



Datum van
inontvangstneming

:

25/07/2024

Geanonimiseerde versie

Vertaling

C-434/24 - 1

Zaak C-434/24

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

18 juni 2024

Verwijzende rechter:

Curtea de Apel Cluj (Roemenië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

13 mei 2024

Verzoekende partij:

JD

Verwerende partij:

Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale – Agenția de Plăți și
Intervenție pentru Agricultură – Centrul Județean Bistrița-Năsăud

[OMISSIS]

CURTEA DE APEL CLUJ

**SECȚIA A III-A CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL (rechter in
tweede aanleg Cluj, Roemenië – Derde kamer voor bestuurs- en
belastinggeschillen)**

[OMISSIS]

BESCHIKKING

Openbare terechtzitting van 13 mei 2024

[OMISSIS]

De verwijzende rechter heeft het hoger beroep van verzoekster, JD, tegen civiel vonnis nr. 197/2023 onderzocht dat de Tribunal Bistrița-Năsăud (rechter in eerste aanleg Bistrița-Năsăud, Roemenië) [OMISSIS] op 15 juni 2023 heeft gewezen tegen verweerster, het Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale – Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul Județean Bistrița-Năsăud [ministerie van Landbouw en Plattelandsontwikkeling – agentschap voor betalingen en bijstand op landbouwgebied (APIA) – regionaal bureau Bistrița-Năsăud, Roemenië] betreffende de nietigverklaring van een bestuursrechtelijke handeling – Besluit nr. 1/05.01.2023.

[OMISSIS]

De griffier heeft verslag uitgebracht over de zaak, en verklaard dat de onderhavige zaak opnieuw op de rol is ingeschreven teneinde partijen te wijzen op de noodzaak prejudiciële vragen aan het Hof voor te leggen [OMISSIS].

[OMISSIS] [prejudiciële vragen die zijn weergegeven in het dictum van de verwijzingsbeslissing]

[OMISSIS]

Gezien de noodzaak om een antwoord van het [Hof] op de prejudiciële vragen in het dossier op te nemen, legt de [Curte de apel] de prejudiciële vragen aan [het Hof] voor [OMISSIS].

DE CURTE DE APEL

1. Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

Verzoekster, JD, heeft financiële steun voor de landbouw voor het jaar 2019 aangevraagd, en uit de Europese fondsen ELGF (Europees Landbouwgarantiefonds) en ELFPO (Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling) en uit nationale fondsen financiële steun ontvangen voor een totale oppervlakte van 41,69 hectare (ha) aan gemeentelijk grasland.

De landoppervlakte waarvoor verzoekster steun heeft aangevraagd is haar toegewezen op grond van overeenkomst nr. 1125/24.05.2018 met de gemeente Chiochiș betreffende de pacht van een oppervlakte van 58,32 ha (hierna: „pachtovereenkomst”).

[De pachtovereenkomst] is nietig verklaard bij civiel vonnis nr. 151/2019, dat is gewezen tijdens de openbare terechtzitting van 10 mei 2019. Het tegen dat vonnis ingestelde hoger beroep is verworpen bij civiel arrest nr. 286/2020 van de Curte de Apel Cluj omdat het tardief was ingesteld.

Met het oog de nietigverklaring [van de pachtovereenkomst] is in wezen geoordeeld dat de aankondiging van de rechtstreekse gunning niet was

bekendgemaakt binnen de termijn van vijf dagen van artikel 25 van bijlage 2 bij besluit nr. 23/19.04.2018 van de gemeenteraad van Chiochiș tot goedkeuring van de verpachting van het gemeentelijke grasland via openbare aanbesteding, het pachtreglement en de aanbestedingsdocumenten, waardoor de beoordelingscommissie het grasland niet rechtmatig via rechtstreekse gunning [aan verzoekster] kon toewijzen, en de gunningsprocedure en de daaruit voortvloeiende handelingen, waaronder de met verzoekster gesloten pachtovereenkomst, bijgevolg nietig moesten worden verklaard.

