uitzonderingsgevallen worden voortgezet?
- 4) Vormt de niet-naleving van de termijn als bedoeld in artikel 75, lid 1, van verordening nr. 1306/2013 een stilzwijgende afwijzing van de betaling van steun, wanneer de eigenaar van een landbouwbedrijf niet ervan in kennis is gesteld dat aanvullende controles worden verricht en daarover geen enkel schriftelijk document bestaat?

Unierechtelijke bepalingen

Verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van verordeningen (EEG) nr. 352/78, (EG) nr. 165/94, (EG) nr. 2799/98, (EG) nr. 814/2000, (EG) nr. 1290/2005 en (EG) nr. 485/2008 van de Raad (PB 2013, L 347, blz. 549) (hierna: „verordening nr. 1306/2013”), met name overweging 27, artikelen 40, 63, 72 en 75

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie Verordening (hierna: „Handvest”), artikel 41

Nationale regelgeving en rechtspraak

1) Bepalingen van nationaal recht

Administrativnoprotsesualen kodeks (wetboek inzake bestuursprocesrecht; hierna: „APK”), artikel 21, artikel 54, artikel 57, lid 1, en artikel 58

Zakon za podpomagane na zemedelskite proizvuditeli (wet inzake steun aan eigenaars van landbouwbedrijven), artikelen 41 en 43

Naredba No 3 ot 17.02.2015 za usloviata i reda za prilagane na shemite za direktni plashtania (besluit nr. 3 van 17 februari 2015 betreffende de voorwaarden en methoden voor toepassing van de regelingen inzake rechtstreekse betalingen)

Naredba No 5 ot 27.02.2009 za usloviata i reda za podavane na zayavlenia po shemi i mäi za direktni plashtania (besluit nr. 5 van 27 februari 2009 betreffende de voorwaarden en methoden voor indiening van aanvragen in het kader van de regelingen en maatregelen voor rechtstreekse betalingen), artikel 10b

Naredba No 5 ot 24.02.2015 za prilagane na myarka 12 „Plashtania po Natura 2000 i Ramkovata direktiva za vodite” ot Programata za razvitie na selskite rayoni za perioda 2014-2020 (besluit nr. 5 van 24 februari 2015 betreffende de toepassing van maatregel 12 „Betalingen in het kader van Natura 2000 en de kaderrichtlijn water” van het programma voor plattelandsontwikkeling voor de periode 2014–2020), artikelen 10 en 11

Naredba nr. 6 ot 24.02.2015 za prilagane na myarka 13 „Plashtania za rayoni s prirodni ili drugi spetsifitni ogranichenia” ot Programata za razvitie na limskite rayoni za perioda 2014-2020 (besluit nr. 6 van 24 februari 2015 betreffende de toepassing van maatregel 13 „Betalingen voor gebieden met natuurlijke of andere specifieke beperkingen” van het programma voor plattelandsontwikkeling voor de periode 2014–2020), artikel 11

Naredba No 7 ot 24.02.2015 za prilagane na myarka 10 „Agroekologia i klimat” ot Programata za razvitie na selskite rayoni za perioda 2014-2020 (besluit nr. 7 van 24 februari 2015 betreffende de toepassing van maatregel nr. 10 „Maatregelen inzake agromilieu- en klimaatsteun” van het programma voor plattelandsontwikkeling voor de periode 2014–2020), artikelen 50 en 52

2) Nationale rechtspraak

Volgens de verwijzende rechter is de rechtspraak van de Varhoven administrativen sad (hoogste bestuursrechter, Bulgarije) van de Republiek Bulgarije over de vraag of het ontbreken van een besluit van de bevoegde autoriteit op de steunaanvraag van een landbouwer een stilzwijgende afwijzing vormt, niet uniform. In het overgrote deel van de rechtspraak van deze rechter wordt geoordeeld dat er geen sprake is van een dergelijke afwijzing, aangezien in het nationale recht geen termijn is gesteld voor het besluit. Artikel 75 van verordening nr. 1306/2013 voorziet in een termijn voor de betaling, maar niet voor de toe- of afwijzing van betaling van de aangevraagde steun bij bestuurshandeling. In lid 2 van deze bepaling is geen termijn voor de uitvoering van de controles geregeld. Tegelijkertijd wordt in enkele arresten van de Varhoven administrativen sad erop gewezen dat, indien zou worden aangenomen dat er geen sprake is van een stilzwijgende afwijzing, dit ertoe zou leiden dat landbouwers die steun

aanvragen geen rechtsbescherming genieten tegen de nalatigheid van de bevoegde instantie.

