



Datum van inontvangstneming : 03/11/2025

Zaak C-600/25*

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:

10 september 2025

Verwijzende rechter:

Varhoven administrativen sad (Bulgarije)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

10 september 2025

Verzoekende partij tot cassatie:

M. P. M.

Verwerende partijen in cassatie:

Ministerstvo na zemedeliето i hranite

Darzhaven fond „Zemedelie” – Sofia

Varhoven administrativen sad

* Procestaal: Bulgaars

Voorwerp van het hoofdgeding

Cassatieberoep van een landbouwer tegen de uitspraak van de Administrativen sad Plovdiv (bestuursrechter Plovdiv, Bulgarije), waarbij zijn vorderingen tot schadevergoeding zijn afgewezen. De betrokken landbouwer stelt dat hij schade heeft geleden als gevolg van schendingen van het Unierecht door het Ministerstvo na zemedeliето i hranite (ministerie van Landbouw en Voedselvoorziening, Bulgarije), het Darzhaven fond „Zemedelie” (Staatsfonds voor landbouw, Bulgarije) en de Varhoven administrativen sad (hoogste bestuursrechter, Bulgarije).

Prejudiciële vragen

1. Moet artikel 47, lid 1, van verordening nr. 1974/2006 aldus worden uitgelegd dat onder „overmacht of uitzonderlijke omstandigheden” ook een geval valt waarin de begunstigde van de steun het gebruiksrecht van de gehuurde activa uit het grondfonds van de Staat verliest wegens de opzegging van de huurovereenkomst ingevolge een na het aangaan van een meerjarige verbintenis in werking getreden wetswijziging die een nieuwe voorwaarde stelt voor het gebruik van deze gronden door de begunstigde, en hij alle maatregelen heeft genomen die hij zonder buitensporige offers te brengen kon nemen om de desbetreffende huurovereenkomst in overeenstemming te brengen met de nieuw ingevoerde voorwaarde?
2. Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord: is er sprake van een kennelijke schending van het Unierecht door nationale overheidsinstanties en rechterlijke instanties die tegengestelde conclusies, feitelijk en rechtens, hebben getrokken en op grond daarvan de begunstigde geen vrijstelling hebben verleend van de verplichting tot terugbetaling van de ontvangen steun? Is het voor de beantwoording van deze vraag van belang dat er tegenstrijdige rechtspraak van de Varhoven administrativen sad in soortgelijke zaken bestaat?
3. Kan er sprake zijn van een kennelijke schending van het Unierecht wanneer de rechter die over de schadevergoeding beslist, vaststelt dat de nationale rechter die een definitieve uitspraak heeft gedaan de feiten en het bewijsmateriaal onjuist heeft beoordeeld en deze onjuiste beoordeling heeft geleid tot een feitelijk volstrekt onjuiste conclusie met betrekking tot het belangrijkste rechtens relevante feit? Is het in een procedure zoals het hoofdgeding toelaatbaar dat de rechter die over de schadevergoeding beslist, de juistheid van de definitieve rechterlijke uitspraak toetst en daarbij ook de beoordeling van de feiten en het bewijsmateriaal onderzoekt waarop de nationale rechter die de uitspraak heeft gedaan waaruit de vermeende schade zou voortvloeien zijn conclusies, feitelijk en rechtens, heeft gebaseerd?
4. Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord: is het Unierecht in het onderhavige geval, in het licht van overweging 5 van verordening (EU)

nr. 1306/2013 en het beginsel van rechtszekerheid, kennelijk geschonden door een nationale rechter die een definitieve uitspraak heeft gedaan en heeft geweigerd over te gaan tot een prejudiciële verwijzing over de uitlegging van artikel 2, lid 2, van deze verordening?

5. Is er sprake van een gekwalificeerde schending van het Unierecht wanneer een overheidsinstantie bij het vaststellen van een nationale gedelegeerde normatieve handeling ter uitvoering van een bepaling van het Unierecht die een niet-uitputtende opsomming van gevallen van overmacht of uitzonderlijke omstandigheden bevat, de voorbeeldenlijst heeft beperkt tot slechts een deel van de in de Uniebepaling genoemde gevallen?