In essentie is geoordeeld dat [de pachtovereenkomst] waarop de steunaanvraag van verzoekster was gebaseerd nietig is verklaard naar aanleiding van de niet-nakoming van een verplichting van de plaatselijke overheid, zonder dat verzoekster enige schuld trof.

Volgens de nationale regeling heeft de nietigverklaring terugwerkende kracht. Artikel 1254 van het Roemeens burgerlijk wetboek bepaalt namelijk dat „[e]n absoluut nietige of nietig verklaarde overeenkomst wordt geacht nooit te zijn gesloten.”

Bij proces-verbaal nr. 10796/24.11.2022 tot vaststelling van onregelmatigheden en het bedrag van begrotingskredieten werd bijgevolg geconstateerd dat, aangezien [de pachtovereenkomst] nietig was verklaard, het bedrag dat was toegekend voor de percelen waarvoor op grond van die overeenkomst steun was toegekend, moest worden terugbetaald. Vastgesteld werd dat de begunstigde een onverschuldigd bedrag van 83 334,01 leu (RON) had ontvangen.

Met het [ingestelde] beroep [OMISSIS] heeft verzoekster, JD, tegen verweerster, het Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale – Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul Județean Bistrița-Năsăud, een vordering ingesteld tot nietigverklaring van besluit nr. 1/05.01.2023 waarin zij heeft beslist op de klacht die JD heeft ingediend bij het APIA – Centrul Județean Bistrița-Năsăud [OMISSIS][,] tot toewijzing van de ingediende klacht en bijgevolg tot nietigverklaring van de vordering in het proces-verbaal nr. 10796/24.11.2022 tot vaststelling van onregelmatigheden en het bedrag van begrotingskredieten betreffende eenmalige aanvraag tot betaling REAB nr. BN-28061/10.05.2019 – met Europese middelen uit de fondsen ELGF en ELFPO, alsmede met nationale middelen[,], met verwijzing in de kosten.

Bij civiel vonnis nr. 197/2023 heeft de Tribunal Bistrița-Năsăud [OMISSIS] in essentie geoordeeld dat aan verzoekster geen administratieve sanctie is opgelegd, aangezien uitsluitend terugbetaling is gelast van de bedragen die zij heeft ontvangen voor de landoppervlakte waarop de overeenkomst betrekking had en die als onverschuldigd waren aangemerkt. De Tribunal Bistrița-Năsăud was daarom van oordeel dat het criterium van het ontbreken van schuld/verwijtbaarheid, van nalatigheid/rechtstreeks handelen die niet aan verzoekster als begunstigde van de betalingen kon worden toegerekend, geen effect kon sorteren. Volgens de Tribunal Bistrița-Năsăud is op de nietigverklaring

van de pachtovereenkomst op grond waarvan de aangevraagde betalingen voor het seizoen 2019 zijn toegekend, wat de gevolgen van de nietigheid betreft, artikel 1254, lid 1, [van] het Roemeens burgerlijk wetboek van toepassing is, waarin is bepaald dat *een absoluut nietige of nietig verklaarde overeenkomst wordt geacht nooit te zijn gesloten, onder verwijzing naar artikel 8, lid 1, onder n), van OUG (noodverordening van de regering) nr. 3/2015, dat vereist dat landbouwers die steun aanvragen voldoen aan de algemene subsidiabiliteitscriteria, waaronder dat zij op grond van een geldig document over de landbouwgrond kunnen beschikken, [en] zijn volgens artikel 6, lid 1, van OUG nr. 66/2011[,] de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor het beheer van de Europese fondsen verplicht om de kosten die niet voldoen aan de in de geldende nationale en communautaire wetgeving vastgestelde voorwaarden van wettigheid, regelmatigheid of conformiteit, geheel of gedeeltelijk uit te sluiten van de vergoeding/betaling van de door begunstigden gemaakte en gedeclareerde kosten indien zij bij de controle van de steunaanvragen vaststellen dat van dergelijke kosten sprake is.*

Verzoekster heeft tegen dit vonnis hoger beroep ingesteld en gevorderd dat het wordt vernietigd en dat in het nieuwe geding het beroep wordt toegewezen zoals dat was geformuleerd.

