



Datum van inontvangstneming : 18/07/2022

**Zaak C-329/22****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:**

17 mei 2022

**Verwijzende rechter:**

Varhoven administrativen sad (Bulgarije)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

27 april 2022

**Verzoeker tot cassatie:**

Zamestnik izpalnitelen direktor na Darzhaven fond „Zemedelie”

**Verweerder in cassatie:**

IW

**Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding**

Cassatieberoep betreffende de weigering om financiële steun te verlenen in het kader van maatregel 11 „Biologische landbouw” van het plattelandsontwikkelingsprogramma voor de periode 2014-2020, die is opgenomen in een kennisgevingsbrief van de zamestnik izpalnitelnia direktor na Darzhaven fond „Zemedelie” (plaatsvervangend uitvoerend directeur van het nationale landbouwfonds, Bulgarije). Deze brief is nietig verklaard bij een vonnis van de rechter in eerste aanleg, namelijk de Administrativen sad Haskovo (bestuursrechter Haskovo, Bulgarije). In de cassatieprocedure bij de Varhoven administrativen sad (hoogste bestuursrechter, Bulgarije) is de plaatsvervangend uitvoerend directeur van het nationale landbouwfonds opgekomen tegen het vonnis van de Administrativen sad Haskovo tot nietigverklaring van de kennisgevingsbrief, dat wil zeggen de weigering van financiële steun.

## **Voorwerp en rechtsgrondslag van het verzoek om een prejudiciële beslissing**

Verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU over de uitlegging van artikel 29, lid 3, tweede volzin, van verordening (EU) nr. 1305/2013 en de artikelen 36, 37 en 38 van verordening (EG) nr. 889/2008

## **Prejudiciële vragen**

1. Moet artikel 29, lid 3, tweede volzin, van verordening (EU) nr. 1305/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake steun voor plattelandontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (ELFPO) en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad [hierna: „verordening (EU) nr. 1305/2013] aldus worden uitgelegd dat het niet in de weg staat aan een nationale bepaling als artikel 11, lid 5 (voorheen lid 4), van de Naredba n° 4 ot 24.02.2015 za prilagane na myarka 11 „Biologichno zemedelie” ot Programata za razvitie na selskite rayoni za perioda 2014-2020 (besluit nr. 4 van 24 februari 2015 betreffende de toepassing van maatregel 11 „Biologische landbouw” van het plattelandontwikkelingsprogramma voor de periode 2014-2020), waarbij de mogelijkheid om financiële steun te verkrijgen voor biologische productie tijdens de omschakeling wordt beperkt tot een periode die niet langer duurt dan de minimale omschakelingsperiodes als bedoeld in artikel 36, lid 1, artikel 37, lid 1, en artikel 38 van verordening (EG) nr. 889/2008 van de Commissie van 5 september 2008 tot vaststelling van bepalingen ter uitvoering van verordening (EG) nr. 834/2007 van de Raad inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten, wat de biologische productie, de etikettering en de controle betreft?

2. Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, moet artikel 29, lid 3, tweede volzin, van verordening (EU) nr. 1305/2013 dan aldus worden uitgelegd dat de lidstaten bevoegd zijn om een maximumperiode voor de toekenning van steun voor de omschakeling naar de biologische landbouw uitsluitend op basis van het soort productie vast te stellen, en niet op basis van de specifieke omstandigheden van het concrete geval?

3. Hoe moet de formulering „de lidstaten [kunnen], in overeenstemming met de omschakelingsperiode, kortere eerste periodes vaststellen” [artikel 29, lid 3, (tweede) volzin, van verordening (EU) nr. 1305/2013], worden uitgelegd? Worden de begrippen „eerste periode” en „omschakelingsperiode” als synoniemen gebruikt of hebben zij verschillende betekenissen?

4. Moet de formulering „de lidstaten [kunnen], in overeenstemming met de omschakelingsperiode, kortere eerste periodes vaststellen” in artikel 29, lid 3, (tweede) volzin, van verordening nr. 1305/2013 aldus worden uitgelegd dat de maatregel „Biologische landbouw” met betrekking tot activiteiten voor de „omschakeling” naar biologische landbouw in zijn geheel kan worden aangevraagd en gefinancierd voor een kortere periode dan die in artikel 29, lid 3,

eerste volzin, van deze verordening, dan wel aldus dat er in het kader van de totale verplichting tot „biologische landbouw” sprake is van een eerste periode voor activiteiten tijdens de omschakeling naar biologische landbouw?

