



Datum van
inontvangstneming

:

15/08/2024

Zaak C-466/24 [Venshova]ⁱ**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:**

2 juli 2024

Verwijzende rechter:

Administrativen sad Varna (Bulgarije)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

18 juni 2024

Verzoekster:

LQ

Verweerder:

Zamestnik izpalnitelen direktor na Darzhaven fond „Zemedelie”

Voorwerp van het hoofdgeding

In de onderhavige bestuursrechtelijke procedure heeft LQ beroep ingesteld tegen een individuele bestuurshandeling, aangeduid als kennisgevingsbrief nr. 02-030-6500/572 van 13 januari 2023 en vastgesteld door de Zamestnik izpalnitelen direktor na Darzhaven fond „Zemedelie” (plaatsvervangend uitvoerend directeur van het Staatslandbouwfonds), die door verzoekster wordt aangevochten voor zover daarbij de door haar in het kader van drie maatregelen aangevraagde steun is verlaagd.

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

Met het krachtens artikel 267 VWEU ingediende verzoek om een prejudiciële beslissing wordt verzocht om **uitlegging** van artikel 4, lid 4, van verordening (EU) 2021/2115 van het Europees Parlement en de Raad van 2 december 2021,

ⁱ Dit is een fictieve naam, die niet overeenkomt met de werkelijke naam van enige partij in de procedure.

artikel 28 van uitvoeringsverordening (EU) nr. 908/2014 van de Commissie van 6 augustus 2014 en van de artikelen 18, 19 en 19 bis van gedelegeerde verordening (EU) nr. 640/2014 van de Commissie van 11 maart 2014.

Tevens wordt gevraagd naar de **geldigheid** van het per 1 januari 2023 ingetrokken artikel 19 bis van gedelegeerde verordening (EU) nr. 640/2014, zoals laatstelijk gewijzigd.

Prejudiciële vragen

1. Verzetten artikel 4, lid 4, van verordening (EU) 2021/2115 van het Europees Parlement en de Raad van 2 december 2021, artikel 28 van uitvoeringsverordening (EU) nr. 908/2014 van de Commissie van 6 augustus 2014 en de artikelen 18 en 19 van gedelegeerde verordening (EU) nr. 640/2014 van de Commissie van 11 maart 2014 zich tegen een nationale regeling en praktijk van het betaalorgaan van de Republiek Bulgarije met betrekking tot de toepassing van nationale bepalingen, in het bijzonder van artikel 41, leden 3 en 4, van de Zakon za podpomagane na zemedelskite proizvoditeli (wet inzake steun voor eigenaars van landbouwbedrijven), op grond waarvan de eigenaar van een landbouwbedrijf het recht op steun wordt geweigerd voor een landbouwareaal waarvoor hij een gebruiksovereenkomst voor het desbetreffende jaar heeft gesloten, welke overeenkomst echter niet binnen de wettelijk gestelde termijn in het systeem van het ministerie van Landbouw is geregistreerd?

2. Kan, met inachtneming van artikel 49, lid 1, derde volzin, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, aan de eigenaar van een landbouwbedrijf een sanctie worden opgelegd op grond van artikel 19 bis van gedelegeerde verordening (EU) nr. 640/2014 van de Commissie van 11 maart 2014 [ingetrokken bij gedelegeerde verordening (EU) 2022/1172 van de Commissie van 4 mei 2022 tot aanvulling van verordening (EU) 2021/2116 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft het geïntegreerd beheers- en controlesysteem van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en de toepassing en berekening van administratieve conditionaliteitssancties (PB 2022, L 183, blz. 12), waarvan overweging 16 luidt: „Omwille van de duidelijkheid en rechtszekerheid moet gedelegeerde verordening (EU) nr. 640/2014 worden ingetrokken. Die verordening blijft echter van toepassing op steunaanvragen voor rechtstreekse betalingen die vóór 1 januari 2023 zijn ingediend, op betalingsaanvragen die verband houden met bijstandsmaatregelen die in het kader van verordening (EU) nr. 1305/2013 worden uitgevoerd, en op het controlesysteem en de administratieve sancties in het kader van de randvoorwaarden.”], die in het jaar 2021 van kracht was, wanneer op het tijdstip van toezending van de brief waarbij de sanctie is opgelegd, te weten 13 januari 2023, artikel 19 bis van gedelegeerde verordening (EU) nr. 640/2014 van de Commissie van 11 maart 2014 niet langer is opgenomen in de vanaf 1 januari 2023 geldende versie ervan?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht en rechtspraak van het Hof

