



Datum van  
inontvangstneming

:

30/09/2021

**Zaak C-443/21**

**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:**

19 juli 2021

**Verwijzende rechter:**

Curtea de Apel Pitești (Roemenië)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

5 juli 2021

**Verzoekster:**

SC Avicarvil Farms SRL

**Verweerders:**

Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale

Agenția pentru Finanțarea Investițiilor Rurale

Agenția de Plăți și Intervenție în Agricultură

Agenția de Plăți și Intervenție în Agricultură – Centrul Județean Vâlcea

---

**Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding**

Hoger beroep tegen een uitspraak van de Tribunal Vâlcea (rechter in eerste aanleg Vâlcea, Roemenië) van 15 februari 2019 tot verwerping van verzoeksters beroep ter betwisting van de rechtmatigheid van bepaalde bestuurlijke handelingen van verweerders. In wezen rijst de vraag of het Unierecht in de weg staat aan een nationale bestuurspraktijk waarbij bedrag aan financiële steun dat is vastgelegd in het bij besluit van de Europese Commissie goedgekeurde plattelandsontwikkelingsprogramma van Roemenië voor de periode 2007-2013 (hierna: „NPOP”) is verlaagd omdat de Europese Rekenkamer een fout in de berekening van die steun heeft vastgesteld.

## **Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing**

Op grond van artikel 267 VWEU wordt verzocht om uitlegging van artikel 143 van verordening nr. 1303/2013, artikel 310 VWEU, artikel 40, lid 3, van verordening nr. 1698/2005 het vertrouwensbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel.

## **Prejudiciële vraag**

Staat artikel 143 van verordening nr. 1303/2013 junctis artikel 310 VWEU (beginsel van goed financieel beheer) en artikel 40, lid 3, van verordening (EG) nr. 1698/2005 [dat is overgenomen in artikel 33, lid 3, van verordening (EU) nr. 1305/2013], in samenhang met het vertrouwensbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel, in de weg aan een bestuurspraktijk van de bij de uitvoering van een maatregel inzake niet-terugvorderbare financiële steun betrokken nationale autoriteiten, die naar aanleiding van een door de Europese Rekenkamer geconstateerde rekenfout handelingen hebben vastgesteld waarbij het bedrag aan financiële steun dat is vastgesteld in het bij besluit C(2012) 3529 van de Europese Commissie van 25 mei 2012 goedgekeurde ontwikkelingsprogramma, wordt verlaagd vóór de vaststelling door de Europese Commissie van een nieuw besluit dat de onjuist berekende bedragen die groter zijn dan de extra kosten en de gedeerde inkomsten als gevolg van de aangegane verbintenissen, van financiering uitsluit?

## **Aangevoerde Unierechtelijke bepalingen en rechtspraak van het Hof**

Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, artikel 310;

Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad van 20 september 2005, artikel 40;

Verordening (EG) nr. 1974/2006 van de Commissie van 15 december 2006, artikel 27, leden 2 tot en met 13;

Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013, artikel 143;

Verordening (EU) nr. 1305/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013, artikel 33;

Verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013, artikel 58;

Beschikking C(2008) 3831 van de Commissie van 16 juli 2008 houdende goedkeuring van het plattelandsontwikkelingsprogramma van Roemenië voor de periode 2007-2013, zoals gewijzigd bij besluit C(2012) 3529 van de Commissie van 25 mei 2012;

Uitvoeringsbesluit (EU) 2018/873 van de Commissie van 13 juni 2018;

Arrest van 7 augustus 2018, Ministru kabinet, C-120/17, EU:C:2018:638, punten 48-52

### **Aangevoerde nationale bepalingen en nationale rechtspraak**

**Programul de dezvoltare rurală al României pentru perioada 2007-2013** (versiunea a X-a) (plattelandsontwikkelingsprogramma van Roemenië voor de periode 2007-2013, versie X). Volgens het NPOP bestaat de steun voor dierenwelzijn in een vast jaarlijks bedrag per grootvee-eenheid (GVE), dat de gedeerde inkomsten en de extra kosten van landbouwers dekt. Het volledige bedrag wordt aan de landbouwer betaald. Met betrekking tot pakket b) in het kader van maatregel 215, dat betrekking heeft op de toekenning van betalingen voor maatregelen inzake het welzijn van pluimvee, vermeldde het NPOP dat het jaarlijks toegekende bedrag ter compensatie van de extra kosten en de gedeerde inkomsten als gevolg van de toepassing van maatregelen voor dierenwelzijn 14,29 EUR/GVE bedraagt voor deel 3b) van het pakket – Verbetering van de voorwaarden inzake het welzijn van pluimvee tijdens het transport ervan – en 29,49 EUR/GVE bedraagt voor deel 4b) van het pakket – Correctie van het nitriet- en nitraatgehalte van het gebruikte water;