Korte uiteenzetting van de feiten en van de procedure

- 1 „NIKOPOLIS AD ISTRUM 2010” EOOD (hierna: „verzoekster”) is een handelsvennootschap die landbouwproducten produceert en als eigenaar van een landbouwbedrijf is geregistreerd.
- 2 Verzoekster heeft voor seizoen 2019 steunaanvraag nr. 04/050619/83693 ingediend in het kader van het programma voor plattelandsontwikkeling voor de periode 2014–2020. Zij verzoekt om steun in het kader van de volgende regelingen: „Regeling inzake een uniforme areaalbetaling”, „Regeling inzake de herverdelingsbetaling”, „Regeling inzake de betaling voor klimaat- en milieuvriendelijke landbouwpraktijken – groene rechtstreekse betalingen”, „Regeling inzake gekoppelde steun voor eiwithoudende gewassen”, „Nationale overgangsregelingen betreffende steun voor landbouwareaal per hectare”, maatregel 10 „Maatregel inzake agromilieu- en klimaatsteun”, „Compensatie in het kader van Natura 2000 en de kaderrichtlijn water” alsmede „Compensatie in berggebieden”. Bij de steunaanvraag waren de vereiste documenten gevoegd en de daarin vermelde gegevens zijn automatisch gecontroleerd.
- 3 In de periode van 18 tot en met 21 november 2019 werd een deel van de door verzoekster beheerde percelen ter plaatse gecontroleerd in verband met maatregel 10 „Maatregel inzake agromilieu- en klimaatsteun”, waarbij werd vastgesteld dat aan de wettelijke voorwaarden was voldaan. Op 23 oktober 2019 vond ter plaatse een controle van de randvoorwaarden plaats, waarbij eveneens geen tekortkomingen werden vastgesteld. Blijkens het verslag van de areaalcontrole in Veliko Tarnovo dat door de deskundige van de regionale technitscheski inspektorat (technische inspectie) was opgesteld, werd bij de controles ter plaatse van het gehele areaal waarvoor steun was aangevraagd vastgesteld dat met betrekking tot alle regelingen en maatregelen voor de periode van 16 september tot en met 31 oktober 2019, slechts voor één perceel van 0,51 hectare geen recht op steun bestond.
- 4 Blijkens een mededeling die op 19 december 2019 op de website van het nationaal Landbouwfonds werd gepubliceerd, heeft het fonds voor seizoen 2019 86 miljoen Leva (BGN) uitbetaald voor gebieden met beperkingen. Volgens een op 16 december 2019 op de website van het nationaal Landbouwfonds gepubliceerde mededeling heeft het fonds voor seizoen 2019 635 miljoen BGN uitbetaald in het kader van de „Regeling inzake een uniforme areaalbetaling”.
- 5 Verzoekster diende bij verweerder, de uitvoerend directeur van het nationaal Landbouwfonds, een verzoek in (dat op 6 augustus 2020 is ontvangen) waarin zij vraagt om uitvoering van de betaling voor seizoen 2019 op basis van steunaanvraag nr. 04/050619/83693. Op 14 augustus 2020 antwoordde de uitvoerend adjunct-directeur van het nationaal Landbouwfonds dat de behandeling

van de steunaanvragen voor seizoen 2019 op dat moment nog niet was afgerond en dat de aanvraag momenteel verder wordt gecontroleerd. Uitdrukkelijk werd erop gewezen dat de brief geen individuele bestuurshandeling vormt.

