



Datum van
inontvangstneming

:

18/05/2022

Geanonimiseerde versie

Vertaling

C-196/22 - 1

Zaak C-196/22

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

11 maart 2022

Verwijzende rechter:

Corte suprema di cassazione (Italië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

22 februari 2022

Verzoekende partij:

IB

Verwerende partijen in cassatie:

Regione Lombardia

Provincia di Pavia

[omissis]

ITALIAANSE REPUBLIEK

CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

[hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken]

EERSTE CIVIELE KAMER

[omissis]

TUSSENBSCHIKKING

op het beroep [omissis] dat op 9 november 2015 is ingesteld door:

NL

IB, [*omissis*]

- verzoeker tot cassatie -

tegen

REGIONE LOMBARDIA, [*omissis*]

- verweerster in cassatie -

tegen

PROVINCIA DI PAVIA, [*omissis*]

- verweerster in cassatie -

tegen beslissing nr. 4258/2015 van de CORTE D'APPELLO di MILANO (rechter in tweede aanleg Milaan, Italië);

[*omissis*] [*procedurele formules*]

Feiten

- 1 Bij beslissing 4258/2015 van 9 november 2015 heeft de Corte d'appello di Milano de beroepen van de Regione Lombardia en de Provincia di Pavia toegewezen en het bestreden vonnis in eerste aanleg vernietigd waarbij op verzoek van IB, aan wie de in EG-verordening nr. 2080 van 30 juni 1992 vastgestelde steun voor de bebossing van landbouwgrond reeds was toegekend en in het kader waarvan hij het aanzienlijk bedrag van 1 324 246,35 EUR had ontvangen, de vordering van de Provincia di Pavia, na daartoe te zijn gedelegeerd door de Regione Lombardia, ongegrond was verklaard. Nadat de Provincia di Pavia in 2009 tijdens een controle ter plaatse had vastgesteld dat de oppervlakte van oorspronkelijk 104 hectaren waarop IB met communautaire bijdragen bos had aangeplant, was gereduceerd tot iets meer dan 70 hectaren omdat de aanwezige beplantingen voortijdig waren gekapt, had zij op grond van de toepasselijke uitvoeringsbepalingen van het decreto ministeriale 18 dicembre 1998, n. 494 (ministerieel besluit nr. 494 van 18 december 1998; hierna ook: „ministerieel besluit nr. 494/1998”) besloten dat IB niet langer in aanmerking kwam voor steun en hem verzocht om restitutie van de steun.

De territoriaal bevoegde rechter in tweede aanleg – die de redenen voor de beslissing van de rechter in eerste aanleg heeft afgewezen, met name voor zover deze rechter de gelijkstelling van de voortijdige houtkap met het in artikel 12, lid 3, van ministerieel besluit nr. 494/1998 vastgestelde volledige verlies van de steun onrechtmatig achtte, aangezien het verlies van steun kan ingaan vanaf het tijdstip waarop de onregelmatigheid is vastgesteld, met uitsluiting van de bijdragen die voor de vorige jaren zijn betaald – heeft verwezen naar het onderscheid dat volgens de genoemde bepaling van het voormelde besluit met

betrekking tot de beëindiging van de steun moet worden gemaakt tussen ernstige onregelmatigheden en gewone onregelmatigheden en geoordeeld dat de aan IB in casu verweten onregelmatigheid ongetwijfeld ernstig was, daar hij de doelstelling van de communautaire regeling duidelijk heeft geschonden en zich met zowel de steun als de opbrengst van de verkoop van het hout wederrechtelijk had verrijkt, en derhalve bevestigd dat er sprake was van „een situatie die de verplichting tot volledige terugbetaling van de ontvangen premies zonder meer rechtvaardigt, behalve in gevallen van overmacht en wanneer er sprake is van andere gronden waarop de begunstigde geen invloed heeft en die in de regeling zijn opgenomen als gevallen waarin de premies niet worden verloren”.

IB heeft tegen de vernietiging van die beslissing cassatieberoep ingesteld, tot staving waarvan hij vier middelen heeft aangevoerd, waartegen zowel de Provincia di Pavia als de Regione Lombardia is opgekomen met een incidenteel beroep en een memorie.