**Besluiten nrs. 239/2012, 1125/2013 en 826/2016** van de Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale (ministerie van Landbouw en Plattelandsontwikkeling; hierna: „ministerie”) houdende goedkeuring van het model voor de betalingsaanvragen in het kader van maatregel 215;

**Beslissing nr. 32 van de Curtea de Apel Braşov** (rechter in tweede aanleg Braşov, Roemenië) van **26 januari 2021**, RO:CABRV:2021:005.000032, waarbij in een vergelijkbare zaak de vordering van de verzoekende partij tot betaling van het volledige steunbedrag werd toegewezen.

### **Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding**

- 1 Op 16 juli 2008 heeft de Commissie beschikking C(2008) 3831 vastgesteld, waarbij zij het NPOP van het Roemeense ministerie heeft goedgekeurd. Op 14 september 2011 heeft het ministerie bij de Commissie een verzoek tot herziening van het NPOP ingediend. Een van de voorgestelde wijzigingen betrof de invoering van maatregel 215 („Dierenwelzijnsbetalingen”). De voorgestelde wijzigingen werden goedgekeurd bij besluit C(2012) 3529 van de Commissie van 25 mei 2012.
- 2 Maatregel 215 voorzag in betalingen ter compensatie van de gedeerde inkomsten en de extra kosten van pluimvee- of varkenshouders die vrijwillig bepaalde dierenwelzijnsnormen overeenkomstig het NPOP hadden toegepast. De steun

werd toegekend in het kader van meerjarige verbintenissen die de landbouwers voor een periode van ten minste vijf jaar aangaan.

- 3 In die context heeft verzoekster op 14 november 2012 bij de verwerende Agenția de Plăți și Intervenție în Agricultură – Centrul Județean Vâlcea (agentschap voor betalingen en bijstand op landbouwgebied – regionaal kantoor Vâlcea; hierna: „APIA Vâlcea”) een steunaanvraag ingediend met betrekking tot maatregel 215, subpakketten 3b) en 4b), waarbij zij zich ertoe heeft verbonden om gedurende een periode van ten minste vijf jaar de voorwaarden inzake het welzijn van pluimvee na te leven en in stand te houden in ruil voor de in het NPOP bepaalde niet-terugvorderbare financiële steun.
- 4 In 2013 en 2014 heeft verzoekster de steunbedragen ontvangen die in het NPOP en besluiten nrs. 239/2012 en 1125/2013 van het ministerie waren vastgesteld. Op 14 november 2014 heeft zij bij de APIA Vâlcea een betalingsaanvraag voor het derde jaar van de verbintenisperiode ingediend.
- 5 Na controles door de Direcția Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor Argeș (directoraat voor diergeneeskunde en voedselveiligheid Argeș, Roemenië) en een extra controle door de Agenția pentru Finanțarea Investițiilor Rurale (agentschap voor de financiering van rurale investeringen, Roemenië), die in 2015 zijn uitgevoerd, werd de vaststelling van het betalingsbesluit voor het derde jaar van de verbintenisperiode uitgesteld tot die controles waren beëindigd.
- 6 Op 25 februari 2016 heeft APIA Vâlcea, verweerster, een besluit tot toekenning van gedeeltelijke betalingen voor het derde jaar van de verbintenisperiode afgegeven, en nadat zij het resultaat van de bovenvermelde extra controle had ontvangen, heeft zij een besluit tot herziening vastgesteld. Verweerster bepaalde in die twee besluiten, die in de onderhavige zaak worden aangevochten, dat bij de vaststelling van het aan verzoekster verschuldigde bedrag voor het derde jaar van de verbintenisperiode lagere bedragen dan die in het NPOP in aanmerking moesten worden genomen.
- 7 Die verlaging werd toegepast nadat het ministerie verweerster APIA Vâlcea in kennis had gesteld van de nota van 20 januari 2016, waarbij haar werd meegedeeld dat er in het kader van een in 2015 door de Europese Rekenkamer uitgevoerde audit betreffende de vraag of de betalingen aan de begunstigden van maatregel 215 op regelmatige wijze waren toegekend, met betrekking tot de methode voor de berekening van de compensatiebetalingen voor pakketten 3b) en 4b) rekenfouten aan het licht waren gekomen, dat wil zeggen de vastgestelde bedragen waren groter dan de benodigde bedragen ter dekking van de gederfde inkomsten en extra kosten ten gevolge van de toepassing van de in het kader van de steunmaatregel vastgestelde norm. Om het risico van onverschuldigde betalingen aan de begunstigden van maatregel 215 te beperken zolang de analyse van de situatie niet was afgerond en er geen definitief besluit was vastgesteld, stelde het ministerie voor om de gevallen te onderzoeken waarin de betalingen nog niet waren beëindigd, terwijl het ministerie voor de betalingsverzoeken die