6. Indien de vijfde vraag bevestigend wordt beantwoord: bestaat er een direct causaal verband tussen deze schending en de schade die de begunstigde in het onderhavige geval heeft geleden, wanneer de schade het indirecte gevolg is van de uitlegging van de gedelegeerde normatieve handeling door andere nationale overheidsinstanties en rechterlijke instanties?

Aangevoerde rechtsbepalingen

Nationale rechtsbepalingen

- 1 Artikel 37i van de zakon za sobstvenostta i polzvaneto na zemedelskite zemi (wet inzake de eigendom en het gebruik van landbouwgrond) (DV nr. 17 van 1 maart 1991; hierna: „ZSPZZ”) bepaalt:

„(1) Graas-, gras- en hooilanden behorend tot het grondfonds van de Staat of dat van de gemeente worden overeenkomstig artikel 24a, lid 2, tegen een door een marktmechanisme bepaalde prijs verhuurd of verpacht aan eigenaren of gebruikers van veehouderijbedrijven die graasdieren houden die zijn geregistreerd in het geïntegreerde informatiesysteem van de Bulgarska agentsia po bezopasnost na hranite [Bulgaars agentschap voor voedselveiligheid], zulks op basis van het aantal en de soort gemelde dieren. Graas-, gras- en hooilanden behorend tot het grondfonds van de Staat of dat van de gemeente worden verhuurd of verpacht aan personen die noch belastingschulden noch schulden jegens het Staatsfonds voor landbouw, het grondfonds van de Staat of van de gemeente hebben, noch verplichtingen met betrekking tot gronden uit hoofde van artikel 37c, lid 3, punt 2.

[...]

(4) Graas-, gras- en hooilanden worden verdeeld over de rechthebbenden die in het betrokken grondgebied geregistreerde veehouderijen hebben, afhankelijk van het aantal en het type gemelde graasdieren, naargelang van de graas-, gras- en hooilanden die legaal in bezit zijn of worden gebruikt, maar met een maximum van 15 decaren per grootvee-eenheid in eigendommen van de eerste tot en met de zevende categorie en/of 30 decaren per grootvee-eenheid in eigendommen van de achtste tot en met de tiende categorie. In aanmerking komende personen die

runderen voor de vleesproductie en dieren van inheemse (autochtone) rassen houden, krijgen tot 20 decaren per diereenheid toegewezen in eigendommen van de eerste tot en met de zevende categorie en tot 40 decaren per diereenheid in eigendommen van de achtste tot en met de tiende categorie. Rechthebbenden die melk- of vleesrunderen, schapen en/of geiten houden die voor steun zijn erkend in het kader van de activiteiten van de submaatregelen ‚Betalingen voor de omschakeling naar de biologische landbouw’ en ‚Betalingen voor het behoud van de biologische landbouw’ die deel uitmaken van het onderdeel ‚biologische veehouderij’, krijgen grond toegewezen naar rato van maximaal 0,15 grootvee-eenheden per hectare, ongeacht de categorie van de eigendom.”

- 2 § 15 van de overgangs- en slotbepalingen van de wet tot wijziging van de ZSPZZ bepaalt:

„(1) Begunstigden die vóór 24 februari 2015 huur- of pachtovereenkomsten hebben afgesloten voor graas-, gras- en hooilanden behorend tot het grondfonds van de Staat of dat van de gemeente zijn verplicht de overeenkomsten vóór 1 februari 2016 in overeenstemming te brengen met de vereisten van artikel 37i, leden 1 en 4.

(2) Begunstigden die zijn erkend in het kader van het onderdeel bedoeld in artikel 3, lid 3, van besluit nr. 4 van 24 februari 2015 betreffende de tenuitvoerlegging van maatregel 11 ‚Biologische landbouw’ van het Plattelandsontwikkelingsprogramma voor de periode 2014-2020 [...], die vóór 24 februari 2015 huur- of pachtovereenkomsten hebben afgesloten voor graas-, gras- en hooilanden behorend tot het grondfonds van de Staat of dat van de gemeente en waarvan alle graasdieren en graasland voor steun zijn aanvaard, moeten de overeenkomsten vóór 1 februari 2016 in overeenstemming brengen met de vereisten van artikel 37i, lid 1, waarbij moet worden voldaan aan de verhouding van ten minste 0,15 diereenheid per hectare, ongeacht de categorie.