In het kader van het hoger beroep heeft de rechter partijen gevraagd of de volgende [prejudiciële] vragen aan het Hof moeten worden voorgelegd.

[OMISSIS] [prejudiciële vragen die zijn weergegeven in het dictum van de verwijzingsbeslissing]

In haar schriftelijke opmerkingen die in het procesdossier zijn opgenomen heeft verzoekster [OMISSIS] verklaard dat de prejudiciële vragen van de rechter volgens haar aan het Hof moeten worden voorgelegd.

In haar schriftelijke opmerkingen die in het procesdossier zijn opgenomen [OMISSIS], heeft de APIA – Centrul Județean Bistrița-Năsăud verklaard dat de prejudiciële vragen niet aan het Hof moeten worden voorgelegd omdat dat niet noodzakelijk is.

II. Relevante bepalingen met betrekking tot de eerste prejudiciële vraag

Artikel 63, lid 1, van verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad bepaalt „1. Wanneer een begunstigde niet blijkt te voldoen aan de subsidiabiliteitscriteria, de normen of andere verplichtingen die verbonden zijn aan de voorwaarden voor de toekenning van de bijstand of steun waarin de sectorale landbouwwetgeving voorziet, wordt de steun niet betaald of geheel of gedeeltelijk ingetrokken en worden, naargelang het geval, de desbetreffende betalingsrechten als bedoeld in artikel 21 van verordening (EU) nr. 1307/2013 niet toegewezen of ingetrokken.”

Artikel 6, lid 1, van de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 66/2011 privind prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora (noodverordening nr. 66/2011 van de regering inzake de preventie, vaststelling en bestraffing van onregelmatigheden bij de toekenning en het gebruik van Europese middelen en/of daarmee verband houdende nationale overheidsmiddelen) luidt als volgt: „1. De autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor het beheer van Europese middelen zijn verplicht om de kosten die niet voldoen aan de in de geldende nationale en communautaire wetgeving vastgestelde voorwaarden van wettigheid, regelmatigheid of conformiteit, geheel of gedeeltelijk uit te sluiten van de vergoeding/betaling van de door begunstigden gemaakte en gedeclareerde kosten indien zij bij de controle van de steunaanvragen vaststellen dat van dergelijke kosten sprake is.

Artikel 8, lid 1, onder n), van OUG nr. 3/2015 pentru aprobarea schemelor de plăți care se aplică în agricultură în perioada 2015-2020 și pentru modificarea articolului 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asociere în agricultură (noodverordening nr. 3/2015 van de regering houdende goedkeuring van de betalingsregelingen in de landbouw voor de periode 2015-2020 en tot wijziging van artikel 2 van wet nr. 36/1991 betreffende landbouwvennootschappen en andere samenwerkingsverbanden in de landbouw) bepaalt: „Om in aanmerking te komen voor de in artikel 2, lid 1, bedoelde rechtstreekse betalingen moeten landbouwers: (...) bij de indiening van de enkele betalingsaanvraag of van wijzigingen daarvan de noodzakelijke documenten overleggen tot staving van het rechtmatige gebruik van de landbouwgrond, daaronder begrepen de landbouwgrond die ecologische aandachtsgebieden bevat, en van de veestapel. Deze documenten moeten zijn ondertekend vóór de indiening van de enkele betalingsaanvraag en moeten geldig zijn tot ten minste 1 december van het jaar waarin de aanvraag wordt ingediend.”

Artikel 1254 van het Roemeens burgerlijk wetboek bepaalt: „Een absoluut nietige of nietig verklaarde overeenkomst wordt geacht nooit te zijn gesloten.”

III. Motivering van de eerste prejudiciële vraag

Volgens de verwijzende rechter rijst de vraag of onder het begrip „niet voldoen aan de subsidiabiliteitscriteria” ook de situatie valt waarin een overeenkomst die geldig was op het tijdstip waarop die criteria werden onderzocht, buiten de schuld van de begunstigde nietig wordt verklaard.