nog niet waren behandeld – de situatie waarin verzoekster zich bevond – gedeeltelijke betalingen op basis van voorlopige bedragen gelastte, namelijk voor subpakket 3b) 3,92 EUR/GVE/jaar in plaats van 14,29 EUR/GVE/jaar en voor subpakket 4b) 10,91 EUR/GVE/jaar in plaats van 29,49 EUR/GVE/jaar.

- 8 Bij kennisgeving van de APIA Vâlcea van 8 maart 2016 is verzoekster op de hoogte gesteld van de redenen voor de verlaging van het bedrag waarop zij recht had. De verlaging van de niet-terugvorderbare financiële steun met betrekking tot subpakketten 3b) en 4b) is later ingevolge de inwerkingtreding van besluit nr. 826/2016 definitief geworden. Aangezien het genoemde besluit later werd vastgesteld, is het niet van toepassing op de in de onderhavige zaak betwiste handelingen.
- 9 Daarnaast heeft de Commissie op 13 juni 2018, na de vaststelling van de bestreden handeling, uitvoeringsbesluit (EU) nr. 2018/873 vastgesteld, waarbij zij een financiële correctie jegens Roemenië toepaste, die onder andere betrekking had op subpakketten 3b) en 4b) in het kader van maatregel 215. De Roemeense Staat heeft beroep tot nietigverklaring van dit besluit ingesteld, dat evenwel door de Unierechters is verworpen.
- 10 Verzoekster heeft bezwaar aangetekend tegen het betalingsbesluit en het besluit tot herziening, maar dat is op 25 april 2016 afgewezen. Verzoekster heeft tegen alle voornoemde besluiten beroep tot nietigverklaring ingesteld en heeft verzocht om veroordeling van verweerders tot vergoeding van de schade als gevolg van de vaststelling van de bestreden besluiten door betaling van het verschil tussen het bij de bestreden besluiten toegekende bedrag en het bedrag waarop zij volgens het NPOP recht had.
- 11 Bij uitspraak van 15 februari 2019 heeft de Tribunal Vâlcea dit beroep verworpen. Die rechter stelde in wezen vast dat de in het NPOP vastgestelde steunpercentages een (bijna drievoudige) overcompensatie vormden voor de schade die verzoekster door de toepassing van de norm voor dierenwelzijn had geleden. Er is dus sprake van een fout van het bestuur, die tot ongerechtvaardigde verrijking van de adressaat van een bestuurlijke handeling leidt. Deze situatie geeft evenwel niet het recht om nog te profiteren van die fout nadat zij door het bestuur is ontdekt, aangezien deze laatste het recht heeft om de fout althans voor de toekomst te herstellen, zonder dat de adressaat van de onjuiste handeling hem een „gewettigd vertrouwen” kan tegenwerpen om te blijven profiteren van de betrokken onjuistheid. Het valt te betwijfelen of de wil van een justitiabele om te profiteren van de fout van een andere justitiabele gerechtvaardigd kan zijn, zelfs indien de laatstgenoemde een overheidsinstantie is.
- 12 Aangezien verzoekster de verplichting op zich heeft genomen om de wetgeving inzake dierenwelzijn na te leven in ruil voor de in het NPOP vastgestelde bedragen, kan volgens de Tribunal Vâlcea niet met succes worden aangevoerd dat haar op grond van de beginselen van rechtszekerheid, bescherming van het

gewettigd vertrouwen en de voorzienbaarheid van het bestuurlijk handelen dezelfde bedragen moeten worden doorbetaald.