(3) De huur- of pachtovereenkomsten voor graas-, gras- en hooiland behorend tot het grondfonds van de Staat of dat van de gemeente die niet binnen de in lid 1 of lid 2 gestelde termijn zijn aangepast, worden beëindigd door de burgemeester van de gemeente of door de directeur van de regionale directie ‚Landbouw’.”

- 3 Naredba nr. 11 za usloviata i reda za prilagane na myarka 211 „Plashtania na zemedelski stopani za prirodni ogranichenia v planinskite rayoni” i myarka 212 „Plashtania na zemedelski stopani v rayoni s ogranichenia, razlichni ot planinskite rayoni” ot Programata za razvitie na selskite rayoni za perioda 2007–2013 (besluit nr. 11 betreffende de voorwaarden en modaliteiten van tenuitvoerlegging van maatregel 211 ‚Betalingen aan landbouwers in berggebieden ter compensatie van natuurlijke beperkingen” en van maatregel 212 ‚Betalingen aan landbouwers in andere dan berggebieden ter compensatie van beperkingen” van het Plattelandsontwikkelingsprogramma voor de periode 2007-2013) van 3 april 2008 (DV nr. 40 van 18 april 2008; hierna: „besluit nr. 11/2008”), vastgesteld door de

minister van Landbouw en Voedselvoorziening, bepaalt in artikel 1, lid 1, ervan het volgende:

„Dit besluit regelt de voorwaarden en de wijze van uitvoering van de volgende maatregelen van het uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling gefinancierde Plattelandontwikkelingsprogramma voor de periode 2007-2013:

1. „Betalingen aan landbouwers in berggebieden ter compensatie van natuurlijke beperkingen’;
2. „Betalingen aan landbouwers in andere dan berggebieden ter compensatie van beperkingen’.”
- 4 Volgens artikel 2 van dit besluit oefenen landbouwers die steun hebben aangevraagd voor een van de in artikel 1, lid 1, ervan bedoelde maatregelen, gedurende de gehele duur van de steun een landbouwactiviteit uit in berggebieden of in andere gebieden met beperkingen.
- 5 Artikel 4, lid 1, van dit besluit bepaalt:

„[...] De steunaanvragers uit hoofde van dit besluit zijn verplicht:

[...]

3. elk jaar na de eerste compensatiebetaling een steunaanvraag in te dienen en daarbij de gronden in het betrokken probleemgebied aan te geven;

[...]”

- 6 Artikel 14 van besluit nr. 11/2008 bepaalt het volgende:

„(1) Een landbouwer die gedurende de verbintenisperiode van vijf jaar geen aanvraag voor financiële steun indient, wordt uitgesloten van steun in het kader van dit besluit en moet de bedragen die hij tot dan toe uit hoofde van de compensatiebetalingen voor probleemgebieden heeft ontvangen, of een deel van die bedragen, afhankelijk van het jaar waarin hij zijn deelname aan de maatregelen heeft beëindigd, als volgt terugbetalen:

- 1) 100 % na het eerste jaar;
- 2) 75 % na het tweede jaar;
- 3) 50 % na het derde jaar;
- 4) 25 % na het vierde jaar.

[...]

(3) De in lid 1 bedoelde middelen worden teruggevorderd, vermeerderd met de wettelijke rente vanaf de datum waarop de landbouwer in kennis is gesteld van de verplichting om dit bedrag terug te betalen tot op de datum van de daadwerkelijke terugbetaling of de daadwerkelijke aftrek van het bedrag.”

7 Artikel 15 van besluit nr. 11/2008 luidt:

„(1) In geval van overmacht of uitzonderlijke omstandigheden is artikel 14 niet van toepassing, wordt de verbintenis ontbonden en wordt van de landbouwer niet verlangd dat hij de ontvangen steun volledig of gedeeltelijk terugbetaalt.

(2) Gevallen van overmacht of uitzonderlijke omstandigheden evenals de relevante bewijsstukken (door het bevoegde bestuur afgegeven documenten) worden schriftelijk ter kennis gebracht van het Staatsfonds voor landbouw – Betaalorgaan door de landbouwer, door een andere door hem gemachtigde persoon of door zijn erfgenaam binnen 10 werkdagen na de datum waarop de landbouwer, zijn gevolmachtigde of zijn erfgenaam daartoe in staat is.”