[omissis] [nationale procedure]

Motivering van de beslissing

- 2 Het eerste middel van het cassatieberoep is ontleend aan de „onjuiste toepassing van de regeling inzake de betaling van premies voor de bebouwing van landbouwgronden krachtens verordening (EEG) 2080/92 en de toepasselijke uitvoeringsbepalingen daarvan, in het bijzonder de artikelen 13, 14 en 15 van het D. M. Ministero dell' Agricoltura e delle Foreste [1]8. 12.98, n. 494 recante le norme di attuazione in materia di gestione pagamenti, controlli e decadenze [ministerieel besluit nr. 494 van het Italiaanse ministerie van Land- en Bosbouw van [1]8 december 1998 tot vaststelling van de uitvoeringsbepalingen inzake het beheer van betalingen, controles en gronden voor ontneming van steun], juncto de artikelen 4 en 5 van EG-verordening nr. 2988/95 en artikel 12 van de wetsbepalingen in het algemeen”. Samengevat betoogt verzoeker tot cassatie dat de uitlegging door de Corte d'appello van de betrokken bepalingen niet alleen voorbijgaat aan de algemene regeling en de beginselen van EG-verordening nr. 2988 van 18 december 1995 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen, maar door te bevestigen dat het ten nadele van IB vastgestelde besluit houdende verlies van steun en tot terugvordering van het volledige bedrag van de door IB ontvangen premies rechtmatig is, ook blijkt geeft van een onjuiste toepassing van het afgeleide recht door een begrip „verlies” te hanteren dat niet overeenstemt met het daarin gehanteerde begrip door de situatie van „voortijdige houtkap” gelijk te stellen met de in het kader van de controle ter plaatse vastgestelde vermindering van de beboste oppervlakte met minder dan 20 % ten opzichte van de bij de beoordeling vastgestelde oppervlakte. Dit is in strijd met artikel 12 van de wetsbepalingen in het algemeen en gaat voorbij aan de betekenis van het bijwoord „indebitamente” („wederrechtelijk”) in artikel 15, lid 1, van ministerieel besluit nr. 494/1998, dat erop lijkt te wijzen dat alleen onrechtmatig ontvangen steun moet worden terugbetaald.

- 3 Het tweede middel van het cassatieberoep is gebaseerd op „schending en onjuiste toepassing van de artikelen 14 en 15 van ministerieel besluit nr. 494/1998, gelezen in samenhang met verordening nr. 2080/92 en verordening nr. 2988/95”. Samengevat betoogt verzoeker tot cassatie dat de uitlegging door de Corte d’appello di Milano van de betrokken bepalingen volledig voorbijgaat aan het bijwoord „wederrechtelijk” in artikel 15, lid 1, van ministerieel besluit nr. 494/1998 – waarop de rechter in eerste aanleg zich voornamelijk had gebaseerd – op grond waarvan een onderscheid moet worden gemaakt tussen rechtmatig uitgekeerde steun en onrechtmatig ontvangen steun en uitsluitend de laatstgenoemde steun mag worden teruggevorderd. Anders zouden de voorwaarden voor het verlies van steun, waarvan sprake zou kunnen zijn wanneer de aangeplante bomen daadwerkelijk worden gekapt, overlappen met de gevolgen van het verlies, die uitsluitend voor de toekomst gelden en niet met terugwerkende kracht ook voor reeds ontvangen steun gelden.
- 4 Het derde middel berust op „schending van artikel 360, punten 3 tot en met 5, van het c.p.c. (codice di procedura civile; Italiaans wetboek van burgerlijke rechtsvordering) junctis artikel 112 van dit wetboek en artikel 2697 c.c. (codice civile; Italiaans burgerlijk wetboek), voor zover de [Corte d’appello di Milano] het door IB in eerste aanleg ingediende verzoek tot verkrijging van een negatief declaratoir vonnis heeft aangemerkt als een beroep tegen bestuurshandelingen”. *[omissis] [Uiteenzetting van een middel dat is ontleend aan nationale procesregels]*
- 5 Met het vierde middel laakt verzoeker tot cassatie „schending van artikel 360, punten 4 en 5, juncto schending van artikel 702-*quater* en schending van de artikelen 101 en 345 c.p.c. *[omissis] [Uiteenzetting van een middel dat is ontleend aan nationale procesregels]*
- 6 Gelet op met name de in de eerste twee middelen van het cassatieberoep opgeworpen vragen, waaruit blijkt dat er, mede wegens het ontbreken van precedentes ter zake, een probleem van coördinatie bestaat tussen de nationale regeling en de primaire wetgeving van [Unierecht] en dat deze regeling derhalve moet worden uitgelegd in overeenstemming met de supranationale referentienormen, is de verwijzende rechter van oordeel dat het Hof van Justitie krachtens artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) moet worden verzocht om een prejudiciële beslissing die hieronder zijn geformuleerd.
- 7 Daartoe dient volgens de verwijzende rechter eerst een overzicht te worden gegeven van de in casu toepasselijke bepalingen die uit de verschillende rechtsbronnen voortvloeien.
- 8 De bronnen [van Unierecht], over de toepassing waarvan twijfel bestaat, zijn „Verordening (EEG) nr. 2080/92 van de Raad van 30 juni 1992 tot instelling van een communautaire steunregeling voor bosbouwmaatregelen in de landbouw”, alsmede – aangezien deze verordening geen sanctieregeling bevat die als leidraad