### **Unierechtelijke bepalingen en rechtspraak**

Verordening (EU) nr. 1305/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake steun voor plattelandontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (ELFPO) en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad [hierna: „verordening (EU) nr. 1305/2013”], artikel 29, lid 3, tweede volzin;

Verordening (EG) nr. 889/2008 van de Commissie van 5 september 2008 tot vaststelling van bepalingen ter uitvoering van verordening (EG) nr. 834/2007 van de Raad inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten, wat de biologische productie, de etikettering en de controle betreft [hierna: „verordening (EG) nr. 889/2008”], artikelen 36, 37 en 38

### **Bepalingen van nationaal recht**

Naredba N° 4 ot 24.02.2015 za prilagane na myarka 11 „Biologichno zemedelie” ot Programata za razvitie na selskite rayoni za perioda 2014-2020 (besluit nr. 4 van 24 februari 2015 betreffende de toepassing van maatregel 11 „Biologische landbouw” van het plattelandontwikkelingsprogramma voor de periode 2014-2020) (hierna: „besluit nr. 4 van 24 februari 2015”), artikel 11, lid 5 (voorheen lid 4);

Artikel 11, in de versie die in casu van toepassing is [bekendgemaakt in de Darzhaven vestnik (Bulgaars staatsblad; hierna: „DV”) nr. 16 van 2015, van kracht sinds 27 februari 2015]:

„(1) Het jaarlijkse bedrag aan betalingen voor de omschakeling naar biologische landbouw (omschakelingsperiode) wordt vastgesteld als volgt:

[...]

(4) De in lid 1 bedoelde betalingen worden aan steunontvangers toegekend voor een periode die niet langer duurt dan de minimumperiodes voor de omschakeling naar biologische landbouw, als bedoeld in artikel 36, lid 1, artikel 37, lid 1, en artikel 38, lid 1, van verordening (EG) nr. 889/2008 van de Commissie tot vaststelling van bepalingen ter uitvoering van verordening (EG) nr. 834/2007 van de Raad inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten, wat de biologische productie, de etikettering en de controle betreft (PB 2008, L 250).”

Artikel 11 van besluit nr. 4 van 24 februari 2015 bepaalt in de thans geldende versie het volgende:

„Artikel 11 (1) Het jaarlijkse bedrag aan betalingen voor de omschakeling naar biologische landbouw (omschakelingsperiode) wordt vastgesteld als volgt:

[...]

(4) [Wijziging – DV nr. 18 van 2018, van kracht sinds 27 februari 2018; nietig verklaard bij arrest nr. 8834 van 2019 van de Varhoven administrativen sad van de Republiek Bulgarije, (bekendgemaakt in DV) nr. 97 van 2019, van kracht sinds 10 december 2019]

(5) (nieuw – DV nr. 38 van 2020, van kracht sinds 24 april 2020) De steunontvangers ontvangen betalingen als bedoeld in lid 1 voor een periode die niet langer duurt dan de minimumperiodes voor de omschakeling naar biologische landbouw, zoals bepaald in artikel 36, lid 1, artikel 37, lid 1, en artikel 38, lid 1, van verordening (EG) nr. 889/2008 van de Commissie tot vaststelling van bepalingen ter uitvoering van verordening (EG) nr. 834/2007 van de Raad inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten, wat de biologische productie, de etikettering en de controle betreft (PB 2008, L 250).”

### **Korte uiteenzetting van de feiten en van de procedure**

- 1 IW is onder een individueel registratienummer geregistreerd in het geïntegreerd beheers- en controlesysteem. Voor het tweede jaar op rij heeft hij een aanvraag ingediend voor steun in het kader van het onderdeel „Biologische bijenteelt” van maatregel 11 „Biologische landbouw” van het plattelandsontwikkelingsprogramma voor de periode 2014-2020, waarbij hij 150 bijenkolonies voor dat onderdeel heeft aangemeld overeenkomstig bijlage 1 bij besluit nr. 4 van 24 februari 2015, waarin de voorwaarden en de procedure voor de toepassing van maatregel 11 „Biologische landbouw” zijn omschreven.
- 2 Als bijlage bij de steunaanvraag voor het verkoopseizoen 2016 had IW een toetredingsovereenkomst voor de inspectie van de biologische landbouwproductie overeenkomstig verordening (EG) nr. 834/2007 en de bepalingen ter uitvoering van verordening (EG) nr. 889/2008, die hij met de vennootschap „LAKON” OOD had gesloten en die betrekking had op de uitvoering van inspecties op het adres van de bijenkasten voor 150 bijenkolonies in het dorp Belitsa, regio Haskovo, en een bijlage bij die toetredingsovereenkomst overgelegd.
- 3 Ingevolge het definitieve vonnis van de Administrativen sad Sliven (bestuursrechter in eerste aanleg Sliven, Bulgarije) – waarbij de in de kennisgevingsbrief van de plaatsvervangend uitvoerend directeur van het nationale landbouwfonds geformuleerde weigering om in het kader van maatregel 11 „Biologische landbouw” van het plattelandsontwikkelingsprogramma voor de periode 2014-2020 financiële steun te verlenen voor het verkoopseizoen 2016