- 6 In de gerechtelijke procedure werd tijdens de mondelinge behandeling op 23 oktober 2020 een brief van 25 november 2019 overgelegd van het uitvoerend agentschap „Certificatie-audit van de geldstromen uit het Europees Landbouwfonds” aan verweerder, waarbij laatstgenoemde ervan in kennis werd gesteld dat veehoudersbedrijven, waaronder ook verzoeksters bedrijf, waren gecontroleerd. Uit deze controles zijn aanwijzingen gebleken van het bestaan van fraude en de noodzaak van aanvullende analyses. Naar aanleiding van die brief aan verweerder is op 3 december 2019 een notitie verzonden betreffende de schorsing van de behandeling van de in de brief bedoelde aanvragen. Het administratieve dossier bevat geen bestuurshandeling tot schorsing van de procedure die naar aanleiding van steunaanvraag nr.04/050619/83693 was ingeleid voor seizoen 2019. Bovendien is tevens een notitie van 23 april 2020 overgelegd, waaruit blijkt dat met betrekking tot seizoen 2019 controles zijn uitgevoerd bij de in het verslag van het uitvoerend agentschap „Certificatie-audit van de geldstromen uit het Europese landbouwfonds” genoemde natuurlijke personen en rechtspersonen. Deze controles waren vastgelegd in notities van 28 januari en 7 april 2020. Ter uitvoering van verweerders opdracht moeten met betrekking tot de seizoenen 2017 en 2018 aanvullende controles van dezelfde personen worden verricht.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 7 Verzoekster voert aan dat verweerder haar steunaanvraag nr. 04/050619/83693 voor seizoen 2019 stilzwijgend heeft afgewezen. Een besluit moet binnen de in artikel 75, lid 1, van verordening (EU) nr. 1306/2013 gestelde termijn worden genomen, aangezien verzoekster niet ervan in kennis was gesteld dat behalve de controles ter plaatse bij haar verdere aanvullende controles noodzakelijk zijn.
- 8 Verweerder stelt zich op het standpunt dat er geen sprake is van een stilzwijgende afwijzing door hem, wanneer een verplichting bestaat om een afzonderlijke bestuurshandeling vast te stellen. Een stilzwijgende afwijzing is ook niet toegestaan omdat voor het besluit van de bestuurlijke instantie geen termijn is gesteld.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

- 9 De aan het geding ten grondslag liggende feiten worden door de partijen in de onderhavige procedure niet betwist. Verzoekster heeft een steunaanvraag ingediend voor seizoen 2019, waarop de bevoegde instantie geen schriftelijke beslissing heeft gegeven. Voor geen enkele verzochte maatregel is een betaling verricht. Er is geen sprake van een bestuurshandeling van verweerder waarbij

werd gelast de naar aanleiding van de aanvraag ingeleide administratieve procedure te schorsen of noodzakelijke aanvullende controles uit te voeren.

- 10 Partijen twisten in wezen over de vraag of er sprake is van een stilzwijgende afwijzing van verweerder met betrekking tot de steun voor seizoen 2019.
- 11 Bij een strikte toepassing van de regels van de APK met betrekking tot het vaststellen van een individueel bestuurlijk besluit (het is onmiskenbaar dat het om een dergelijk besluit gaat, wanneer de bestuurlijke instantie een beslissing geeft over de vraag of op grond van de steunregelingen en -maatregelen is voldaan aan de voorwaarden voor betaling van de verzochte steun) geldt voor de afgifte van een kennisgeving een termijn van maximaal 14 dagen vanaf de indiening van de steunaanvraag. Kennelijk is de in de APK gestelde termijn van 14 dagen te kort om de toetsing aan de subsidiabiliteitsvoorwaarden uit te voeren. Onder deze omstandigheden zou voor elke aanvraag een document betreffende de schorsing van de procedure moeten worden afgegeven. Gelet op de toevloed van documenten, waardoor de procedures voor de toetsing van de steunaanvragen voor rechtstreekse betalingen worden bemoeilijkt, is de toepassing van de door de APK gestelde termijnen in procedures met betrekking tot de vaststelling van individuele bestuurlijke besluiten betreffende steunaanvragen voor rechtstreekse betalingen door de rechtspraak afgewezen.
- 12 Tegelijkertijd bevatten de materieelrechtelijke bepalingen geen specifieke termijnen voor het afgeven van kennisgevingen betreffende de autorisatie en de uitbetaling van de aangevraagde steun volgens de steunregelingen en -maatregelen. Bovendien wordt in de Zakon za podpomagane na zemedelskite proizvoditeli (wet inzake steun voor landbouwbedrijven) niet eens bepaald dat een afzonderlijke bestuurshandeling met betrekking tot de steunaanvraag moet worden vastgesteld. In artikel 43 van die wet is sprake van „rechtstreekse betalingen” waarbij de voorwaarden voor de uitvoering, de afwijzing of de verlaging van betalingen zijn vastgelegd. Deze wetgevingsaanpak stemt overeen met de verordeningen nrs. 1306/2013 en 1307/2016, waarin steunaanvragen „aanvragen voor betalingsrechten” worden genoemd en betalingstermijnen zijn bepaald.
- 13 In de bestuursrechtelijke voorschriften, waarin de voorwaarden voor specifieke regelingen en maatregelen zijn geregeld, is bepaald dat het betaalorgaan van het nationaal Landbouwfonds verplicht is de landbouwers schriftelijk in kennis te stellen, echter zonder dat aan deze verplichting een termijn verbonden is. De omvang van de aan de eigenaars van landbouwbedrijven meegedeelde informatie is evenmin dezelfde, maar varieert van de „schriftelijke kennisgeving van de betaalde steun” als bedoeld in besluit nr. 7 van 24 februari 2015 betreffende de toepassing van maatregel nr. 10 „Maatregelen inzake agromilieu- en klimaatsteun” van het programma voor plattelandontwikkeling voor de periode 2014–2020, via de „kennisgeving van de verleende autorisaties en verrichte betalingen” als bedoeld in besluit nr. 5 van 27 februari 2009 betreffende de voorwaarden en methoden voor indiening van aanvragen in het kader van de regelingen en maatregelen voor rechtstreekse betalingen”, tot de „kennisgeving