- 13 In een situatie als de onderhavige, waarin de wil van verzoekster om haar ongerechtvaardigde verrijking voort te zetten wordt afgewogen tegen het rechtmatige belang van alle andere justitiabelen wier bijdragen de Europese en nationale begrotingen vormen, sluiten billijkheidsoverwegingen volgens de Tribunal Vâlcea uit dat het belang van verzoekster in de vorm van het gewettigd vertrouwen, waarop zij zich beroept, prevaleert. Bovendien hebben de door verzoekster aangehaalde beginselen de Commissie niet belet om financiële correcties toe te passen wegens de door de Roemeense autoriteiten gemaakte rekenfouten.
- 14 De Tribunal Vâlcea heeft tevens vastgesteld dat het NPOP, hoewel het door de Commissie (ten onrechte) was goedgekeurd, een verordening – in casu verordening nr. 1698/2005 – niet kan wijzigen. De Roemeense autoriteiten hoefden dus geen nieuwe normatieve handeling met nieuwe steunpercentages vast te stellen om de door verweerders vastgestelde handelingen juridisch veilig te stellen, aangezien de voornoemde bepalingen van die verordening een toereikende grondslag voor die handelingen vormen.
- 15 Bij de verwijzende rechter is thans verzoeksters hoger beroep tegen de uitspraak van de Tribunal Vâlcea aanhangig.

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

- 16 **Verzoekster** is van mening dat de bestreden bestuurlijke handelingen in strijd zijn met zowel de bepalingen van het bij besluit van de Commissie goedgekeurde NPOP als besluiten nrs. 239/2012 en 1125/2013 van het ministerie. Zij wijst erop dat de percentages inzake de niet-terugvorderbare financiële steun met betrekking tot maatregel 215 door de Roemeense Staat zijn vastgesteld overeenkomstig artikel 40 van verordening nr. 1698/2005 en artikel 27, leden 2 tot en met 13, van verordening nr. 1974/2006, en dat zij ten gevolge van beschikking C(2008) 3831 van de Commissie van 16 juli 2008 tot goedkeuring van het NPOP de Roemeense Staat binden. Het NPOP is bindend en kan door de Roemeense Staat slechts worden gewijzigd mits hij de termijnen en de procedure in artikel 9 van verordening (EG) nr. 1974/2006 in acht neemt, maar dat was in casu niet het geval.
- 17 Aangezien de verlaging van het steunbedrag met betrekking tot subpakketten 3b) en 4b) het gevolg is van een berekeningsfout van het ministerie, is de vaststelling van de betwiste bestuurlijke handelingen ook in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het beginsel van voorzienbaarheid, aangezien verzoekster vijfjarige verbintenissen is aangegaan om in ruil daarvoor het oorspronkelijke steunbedrag te ontvangen dat ten tijde van de indiening van de steunaanvraag van toepassing was.

- 18 Verzoekster stelt dat de bestreden handelingen van de Roemeense autoriteiten tot vaststelling van het NPOP en de handelingen van de Europese Commissie die de in het NPOP voorgestelde maatregel 215 heeft onderzocht en heeft geverifieerd of deze maatregel in overeenstemming was met de Uniewetgeving, het redelijke vertrouwen bij de begunstigen van de maatregel hebben gewekt dat zij de oorspronkelijk toegekende bedragen tot het einde van de verbintenisperiode zouden ontvangen. In dit verband stelt verzoekster dat het beginsel van goed financieel beheer niet prevaleert boven de beginselen die de rechten van individuen beschermen. Integendeel, de rechten van individuen zouden voorrang moeten hebben op het beginsel van goed financieel beheer, waarvoor zij zich beroept op het arrest van 7 augustus 2018, Ministru kabinet, [C-120/17,] EU:C:2018:638.
- 19 Ter motivering van de vaststelling van de betwiste handelingen verwezen **verweerd**ers naar de bevindingen van de Europese Rekenkamer in het kader van de audit van 2015 dat er voor zowel subpakket 3b) als subpakket 4b) fouten waren gemaakt bij de berekening van de met de toepassing van de dierenwelzijnsnormen verbonden gederfde inkomsten en extra kosten. Zij hebben ook verwezen naar de nota van het ministerie van 20 januari 2016, waarin de lagere steunbedragen voor subpakketten 3b) en 4b) in het kader van maatregel 215 voorlopig waren vastgesteld teneinde het risico van onverschuldigde betalingen te beperken.
- 20 Voorts beroepen zij zich op de noodzaak de financiële belangen van de Unie te beschermen, zoals bepaald in artikel 58 van verordening (EG) nr. 1306/2013.