nietig is verklaard en de zaak betreffende een bestuurshandeling naar de beheersautoriteit is terugverwezen, opdat deze een nieuw besluit zou nemen waarbij hij rekening hield met de instructies van de rechter – heeft de plaatsvervangend uitvoerend directeur van het nationale landbouwfonds, na de nieuwe aanvraag van IW voor het verkoopseizoen 2016 te hebben onderzocht, een kennisgevingsbrief over de goedkeuring en betaling van financiële steun in het kader van maatregel 11 „Biologische landbouw” afgegeven. Die brief houdt opnieuw een weigering van de financiële steun in het kader van de genoemde maatregel in, aangezien IW een subsidie van 0 Bulgaarse lev (BGN) werd toegekend. In de laatstgenoemde kennisgevingsbrief wordt uiteengezet dat het jaar 2016 ten aanzien van de in de steunaanvraag voor 2016 aangegeven bijenkolonies in het kader van het onderdeel „Biologische bijenteelt” van maatregel 11 „Biologische landbouw” reeds het tweede jaar was sinds de laatste verbintenis die de aanvrager voor dat onderdeel was aangegaan. De beheersautoriteit stelde zich op het standpunt dat in het concrete geval niet was voldaan aan de voorwaarde dat de minimumperiodes voor de omschakeling naar de biologische landbouw overeenkomstig artikel 11, lid 4, van besluit nr. 4 van 24 februari 2015 niet worden overschreden.

- 4 IW heeft beroep ingesteld tegen de kennisgevingsbrief, dat naar de bevoegde Administrativen sad Haskovo is verwezen.

#### **Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding**

- 5 In het kader van zijn beroep tegen de kennisgevingsbrief heeft IW de volgende bezwaren aangevoerd: **a)** de beheersautoriteit heeft er in de kennisgevingsbrief geen rekening mee gehouden dat artikel 11, lid 4, van de toepasselijke versie van het door de Ministar na Zemedelioto i hranite (minister van Landbouw en Voedselvoorziening, Bulgarije) vastgestelde besluit nr. 4 van 24 februari 2015 (DV nr. 16 van 27 februari 2015) bepaalt dat betalingen als bedoeld in lid 1 aan de steunontvangers worden toegekend voor een periode die niet langer duurt dan de minimumperiode voor de omschakeling naar de biologische productie, als bedoeld in artikel 36, lid 1, artikel 37, lid 1, en artikel 38, lid 1, van verordening (EG) nr. 889/2008, waarbij het toepasselijke en nietig verklaarde deel van besluit nr. 4 van 24 februari 2015 onwettig is en in strijd is met artikel 38, lid 3, van genoemde verordening (EG) nr. 889/2008. Bij de uitlegging van de bepaling komt het woord „ten minste” duidelijk naar voren; dit betekent dat de minimale omschakelingsperiode één jaar bedraagt en dat er geen maximale omschakelingsperiode is vastgesteld. Hieruit volgt dat de omschakeling voor iedere deelnemer aan maatregel 11 „Biologische landbouw” individueel is en drie jaar of langer kan duren, aangezien er geen maximumperiode voor de omschakeling is vastgelegd. **b)** er is sprake van schending van een wezenlijk vormvoorschrift: verzoeker is vóór de vaststelling van de bestreden kennisgevingsbrief niet volgens het toepasselijke nationale recht ervan in kennis gesteld dat tegen hem een procedure was ingesteld tot vaststelling van een bestuurshandeling houdende weigering van de betaling van een subsidie. **c)** De

feitelijke omstandigheden en de grondslag voor de weigering tot toekenning van het goedgekeurde totaalbedrag zijn niet vermeld in het bestreden besluit. In het besluit staat dat het bedrag werd berekend nadat de verplichte administratieve controles en/of controles ter plaatse waren uitgevoerd, maar wordt geen melding gemaakt van de voorwaarden waaraan niet is voldaan of van de vastgestelde inbreuken en de aard daarvan. Bij het besluit waren tabellen met gegevens gevoegd, maar zonder enige toelichting bij de gegevens, zodat de weigering van betaling geen feitelijke of juridische grondslag had.