Verordening (EU) 2021/2115 van het Europees Parlement en de Raad van 2 december 2021 tot vaststelling van voorschriften inzake steun voor de strategische plannen die de lidstaten in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid opstellen (strategische GLB-plannen) en die uit het Europees Landbouwarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) worden gefinancierd, en tot intrekking van verordeningen (EU) nr. 1305/2013 en (EU) nr. 1307/2013 – artikel 4, lid 4

Uitvoeringsverordening (EU) nr. 908/2014 van de Commissie van 6 augustus 2014 houdende uitvoeringsbepalingen van verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad, wat betreft betaalorganen en andere instanties, financieel beheer, goedkeuring van de rekeningen, voorschriften inzake controles, zekerheden en transparantie – artikel 28

Gedelegeerde verordening (EU) nr. 640/2014 van de Commissie van 11 maart 2014 tot aanvulling van verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft het geïntegreerd beheers- en controlesysteem en de voorwaarden voor weigering of intrekking van betalingen en voor administratieve sancties in het kader van rechtstreekse betalingen, plattelandsontwikkelingsbijstand en de randvoorwaarden – artikelen 18, 19 en 19 bis

Gedelegeerde verordening (EU) 2022/1172 van de Commissie van 4 mei 2022 tot aanvulling van verordening (EU) 2021/2116 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft het geïntegreerd beheers- en controlesysteem van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en de toepassing en berekening van administratieve conditionaliteitssancties

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – artikel 49, lid 1, derde volzin

Arrest van 2 oktober 2014, ██████████ (C-525/13, ECLI:EU:C:2014:2254)

Arrest van 29 april 2021, Piscicola Tulcea en Ira Invest (C-294/19 en C-304/19, ECLI:EU:C:2021:340)

Arrest van 7 april 2022, SC Avio Lucos (C-116/20, ECLI:EU:C:2022:273)

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Zakon za podpomagane na zemedelskite proizvoditeli (wet inzake steun voor eigenaars van landbouwbedrijven; hierna: „ZPZP”) – artikel 41, leden 3 en 4, en artikel 43

Naredba Nr. 5 za usloviyata i reda za podavane na zayavlenia za shemi i merki za direktni plashtania (besluit nr. 5 inzake de voorwaarden en modaliteiten voor de indiening van aanvragen in het kader van regelingen en maatregelen voor rechtstreekse betalingen) van 27 februari 2009