8 Volgens § 1, punt 3, van de aanvullende bepalingen wordt in de zin van besluit nr. 11/2008 onder „overmacht” of „uitzonderlijke omstandigheden” verstaan:

- „a) het overlijden van de begunstigde;
- b) de langdurige arbeidsongeschiktheid van de begunstigde;
- c) de onteigening van een groot deel van het bedrijf, indien dit niet voorzienbaar was op de dag waarop de verbintenis is aangegaan;
- d) een grote natuurramp die de gronden van het bedrijf ernstig aantast;

[...]”

9 De Zakon za otgovornostta na darzhavata i obshtinite za vredi (wet inzake de aansprakelijkheid van de overheid en gemeenten voor schade, DV nr. 60 van 5 augustus 1988; hierna: „ZODOV”), bepaalt in artikel 1, lid 1, ervan het volgende:

„1. De overheid en de gemeenten zijn aansprakelijk voor schade die door natuurlijke en rechtspersonen is geleden ten gevolge van onrechtmatige rechtshandelingen en onrechtmatig handelen of nalaten door hun organen of ambtenaren bij de uitoefening van hun overheidstaak of als gevolg daarvan.”

10 Artikel 2c, lid 1, punt 1, en lid 2, ZODOV luidt als volgt:

„(1) Wanneer de schade het gevolg is van een voldoende gekwalificeerde schending van het Unierecht, worden de vorderingen door de rechterlijke instanties onderzocht volgens de modaliteiten van:

1. het wetboek bestuursprocesrecht, met betrekking tot schade [...] die voortvloeit uit de uitoefening van gerechtelijke taken van de bestuursrechters en de Varhoven administrativen sad;

[...]

(2) Een vordering in de zin van lid 1 die tegen meerdere verweerders is gericht, wordt voor schade die is veroorzaakt bij of in verband met de uitoefening van bestuurlijke werkzaamheden onderzocht volgens de regels van het wetboek bestuursprocesrecht, indien een bestuursrechter, de Varhoven administrativen sad of een rechtspersoon partij in de procedure is.”

- 11 Artikel 162 van de Danachno-osiguriteln protsesualen kodeks (wetboek van rechtsvordering in fiscale en socialezekerheidszaken) bepaalt in detail welke vorderingen van de staat en de gemeenten publiek van aard zijn.

Unierecht

- 12 In artikel 4, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) is het beginsel van loyale samenwerking verankerd.
- 13 Verordening (EG) nr. 1974/2006 van de Commissie van 15 december 2006 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad inzake steun voor plattelandontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandontwikkeling (ELFPO) (PB 2006, L 368, blz. 15), gewijzigd bij verordening (EG) nr. 434/2007 van de Commissie van 20 april 2007 (PB 2007, L 104, blz. 8) (hierna: „verordening nr. 1974/2006”), is ingetrokken bij gedelegeerde verordening (EU) nr. 807/2014 van de Commissie van 11 maart 2014 tot aanvulling van verordening (EU) nr. 1305/2013 van het Europees Parlement en de Raad inzake bijstand voor plattelandontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (Elfpo) en tot invoering van overgangsbepalingen (PB L 227, 2014, blz. 1). Volgens artikel 19 van gedelegeerde verordening nr. 807/2014 bleef verordening (EG) nr. 1974/2006 echter van toepassing voor concrete acties die werden uitgevoerd krachtens programma’s die de Commissie vóór 1 januari 2014 op grond van verordening (EG) nr. 1698/2005 had goedgekeurd.
- 14 Overweging 37 van verordening nr. 1974/2006 luidt:

„Voor verscheidene maatregelen geldende bepalingen dienen te worden vastgesteld op het gebied van met name de uitvoering van geïntegreerde concrete acties, investeringsmaatregelen, de overdracht van het bedrijf gedurende de looptijd van een verbintenis die is aangegaan als voorwaarde voor de toekenning van steun, de uitbreiding van de oppervlakte van het bedrijf en de bepaling van verschillende categorieën van overmacht of uitzonderlijke omstandigheden.”
- 15 Artikel 47 van verordening nr. 1974/2006 luidt:

„1. De lidstaten kunnen met name de volgende categorieën van overmacht of uitzonderlijke omstandigheden erkennen in welk geval zij niet de gedeeltelijke of volledige terugbetaling van de door de begunstigde ontvangen steun verlangen:

- a) het overlijden van de begunstigde;
- b) langdurige arbeidsongeschiktheid van de begunstigde;
- c) de onteigening van een groot deel van het bedrijf, indien deze onteigening op de dag waarop de verbintenis is aangegaan, niet was te voorzien;
- d) een ernstige natuurramp die grote schade aanricht aan grond van het bedrijf;
- e) het door een ongeluk tenietgaan van veehouderijgebouwen van het bedrijf;
- f) een epizoötie die de gehele veestapel van de landbouwer of een deel ervan treft.