van toe- of afwijzing van de steun” als bedoeld in besluit nr. 6 van 24 februari 2015 betreffende de toepassing van maatregel 13 „Betalingen voor gebieden met natuurlijke of andere specifieke beperkingen” van het programma voor plattelandontwikkeling voor de periode 2014–2020.

- 14 Tegelijk wordt op de website van het betaalorgaan van het nationaal Landbouwfonds elke betaling in het kader van de afzonderlijke maatregelen gepubliceerd, zodat de eigenaars van landbouwbedrijven zich ook via de media informeren over verrichte betalingen.
- 15 Aangezien de bestuurlijke instantie de begrippen „autorisatie”, „goedkeuring” en „betaling” gebruikt als afzonderlijke elementen van de procedure ter afsluiting van de behandeling van steunaanvragen, terwijl verordening nr. 1306/2013 niet voorziet in een vereiste dat de procedure voor de toetsing van de aanvragen voor betalingsrechten moet worden beëindigd met een specifieke bestuurshandeling, is het volgens de verwijzende rechter noodzakelijk dat de aard van de termijn als bedoeld in artikel 75, lid 1, van verordening nr. 1306/2013 alsmede het in die bepaling gebruikte begrip „betaling” worden verduidelijkt.
- 16 Volgens de verwijzende rechter is het feit dat de toetsing van de aanvragen voor rechtstreekse betalingen niet aan een termijn is gebonden, onverenigbaar met het in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie neergelegde beginsel van behoorlijk bestuur. Dit Handvest is in casu van toepassing, aangezien zowel de bestuurlijke instantie als de rechter uitvoering geeft aan Unierechtelijke bepalingen. Wat de rechtsbescherming en de mogelijkheid van betaling van een gerechtelijk toegewezen steun betreft is het zorgwekkend dat sinds seizoen 2016 tot heden geen kennisgevingen van rechtstreekse betalingen zijn afgegeven, zoals blijkt uit de op de website van verweerder gepubliceerde informatie over niet-toegezonden kennisgevingen.
- 17 Voorts zijn de aanvullende bewijzen die verweerder aan de rechter heeft overgelegd in tegenspraak met de verklaringen die hij tegenover verzoekster heeft afgelegd. In een brief van de uitvoerend adjunct-directeur van het nationaal Landbouwfonds van 14 augustus 2020 stond dat de behandeling van de steunaanvragen voor seizoen 2019 op dat moment nog niet was afgerond en dat de aanvraag momenteel verder werd gecontroleerd. Tegelijkertijd werd in een notitie van 23 april 2020 gesteld dat de controles van de personen die in het verslag van de controles in de veehoudersbedrijven voor seizoen 2019 zijn genoemd, zijn afgerond en dat de resultaten ervan zijn vastgelegd in de verslagen van 28 januari 2020 en 7 april 2020. Een geheel andere vraag is die naar het belang van de controles van veehoudersbedrijven wanneer verzoekster voor seizoen 2019 geen geactiveerde betalingsrechten heeft voor veehouderij.
- 18 De verwijzende rechter is geen rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie bekend over de uitlegging van artikel 75 van verordening nr. 1306/2013 in het licht van het in artikel 41 van het Handvest van de

grondrechten van de Europese Unie neergelegde recht op behoorlijk bestuur in het geval dat een lidstaat uitvoering geeft aan Unierechtelijke bepalingen.