Het uitleggingsprobleem rijst in de situatie waarin de begunstigde in geval van nietigverklaring van een overeenkomst met terugwerkende kracht, op het tijdstip van indiening van de aanvraag en vervolgens tot aan de nietigverklaring van de overeenkomst, ook voldeed aan het subsidiabiliteitscriterium betreffende het rechtmatig bezit van grond, en hem geen andere onregelmatigheden met betrekking tot de betalingsaanvraag of de exploitatie van de grond kunnen worden

verweten, terwijl de nietigverklaring van de overeenkomst, ongeacht of de begunstigde schuld treft, terugwerkende kracht heeft, ook met betrekking tot het tijdstip waarop de betalingsaanvraag is ingediend.

Daarom wordt het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

[OMISSIS] [eerste prejudiciële vraag, die is weergegeven in het dictum van de verwijzingsbeslissing]

Volgens de verwijzende rechter valt de situatie waarin de overeenkomst met terugwerkende kracht nietig is verklaard niet onder dat begrip. Hij is namelijk van oordeel [dat] artikel 63, lid 1, van verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad aldus moet worden uitgelegd dat de concrete vervulling van de subsidiabiliteitscriteria in de situatie waarin deze worden onderzocht in aanmerking wordt genomen, en dat de nietigverklaring van de overeenkomst met terugwerkende kracht niet relevant is. Hij meent dat deze situatie eventueel in aanmerking moet worden genomen bij de beoordeling van de vraag of de aanvrager vanaf het tijdstip van de nietigverklaring een recht had op de litigieuze grond. Volgens hem is dit standpunt juist, aangezien een begunstigde anders bedragen zou moeten terugbetalen die hij heeft ontvangen in een situatie waarin hem geen schuld treft; tot aan de nietigverklaring was in concreto immers aan alle subsidiabiliteitscriteria voldaan en waren ook alle voorwaarden met betrekking tot de exploitatie van de grond vervuld.

Voor het geval het Hof evenwel zou oordelen dat bij de uitlegging van artikel 63, lid 1, van verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad, ook de situatie waarin een overeenkomst die geldig was op het tijdstip waarop de subsidiabiliteitscriteria werden onderzocht op grond van het nationale recht met terugwerkende kracht nietig wordt verklaard, ongeacht het tijdstip waarop die nietigverklaring plaatsvindt, moet worden aangemerkt als een situatie waarin een begunstigde niet voldoet aan de subsidiabiliteitscriteria, wordt de tweede prejudiciële vraag gesteld.

IV. Relevante bepalingen met betrekking tot de tweede prejudiciële vraag

[OMISSIS] [tekst van artikel 63, lid 1, van verordening nr. 1306/2013, die hierboven in deel II is weergegeven]

Artikel 63, lid 2, van de verordening bepaalt: [OMISSIS] [„]Daarnaast leggen de lidstaten, in de in de sectorale landbouwwetgeving voorgeschreven gevallen, administratieve sancties op overeenkomstig de in de artikelen 64 en 77 vastgestelde regels. Dit laat de bepalingen van titel VI, artikelen 91 tot en met 101, onverlet. [”]

Artikel 64, lid 1, van de verordening luidt als volgt[:] „1. Dit artikel is van toepassing op de administratieve sancties bedoeld in artikel 63, lid 2, in geval van

niet-naleving met betrekking tot de subsidiabiliteitscriteria, de normen of andere verplichtingen die voortvloeien uit de toepassing van de sectorale landbouwwetgeving, met uitzondering van de gevallen bedoeld in onderhavige titel, hoofdstuk II, de artikelen 67 tot en met 78, en titel VI, de artikelen 91 tot en met 101, en de gevallen waarin de sancties als bedoeld in artikel 89, leden 3 en 4, van toepassing zijn.”

Artikel 64, lid 2, onder d), bepaalt dat geen administratieve sancties worden opgelegd indien[:] „de betrokkene [...] ten genoegen van de bevoegde autoriteit [kan] aantonen dat hij of zij geen schuld heeft aan de niet-naleving van de in lid 1 genoemde verplichtingen, of de bevoegde autoriteit [...] anderszins [oordeelt] dat de betrokkene geen schuld treft.”