- 6 De Administrativen sad Haskovo heeft de kennisgevingbrief inzake de goedkeuring en de betaling van financiële steun voor het verkoopseizoen 2016 in het kader van maatregel 11 „Biologische landbouw” van het plattelandsontwikkelingsprogramma voor de periode 2014-2020, waarbij IW een subsidie van 0 Bulgaarse leva (BGN) was toegekend, nietig verklaard en heeft de zaak naar de plaatsvervangend uitvoerend directeur van het nationale landbouwfonds terugverwezen voor een nieuw besluit, waarbij hij rekening moet houden met de in de motivering van de beslissing geformuleerde instructies voor de toepassing van de wet. De Administrativen sad Haskovo oordeelde dat de bestreden bestuurshandeling van de bevoegde autoriteit weliswaar was vastgesteld in de bij wet voorgeschreven schriftelijke vorm en zonder ernstige inbreuken op de regels van bestuursprocesrecht, maar niet in overeenstemming was met het materiële recht.
- 7 Ten eerste heeft de Administrativen sad Haskovo vastgesteld dat de beheersautoriteit in een tabel op bladzijde 2 van de kennisgevingsbrief ervan uitging dat niet was voldaan aan de voorwaarde van artikel 11, lid 4, van besluit nr. 4 van 24 februari 2015 dat de minimale omschakelingsperiodes niet mogen worden overschreden. Artikel 11, lid 4, in de versie die ten tijde van de steunaanvraag van toepassing was, was bepaald dat betalingen voor de omschakeling naar de biologische landbouw (omschakelingsperiode) aan steunontvangers worden toegekend voor een periode die niet langer duurt dan de minimumperiodes voor omschakeling naar de biologische landbouw die zijn bepaald in artikel 36, lid 1, artikel 37, lid 1, en artikel 38, lid 1, van verordening nr. 889/2008. Uit voornoemde bepalingen blijkt dat er geen omschakelingsperiode voor bijenkolonies was vastgesteld, zodat de beheersautoriteit ten onrechte en in strijd met het materiële recht had aangenomen dat niet was voldaan aan de voorwaarde om de minimale omschakelingsperiodes niet te overschrijden, aangezien de door de beheersautoriteit ingeroepen bepalingen niet voorzagen in dergelijke minimale omschakelingsperiodes. In artikel 38, lid 3, van verordening (EG) nr. 889/2008 is bepaald dat producten van de bijenteelt alleen onder verwijzing naar de biologische productiemethode mogen worden verkocht, indien de voorschriften voor de biologische productie gedurende ten minste één jaar zijn nageleefd. Ten tijde van de steunaanvraag was artikel 11, lid 4, van besluit nr. 4 van 24 februari 2015, dat in de tweede kennisgevingsbrief uitdrukkelijk als rechtsgrondslag voor de weigering van financiële steun is genoemd, niet van toepassing op de in artikel 38, lid 3, van verordening (EG) nr. 889/2008 vastgestelde omschakelingsperiodes voor bijenkolonies. Niettemin heeft de

beheersautoriteit zich gebaseerd op deze bepaling die in casu niet van toepassing is, en op onrechtmatige wijze geconstateerd dat daaruit volgt dat er geen financiële steun hoefde te worden toegekend voor de omschakeling naar biologische landbouw.