kan dienen voor de sanctieregeling in het nationale recht – „verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 van de Raad van 18 december 1995 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen”. Dit zijn rechtsbronnen van het supranationale primaire recht die rechtstreeks van toepassing zijn in de lidstaten en aan de hand waarvan a) de inhoud en de voorwaarden voor de verlening van communautaire steun aan landbouwers voor de omvorming van landbouwland naar de aanplant en het onderhoud van bossen, en b) de terugvorderings- en sanctiemaatregelen in het geval van niet-nakoming van de voorwaarden voor de toekenning van steun moeten worden vastgesteld.

Verordening nr. 2080/92 voert een communautaire steunregeling voor bosbouwmaatregelen in de landbouw in en voorziet in steun voor landbouwers die deel nemen aan bebossingsprogramma's en bijdragen tot de bevordering van bosbouwproducten door: a) deelneming in de bebossingskosten; b) jaarlijkse premies per bebost oppervlak ter dekking van de kosten voor het onderhoud en om inkomensverliezen ten gevolge van bebossing van de landbouwgrond te compenseren; c) stimuli voor investeringen in verbeteringsmaatregelen. Zowel de voorwaarden voor de toekenning van steun als de plichten van de producent zijn vastgesteld in een systeem dat ook controles omvat, waarbij de lidstaten naar eigen goeddunken kunnen beslissen of zij de steunregeling in het licht van de genoemde doelen door middel van nationale of regionale meerjarenprogramma's uitvoeren.

De omstandigheid dat deze verordening is ingetrokken bij artikel 55 van EEG-verordening nr. 1257/1999 van de Raad van 17 mei 1999, staat niet eraan in de weg dat de onderhavige zaak op grond van die verordening wordt behandeld, aangezien zij ingevolge artikel 55, lid 3 nog steeds van toepassing is.

Verordening nr. 2988/95 regelt, in het kader van de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen, echter de ontneming van het voordeel wegens niet-nakoming van de voorwaarden voor communautaire steun en de gevolgen van niet-inachtneming door de begunstigde producent van zijn verplichtingen. In het bijzonder bepaalt artikel 4, lid 1, onder titel II „Administratieve maatregelen en sancties”, voor zover deze bepaling relevant is voor het onderhavige geding, dat „[i]edere onregelmatigheid [...] in de regel [leidt] tot ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel: door de verplichting [...] de wederrechtelijk geïnde bedragen terug te betalen”.

- 9 Die bronnen staan op gespannen voet met de nationale rechtsbronnen die de procedures voor de toepassing van de communautaire controles, maatregelen en sancties regelen (artikel 2, lid 4, van genoemde verordening nr. 2988/95), te weten ten eerste het decreto ministeriale 18 dicembre 1998, n. 494 recante norme di attuazione del regolamento CEE n. 2080/92 in materia di gestione, pagamenti, controlli e scadenze dell'erogazione d[i] contributi per l'esecuzione dei rimboschimenti e miglioramenti boschivi [ministerieel besluit nr. 494 van 18 december 1998 houdende bepalingen ter uitvoering van verordening (EEG) nr. 2080/92 inzake het beheer, de betalingen, de controles en de beëindiging van