Korte weergave van de feiten en van de procedure

- 1 Partijen in de procedure voor de Administrativen sad Varna (bestuursrechter in eerste aanleg Varna, Bulgarije) zijn LQ (verzoekster) en de plaatsvervangend uitvoerend directeur van het Staatslandbouwfonds (verweerder in het bestuursrechtelijk geding).
- 2 LQ betwist de rechtmatigheid van een door de plaatsvervangend uitvoerend directeur van het Staatslandbouwfonds vastgestelde individuele bestuurshandeling, aangeduid als „Kennisgevingsbrief over de toekenning en betaling van steun in het kader van de regelingen en maatregelen voor areaalgebonden rechtstreekse betalingen voor het jaar 2021” nr. 02-030-6500/572 van 13 januari 2023, voor zover daarbij de bedragen van de door verzoekster aangevraagde steun zijn verlaagd in het kader van de volgende drie maatregelen: 1. „Submaatregel 13.1/NR” (compenserende vergoedingen voor grond in berggebieden), waarvoor het aangevraagde bedrag van 14 933,32 Bulgaarse leva (BGN) met 1 341,79 BGN is verlaagd; 2. Regeling inzake een enkele areaalbetaling, waarvoor het aangevraagde bedrag van 15 515,82 Bulgaarse leva (BGN) met 2 265,94 BGN is verlaagd, en 3. Regeling inzake betalingen voor klimaat- en milieuvriendelijke landbouwpraktijken – groene rechtstreekse betalingen, waarvoor het aangevraagde bedrag van 9 755,94 Bulgaarse leva (BGN) met 6 205,85 BGN is verlaagd. In de kennisgevingsbrief staat voorts te lezen dat voor de overeenkomstig artikel 19 van gedelegeerde verordening (EU) nr. 640/2014 van de Commissie beheerde areaalgebonden steunregelingen voor het jaar 2021 administratieve sancties ten bedrage van in totaal 810,60 BGN zullen worden opgelegd, te verrekenen met toekomstige betalingen.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 3 **Verzoekster** is van mening dat er geen reden is om de bedragen van de aangevraagde steun te verlagen. De in de kennisgevingsbrief gedane vaststellingen berusten niet op voor het onderhavige geval relevante feiten, het toepasselijke materiële recht is niet in acht genomen en de brief bevat geen motivering die rekening houdt met de bijzonderheden van het individuele geval. Uit de inhoud van de kennisgevingsbrief blijkt niet op welke naar behoren vastgestelde juridisch relevante omstandigheden het besluit tot verlaging van de in het kader van verzoeksters steunaanvraag toe te kennen bedragen is gebaseerd.
- 4 In de kennisgevingsbrief staat te lezen dat het totale toegekende steunbedrag is berekend met behulp van het geïntegreerde beheers- en controlesysteem (integrirana sistema za administrirane i kontrol; hierna: „ISAK”), na uitvoering

van de vereiste administratieve controles en/of controles ter plaatse van de in verzoeksters steunaanvraag opgenomen gegevens. Deze gegevens zijn vervolgens vergeleken met de „relevante beschikbare gegevens” in de – overeenkomstig de ZPZP bijgehouden – externe registers van het ISAK. De daarin beschikbare gegevens hebben als grondslag gediend voor de berekening van het definitief (na verlagingen) toe te kennen en door verzoekster aangevraagde steunbedrag in het kader van areaalgebonden steunregelingen of bijstandsmaatregelen. Volgens verzoekster bevat de brief geen verwijzing naar constatering met betrekking tot afzonderlijke punten waarop haar gegevens niet in overeenstemming zijn met de controlegegevens. Bovendien is niet aangegeven wanneer en hoe de controles hebben plaatsgevonden en of zij in tegenwoordigheid van de verzoekster of haar vertegenwoordiger zijn uitgevoerd.

- 5 Verzoekster gaat ervan uit dat de beheersautoriteit de andere drie criteria van toepassing heeft geacht en de steun vermoedelijk op basis van die criteria heeft verlaagd. Die criteria zijn: 1. Administratieve controles ter opsporing van alle in de betrokken steunaanvraag opgenomen niet-subsidiabele oppervlakten – controles van percelen waarvoor meer dan één steunaanvraag is ingediend, controles ter plaatse of geautomatiseerde controles aan de hand van de gegevens in het systeem voor de identificatie van de percelen landbouwgrond en de door het ministerie van Landbouw en het ministerie van Milieu en Waterbeheer verstrekte gegevens; 2. Niet-naleving van de termijnen voor de indiening en/of wijziging van de steunaanvraag, zoals die zijn vastgesteld in besluit nr. 5 van 27 februari 2009 inzake de voorwaarden en modaliteiten voor de indiening van aanvragen in het kader van regelingen en maatregelen voor rechtstreekse betalingen, en; 3. De aanpassingscoëfficiënt (financiële discipline) overeenkomstig artikel 26 van verordening (EU) nr. 1306/2013 en artikel 8, lid 1, van verordening (EU) nr. 1307/2013 tot uitvoering van verordening (EU) 2013/2007 van de Commissie van 11 juni 2013, waarbij de aanpassingscoëfficiënt voor het jaar 2021 op 1,658907 % is vastgesteld.
- 6 Uit de inhoud van de aanmeldingsbrief blijkt echter niet duidelijk dat aan elk van deze drie criteria had moeten zijn voldaan om de verlaging van de steun in het kader van deze maatregelen te rechtvaardigen.
- 7 Kortom, volgens verzoekster mist de litigieuze kennisgevingsbrief elke grond en is hij toegezonden zonder dat daarin de feiten en relevante omstandigheden van de zaak worden verduidelijkt. Uit de inhoud ervan kan niet worden afgeleid op welke juridisch relevante feiten de beheersautoriteit haar besluit heeft gegrond. Een dergelijk motiveringsgebrek schendt niet alleen verzoeksters rechten van verdediging, maar bemoeilijkt ook de rechterlijke toetsing, aangezien de rechter zich zal moeten buigen over vermoedens en veronderstellingen over de werkelijke intentie van de beheersautoriteit.
- 8 Volgens **verweerder** zijn de in verzoeksters steunaanvraag opgenomen gegevens onderworpen aan administratieve controles overeenkomstig de artikelen 28 en 29 van verordening (EG) nr. 809/2014 van de Commissie van 17 juli 2014, artikel 74