Artikel 64, lid 5, van de verordening luidt[:] [OMISSIS] „De administratieve sancties staan in verhouding tot en worden van een schaal voorzien op basis van de ernst, de omvang, de duur en de herhaling van de geconstateerde niet-naleving, binnen de volgende grenzen:

a) het bedrag van de in lid 4, onder a), bedoelde administratieve sanctie is niet hoger dan 200 % van het bedrag van de steun- of betalingsaanvraag;

b) onverminderd punt a) is het bedrag van de in lid 4, onder a), bedoelde administratieve sanctie in het kader van plattelandsontwikkeling niet hoger dan 100 % van het subsidiabele bedrag;

c) het bedrag van de in lid 4, onder b), bedoelde administratieve sanctie is niet hoger dan een bedrag dat vergelijkbaar is met het onder a) genoemde percentage;

d) de schorsing, intrekking of uitsluiting als bedoeld in lid 4, onder c) en d), beslaat ten hoogste een periode van drie opeenvolgende jaren die in geval van een nieuwe niet-naleving kan worden verlengd.”

V Motivering van de tweede prejudiciële vraag

Het uitleggingsprobleem vloeit voort uit het feit dat artikel 64, lid 5, van de verordening, waarin de regeling voor de toepassing van sancties is vervat, uitdrukkelijk verwijst naar de in artikel 63, lid 2 bedoelde administratieve sancties, zonder de bepalingen van artikel 63, lid 1, te vermelden.

De in artikel 63, lid 1, van de verordening bedoelde gehele of gedeeltelijke intrekking van de steun is evenwel een maatregel die in zijn concrete toepassing vergelijkbaar is met de in artikel 64, lid 4, [onder] a) en b), bedoelde administratieve sancties: „een vermindering van het aan bijstand of steun uit te keren bedrag met betrekking tot de steun- of betalingsaanvraag waarop de niet-naleving van toepassing is, dan wel op volgende aanvragen” en „de betaling van een bedrag dat berekend is op basis van de omvang en/of de duur van de niet-naleving”.

Voorts bepaalt artikel 63, lid 1, dat de betaling van de steun „geheel of gedeeltelijk” wordt ingetrokken, zonder te specificeren in welke omstandigheden [de intrekking] [OMISSIS] geheel of gedeeltelijk moet zijn.

Daarom wordt het noodzakelijk geacht dat het Hof verduidelijkt of het evenredigheidsbeginsel al dan niet van toepassing is bij de toepassing van artikel 63, lid 1, van de verordening.

Volgens de verwijzende rechter is in die situatie het evenredigheidsbeginsel van toepassing. Daarom wordt het met name in een situatie als die van de onderhavige zaak (voor zover de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord) gerechtvaardigd geacht om zich bij de gehele of gedeeltelijke intrekking van de toegekende steun te baseren op zowel het tijdstip waarop de overeenkomst daadwerkelijk met terugwerkende kracht nietig is verklaard, als de mate waarin de begunstigde schuld heeft aan de oorzaak van de nietigheid van de overeenkomst.

Om deze redenen verzoekt de rechter het Hof krachtens artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie om een beslissing te geven over de bovenstaande vragen.

[OMISSIS] [schorsing van de procedure]

OM DEZE REDENEN

IN NAAM DER WET,

BESLIST

de Curte de apel dat aan het Hof de volgende prejudiciële vragen worden voorgelegd:

„1. Moet bij de uitlegging van artikel 63, lid 1, van verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad een situatie waarin een overeenkomst die geldig was op het tijdstip waarop de subsidiabiliteitscriteria zijn onderzocht, op grond van het nationale recht met terugwerkende kracht nietig is verklaard, worden aangemerkt als een situatie waarin een begunstigde niet voldoet aan de subsidiabiliteitscriteria, ongeacht het tijdstip waarop die nietigverklaring plaatsvindt?

2. Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, kan dan met betrekking tot de intrekking van de steun op grond van artikel 63, lid 1, van verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad het evenredigheidsbeginsel worden toegepast?”

[OMISSIS] [schorsing van de behandeling van de zaak, procedurele voorschriften]

[OMISSIS]

[procedure, ondertekeningen]