- 8 Nadat artikel 11, lid 4, van besluit nr. 4 van 24 februari 2015 nietig was verklaard bij het arrest van de Varhoven administrativen sad, dat is bevestigd bij het in DV nr. 97 van 2019 gepubliceerde arrest van de Varhoven administrativen sad in een rechtsprekende formatie van vijf rechters, was ten tweede voldaan aan de voorwaarden om de nietigverklaring van die bepaling in aanmerking te nemen in een lopende gerechtelijke procedure. Ten tijde van de vaststelling van de bestreden kennisgevingsbrief bestond er geen andere gelijklopende materiële bepaling en bijgevolg had het bestreden besluit na de nietigverklaring van artikel 11, lid 4, van besluit nr. 4 van 24 februari 2015 geen rechtsgrondslag meer.
- 9 Ten derde stelt de Administrativen sad Haskovo vast dat in aanmerking moet worden genomen dat de beheersautoriteit niet heeft aangevoerd dat verzoeker niet heeft voldaan aan een van de essentiële voorwaarden van besluit nr. 4 van 24 februari 2015. De verwijzing naar artikel 11, lid 4, van besluit nr. 4 van 24 februari 2015 kan derhalve niet worden beschouwd als een passende rechtsgrondslag om steun te weigeren, aangezien deze bepaling ten aanzien van het verkoopseizoen 2016 niet voorziet in de in artikel 38, lid 3, van verordening (EG) nr. 889/2008 bedoelde periodes voor omschakeling naar biologische bijenteelt.
- 10 Samenvattend moet worden geconcludeerd dat de Administrativen sad Haskovo heeft geoordeeld dat de verwijzing naar de bij besluit van de minister van Landbouw en Voedselvoorziening goedgekeurde Metodika za namalyavane i otkazvane na plashtania po myarka 11 „Biologichno Zemedelie” (methode voor de vermindering en weigering van betalingen in het kader van maatregel 11 „Biologische landbouw”) onrechtmatig is, aangezien de kennisgevingsbrief geen melding maakt van enige essentiële voorwaarde voor de biologische bijenteelt waaraan verzoeker niet zou hebben voldaan. Bovendien mag uit het feit dat verzoeker aan alle essentiële voorwaarden heeft voldaan en daarnaast andere (exploitatie)voorwaarden heeft vervuld, worden geconcludeerd dat de betaling van het aangevraagde bedrag overeenkomstig de ingediende steunaanvraag in het kader van maatregel 11 „Biologische landbouw” voor het verkoopseizoen 2016 aan verzoeker moet worden toegekend.
- 11 Het vonnis van de Administrativen sad Haskovo is aangevochten bij de Varhoven administrativen sad en wordt in de cassatieprocedure onderworpen aan rechterlijke toetsing.
- 12 De plaatsvervangend uitvoerend directeur van het nationale landbouwfonds voert in zijn cassatieberoep aan dat de bestreden in eerste aanleg gewezen beslissing onjuist is wegens ongegronde conclusies van de Administrativen sad Haskovo, ernstige schending van de procedureregels en een inbreuk op het materiële recht



(middelen tot cassatie). Hij vordert vernietiging van het bestreden vonnis en verzoekt om [van verweerder in cassatie] te verwijzen in de kosten van beide instanties, namelijk [de procedures] voor de Administrativen sad Haskovo en de Varhoven administrativen sad, en, subsidiair, betwist hij de buitensporige vergoeding voor de advocaat van IW.

### **Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzingsbeslissing**

- 13 De Varhoven administrativen sad heeft tot op heden kennis genomen van een aantal soortgelijke zaken. In de onderhavige zaak wordt opgekomen tegen de weigering tot toekenning van financiële steun in het kader van maatregel 11 „Biologische landbouw” van het plattelandsontwikkelingsprogramma voor de periode 2014-2020, die is opgenomen in kennisgevingsbrieven die artikel 11, lid 5 (voorheen lid 4), van besluit nr. 4 van 24 februari 2015 junctis de artikelen 36, 37 en 38 van verordening (EG) nr. 889/2008 als rechtsgrondslag voor de weigering noemen, nadat werd vastgesteld dat de aanvragers de minimumperiodes voor de omschakeling naar de biologische productie hadden overschreden. Voor sommige aanvragers gelden nog andere weigeringsgronden. Juist in de gevallen waarin de beheersautoriteit schending van artikel 11, lid 5 (voorheen lid 4), van besluit nr. 4 van 24 februari 2015 als weigeringsgrond heeft aangevoerd, zijn twijfels gerezen.
- 14 Ondanks de heersende rechtspraak van de nationale rechter over de nietigverklaring van de bestreden kennisgevingsbrief heeft de verwijzende rechter twijfels over de uitlegging van artikel 29 van verordening (EU) nr. 1305/2013 en de artikelen 36, 37 en 38 van verordening (EG) nr. 889/2008. Naar zijn oordeel is de uitlegging van deze bepalingen noodzakelijk voor de beslechting van het bij hem ingestelde cassatieberoep, aangezien het secundaire Unierecht een uniforme uitlegging van de toepasselijke bepalingen vereist, waarvoor het Hof van Justitie van de Europese Unie bevoegd is.
- 15 Om de hierboven uiteengezette redenen is de Varhoven administrativen sad van oordeel dat de behandeling van de zaak moet worden geschorst en het Hof moet worden verzocht om een prejudiciële beslissing.