de verlening van steun voor bebossing en de verbetering van bossen), waarvan de artikelen 14 en 15 de gevallen regelen waarin de verlening van steun wordt beëindigd. Ten eerste voorziet artikel 14, lid 3, in de „volledige beëindiging” van de steun indien uit de controle blijkt dat de beboste of verbeterde oppervlakte 20 % kleiner is dan de oppervlakte waarvoor steun is toegekend en betaald. Artikel 15 bepaalt in de leden 1 en 6 dat „de volledige beëindiging de restitutie van alle wederrechtelijk ontvangen steun en de volledige uitsluiting van steun voor de resterende jaren van de verbintenis tot gevolg heeft”, plus de rente, berekend tegen de officiële rentevoet, over de periode tussen de datum van betaling en de datum waarop de steunbedragen zijn terugbetaald. Voorts bepaalt de Circolare del Ministero delle Politiche Agricole e Forestali 4 ottobre 2000, no. 4373 (circulaire nr. 4347 van het Italiaanse ministerie van Land- en Bosbouwbeleid van 4 oktober 2000) in de toelichting op artikel 12 van ministerieel besluit nr. 494/1998: „In geval van vervroegde houtkap vervalt de grond voor de verbintenis tussen de begunstigde en de overheid (de Italiaanse Staat en de Europese Unie) wegens niet-nakoming door de begunstigde. Dit betreft derhalve een volledig verlies van de bijdrage met de in artikel 15 van het dit besluit vastgestelde gevolgen, en als gevolg van de niet-nakoming van de overeenkomst moeten ook de uitbetaalde bijdragen voor de aanplantkosten en de jaarlijks betaalde premies ter compensatie voor de inkomensverliezen en de kosten van onderhoud worden terugbetaald.”

10 In het licht van deze juridische aanwijzingen verzoekt de verwijzende rechter het Hof van Justitie krachtens artikel 267 VWEU om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

1) Staat verordening (EEG) nr. 2080/92 van de Raad van 30 juni 1992 tot instelling van een communautaire steunregeling voor bosbouwmaatregelen in de landbouw, die evenwel geen regeling inzake de beëindiging van steun of een sanctieregeling bevat, mede gelet op verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 van de Raad van 18 december 1995 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen, in de weg aan de toepassing van een bepaling van nationaal recht die ter uitvoering van verordening nr. 2080/92 voorschrijft dat in geval van geconstateerde onregelmatigheid bij de verlening van de steun, de steun wordt beëindigd en de ontvangen steun wordt terugbetaald?

2) Indien het antwoord op de eerste vraag ontkennend luidt: staat verordening (EEG) nr. 2080/92 van de Raad van 30 juni 1992 tot instelling van een communautaire steunregeling voor bosbouwmaatregelen in de landbouw, mede gelet op verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 van de Raad van 18 december 1995 en het billijkheidsvereiste en het evenredigheidsbeginsel als bedoeld in de [tiende] overweging van deze verordening, in de weg aan de toepassing van een bepaling van nationaal recht die ter uitvoering van verordening nr. 2080/92 voorschrijft dat in geval van geconstateerde onregelmatigheid bij de verlening van de steun, de steun wordt beëindigd en de ontvangen steun wordt terugbetaald wanneer de beboste of verbeterde oppervlakte 20 % kleiner is dan die waarvoor de steun is toegekend en betaald?

3) Indien het antwoord op de eerste vraag ontkennend luidt: staat verordening (EEG) nr. 2080/92 van de Raad van 30 juni 1992 tot instelling van een communautaire steunregeling voor bosbouwmaatregelen in de landbouw, mede gelet op verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 van de Raad van 18 december 1995, in de weg aan de toepassing met terugwerkende kracht van een bepaling van nationaal recht die ter uitvoering van verordening nr. 2080/92 voorschrijft dat in geval van geconstateerde onregelmatigheid bij de verlening van de steun, de steun wordt beëindigd en de ontvangen steun wordt terugbetaald?

4) Indien het antwoord op de eerste vraag ontkennend luidt: staat verordening (EEG) nr. 2080/92 van de Raad van 30 juni 1992 tot instelling van een communautaire steunregeling voor bosbouwmaatregelen in de landbouw, mede gelet op verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 van de Raad van 18 december 1995, eraan in de weg dat een bepaling van nationaal recht die ter uitvoering van verordening nr. 2080/92 voorschrijft dat in geval van geconstateerde onregelmatigheid bij de verlening van de steun, de steun wordt beëindigd en de ontvangen steun wordt terugbetaald, aldus wordt uitgelegd dat de begunstigde de ontvangen steun in zijn geheel moet terugbetalen, en niet alleen de steun die betrekking heeft op het jaar waarin de onregelmatigheid bij de verlening van de steun is vastgesteld?

[*omissis*] [*schorsing van de behandeling van de zaak*]

Dictum

De verwijzende rechter verzoekt het Hof van Justitie van de Europese Unie overeenkomstig artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie [*omissis*] om een prejudiciële beslissing over bovenstaande vragen betreffende de uitlegging van het [Unierecht].

[*omissis*]

[*omissis*]