### **Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing**

- 21 De verwijzende rechter merkt op dat het bedrag van de door verzoekster aangevraagde niet-terugvorderbare financiële steun oorspronkelijk was vastgesteld in het NPOP dat is goedgekeurd bij besluit C(2008) 3831 van de Commissie, zoals gewijzigd bij besluit C(2012) 3529.
- 22 In het licht van **artikel 40, lid 3, van verordening nr. 1698/2005** was het aan de Roemeense autoriteiten om de extra kosten, de **gederfde** inkomsten en de eventuele andere kosten van landbouwers die vrijwillig verbintenis inzake het dierenwelzijn waren aangegaan, te **berekenen**. In dit verband is het bedrag van de niet-terugvorderbare steun voor subpakket 3b) vastgesteld op 14,29 EUR/GVE/jaar en voor subpakket 4b) op 29,49 EUR/GVE/jaar.
- 23 Op grond van de steunaanvraag en de jaarlijkse betalingsaanvragen heeft verzoekster in 2013 en 2014 financiële steun ten belope van de genoemde bedragen ontvangen, waarvan later na een audit door de Europese Rekenkamer evenwel is gebleken dat zij onjuist waren berekend en ertoe hadden geleid dat verzoekster overcompensatie heeft ontvangen voor de schade die zij door de toepassing van de dierenwelzijnsnormen had geleden. Om die reden hebben de nationale autoriteiten na de vaststelling en de kennisgeving door de Europese Rekenkamer van de voornoemde fouten de compensatiebetalingen verlaagd tot het



bedrag dat de geleden schade daadwerkelijk dekt. Bijgevolg heeft verzoekster voor haar betalingsaanvraag voor het derde jaar van de verbintenisperiode, die ten tijde van de mededeling van de berekeningsfouten nog niet was goedgekeurd, lagere steunbedragen ontvangen, aangezien de verlaging een door de Roemeense autoriteiten vastgestelde bestuurlijke maatregel betrof, die het risico moest beperken dat aan begunstigden van maatregel 215 onverschuldigde betalingen zouden worden toegekend.

- 24 De verlaging was oorspronkelijk bedoeld als een voorlopige maatregel in de vorm van een gedeeltelijke betaling. Aangezien de Commissie het besluit tot uitsluiting van de financiering heeft vastgesteld en dat besluit definitief is geworden door de verwerping van het door de Roemeense Staat ingestelde beroep tot nietigverklaring van dat besluit, bevindt de begunstigde zich thans in een situatie waarin de maatregel tot verlaging van het steunbedrag definitief is geworden. De begunstigde voert met name aan dat er geen nationaal regelgevend kader is dat voorziet in de verlaging van het bedrag van de betalingen, en dat de toepassing van het beginsel van goed financieel beheer niet mag leiden tot schending van het vertrouwensbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel.
- 25 Onder verwijzing naar de punten 48 en 51 van het arrest van het Hof van 7 augustus 2018, *Ministru kabinet*, (C-120/17, EU:C:2018:638), merkt de verwijzende rechter op dat in casu met name de vraag rijst of het vertrouwen van de begunstigde dat zij gedurende de volledige verbintenisperiode de oorspronkelijk goedgekeurde bedragen zou blijven ontvangen, gewettigd is, gelet op de omstandigheid dat tijdens de uitvoering van de verbintenis is gebleken dat die bedragen op onjuiste wijze waren vastgesteld en hebben geleid tot overcompensatie van de schade als gevolg van de toepassing van de dierenwelzijnsnorm.
- 26 Bij gebreke van een nationaal regelgevingskader waarin maatregelen zijn geregeld die de Roemeense Staat kan vaststellen in een situatie als de onderhavige, waarin systematische berekeningsfouten zijn geconstateerd waardoor de gederfde inkomsten en de extra kosten als gevolg van de toepassing van de dierenwelzijnsnorm te hoog zijn ingeschat, moet de rechtmatigheid van de nationale bestuurspraktijk volgens welke slechts een deel van het in het NPOP en andere nationale handelingen vastgestelde bedrag wordt betaald, worden getoetst aan artikel 143 van verordening nr. 1303/2013 junctis artikel 310 VWEU en artikel 40, lid 3, van verordening nr. 1698/2005. De redelijke verwachtingen van de begunstigde van de steunmaatregel, die deze verbintenissen is aangegaan voor een periode van vijf jaar en zich in een situatie bevindt waarin hij na de kennisgeving van de berekeningsfouten een aanzienlijk lager bedrag zal ontvangen dan het oorspronkelijk goedgekeurde bedrag op grond waarvan zij de meerjarige verbintenis is aangegaan, kunnen echter niet buiten beschouwing worden gelaten.
- 27 Gelet op deze overwegingen meent de verwijzende rechter dat moet worden nagegaan of in omstandigheden als die welke in de onderhavige zaak zijn

beschreven, het beginsel van goed financieel beheer junctis artikel 143 van verordening nr. 1303/2013, artikel 40, lid 3, van verordening nr. 1698/2005, het vertrouwensbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel, een dergelijke nationale bestuurspraktijk toestaat, dan wel zich daartegen verzet.