van verordening (EG) nr. 1306 van de Commissie van 17 december 2013 en artikel 37, lid 2, ZPZP, waarvan de resultaten in detail zijn uiteengezet in de toegezonden kennisgevingsbrief.

- 9 Volgens artikel 41, lid 3, ZPZP moet het in de steunaanvraag aangegeven landbouwareaal overeenkomstig artikel 4, lid 4, van verordening (EU) 2021/2115 per 31 mei van het desbetreffende kalenderjaar ter beschikking staan van de landbouwer, wat binnen de door de ZPZP gestelde termijn moet worden aangetoond middels een overeenkomstig de Zakon za sobstvenostta i polzvaneto na zemedelskite zemi (wet op de eigendom en het gebruik van landbouwarealen) geregistreerd gebruiksrecht op dat areaal. Verzoekster heeft aangifte gedaan van een landbouwareaal dat niet volledig is gedekt door het geregistreerde gebruiksrecht. Het geïntegreerde beheers- en controlesysteem ISAK heeft een foutmelding gegenereerd op basis van artikel 41, lid 6, ZPZP, met als gevolg dat het in de steunaanvraag aangegeven areaal zonder gebruiksrecht als een te hoge aangifte is aangemerkt.
- 10 In het kader van de regeling inzake een enkele areaalbetaling is in verzoeksters steunaanvraag voor het jaar 2021 een areaal van 80,21 hectaren aangegeven, terwijl het door de beheersautoriteit geconstateerde areaal 75,86 hectaren beslaat.
- 11 Het in het kader van submaatregel 13.1 „Compenserende vergoedingen voor berggebieden met ernstige natuurlijke beperkingen” aangegeven areaal bedraagt 66,22 hectaren. Overeenkomstig de bepalingen van maatregel 13 „Betalingen voor gebieden met natuurlijke en andere specifieke beperkingen uit het programma voor plattelandsontwikkeling 2014-2020” is een areaal van 62,82 hectaren geconstateerd. Voor het niet-subsidiabele areaal van 2,55 hectaren zijn administratieve sancties opgelegd.
- 12 Met betrekking tot de groene rechtstreekse betalingen zijn de redenen voor de verlaging ervan nader toegelicht in de standpuntbepaling van de plaatsvervangend uitvoerend directeur. Uit steunaanvraag UIN 03/280521/91141 blijkt dat niet is voldaan aan de in artikel 46 van verordening (EU) nr. 1307/2013 gestelde voorwaarde dat 5 % van het bouwland als ecologisch aandachtsgebied moet worden ingericht.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzingsbeslissing

- 13 Volgens de verwijzende rechter vindt het geding over de toepassing van de wet zijn oorsprong in het feit dat voor het gebruik van het door LQ aangegeven landbouwareaal ook een gebruiksrecht van een andere landbouwer was geregistreerd.
- 14 De verwijzende rechter is van mening dat het geding over de toepassing van de bepalingen van nationaal recht moet worden beslecht in het licht van artikel 19 bis van gedelegeerde verordening (EU) nr. 640/2014 van de Commissie van 11 maart 2014 [ingetrokken bij gedelegeerde verordening (EU) 2022/1172 van de

Commissie van 4 mei 2022 tot aanvulling van verordening (EU) 2021/2116 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft het geïntegreerd beheers- en controlesysteem van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en de toepassing en berekening van administratieve conditionaliteitssancties] en artikel 49, lid 1, derde volzin, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

- 15 Over de gestelde prejudiciële vragen is er geen rechtspraak van het Hof voorhanden die de verwijzende rechter van nut kan zijn, aangezien de aangevoerde rechtspraak van het Hof betrekking heeft op andere situaties dan die welke in het onderhavige geding aan de orde zijn en andere nationale bepalingen betreft dan die welke in casu in geding zijn.
- 16 De verwijzende rechter stelt vast dat artikel 19 bis opgenomen is in gedelegeerde verordening (EU) nr. 640/2014 van de Commissie van 11 maart 2014, zoals laatstelijk gewijzigd op 9 maart 2021. Tevens stelt hij vast dat artikel 19 bis niet langer voorkomt in de daaropvolgende, op 1 januari 2023 in werking getreden versie van gedelegeerde verordening (EU) nr. 640/2014 van de Commissie.
- 17 De verwijzende rechter stelt vast dat in overweging 16 van gedelegeerde verordening (EU) 2022/1172 van de Commissie van 4 mei 2022 tot aanvulling van verordening (EU) 2021/2116 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft het geïntegreerd beheers- en controlesysteem van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en de toepassing en berekening van administratieve conditionaliteitssancties het volgende te lezen staat: „Omwille van de duidelijkheid en rechtszekerheid moet gedelegeerde verordening (EU) nr. 640/2014 worden ingetrokken. Die verordening blijft echter van toepassing op steunaanvragen voor rechtstreekse betalingen die vóór 1 januari 2023 zijn ingediend, op betalingsaanvragen die verband houden met bijstandsmaatregelen die in het kader van verordening (EU) nr. 1305/2013 worden uitgevoerd, en op het controlesysteem en de administratieve sancties in het kader van de randvoorwaarden.” Tevens stelt hij vast dat artikel 13 van dezelfde gedelegeerde verordening, met als opschrift „Intrekking”, het volgende bepaalt: „Gedelegeerde verordening (EU) nr. 640/2014 wordt met ingang van 1 januari 2023 ingetrokken. Zij blijft evenwel van toepassing op: a) vóór 1 januari 2023 ingediende steunaanvragen voor rechtstreekse betalingen; b) betalingsaanvragen die verband houden met bijstandsmaatregelen die in het kader van verordening (EU) nr. 1305/2013 worden uitgevoerd; c) het controlesysteem en de administratieve sancties in het kader van de randvoorwaarden.” Volgens de verwijzende rechter rijst derhalve de vraag naar de geldigheid van de intrekking van artikel 19 bis van gedelegeerde verordening (EU) nr. 640/2014 van de Commissie van 11 maart 2014, in de thans – dat wil zeggen vanaf 1 januari 2023 – geldende versie ervan.
- 18 Indien de vraag naar de geldigheid van de intrekking van de sanctieregeling van artikel 19 bis in de thans geldende versie van gedelegeerde verordening (EU) nr. 640/2014 van de Commissie van 11 maart 2014 bevestigend wordt beantwoord, rijst de vraag of, aangezien de bestuurshandeling waarbij op deze (thans ontbrekende) grond een sanctie is opgelegd, op 13 januari 2023 – en dus na

de inwerkingtreding van de thans geldende versie van gedelegeerde verordening (EU) nr. 640/2014 van de Commissie van 11 maart 2014 – is vastgesteld, artikel 49, lid 1, derde volzin van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie toepassing vindt op de opgelegde sanctie.

- 19 De verwijzende rechter is van mening dat hij, teneinde te voldoen aan zijn verplichting tot Unierechtconforme uitlegging van de toepasselijke bepalingen van nationaal recht, het Hof van Justitie van de Europese Unie krachtens artikel 267 VWEU moet verzoeken om een prejudiciële beslissing.