2. Van gevallen van overmacht of uitzonderlijke omstandigheden doet de begunstigde of diens rechtsverkrijgende de bevoegde autoriteit een schriftelijke kennisgeving toekomen, samen met relevante bewijzen ten genoegen van die autoriteit, binnen tien werkdagen na de datum waarop de begunstigde of diens rechtsverkrijgende in staat is dit te doen.”

- 16 De verwijzende rechter verwijst tevens naar de artikelen 36 en 37 van verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad van 20 september 2005 inzake steun voor plattelandontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandontwikkeling (ELFPO) (PB 2005, L 277, blz. 1), alsook naar overweging 5 en de artikelen 2 en 121 van verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van verordeningen (EEG) nr. 352/78, (EG) nr. 165/94, (EG) nr. 2799/98, (EG) nr. 814/2000, (EG) nr. 1290/2005 en (EG) nr. 485/2008 van de Raad (PB 2013, L 347, blz. 549).

Beknopte weergave van de feiten en het hoofdgeding

- 17 In 2012 heeft M. P. M. huurovereenkomsten afgesloten voor landbouwgrond uit het grondfonds van de Staat voor een periode van vijf jaar.
- 18 M. P. M. is geregistreerd als landbouwer bij het Staatsfonds voor landbouw. Hij heeft zich via steunaanvragen uit [de jaren] 2013, 2014 en 2015 – onder maatregel 211 „Betalingen aan landbouwers in berggebieden ter compensatie van natuurlijke beperkingen” en maatregel 212 „Betalingen aan landbouwers in andere dan berggebieden ter compensatie van beperkingen” van het Plattelandontwikkelingsprogramma voor de periode 2007-2013 – verbonden om

de gehuurde landbouwgronden, die voorwerp van de huurovereenkomsten waren, in goede landbouw- en milieuconditie te houden.

- 19 Op 11 augustus 2015 wordt de eerdergenoemde Zakon za izmenenie i dopalnenie na ZSPZZ (wet tot wijziging en aanvulling van de ZSPZZ) gepubliceerd. Daarin wordt bepaald dat begunstigden die vóór 24 februari 2015 huur- of pachtovereenkomsten hebben afgesloten voor graas-, gras- en hooilanden behorend tot het grondfonds van de Staat of dat van de gemeente verplicht zijn de overeenkomsten vóór 1 februari 2016 in overeenstemming te brengen met de vereisten van artikel 37i, leden 1 en 4, ZSPZZ. Bij gebreke daarvan worden hun huur- of pachtovereenkomsten beëindigd.
- 20 M. P. M. was van mening onmogelijk te kunnen voldoen aan de vereisten van voornoemd artikel 37i en heeft verzocht om opzegging van de overeenkomsten (iets wat overigens ook zonder zijn instemming zou zijn gebeurd op grond van de wetswijziging). Met ingang van 1 oktober 2015 werden zijn huurovereenkomsten voor de landbouwgronden uit het grondfonds van de Staat via aanvullende overeenkomsten met het Ministerie van Landbouw en Voedselvoorziening beëindigd.
- 21 M. P. M. heeft het Staatsfonds voor landbouw op de hoogte gebracht van deze omstandigheden en laten weten dat hij wegens de opzegging van de overeenkomsten niet langer in staat was om de aangegane vijfjarige verplichting na te komen.
- 22 Op 23 april 2020 heeft de Zamestnik izpalnitelen direktor na Darzhaven fond „Zemedelie” (adjunct-uitvoerend directeur van het Staatsfonds voor landbouw, Bulgarije) op basis van artikel 14, lid 1, punt 3, van besluit nr. 11/2008 een besluit houdende een overheidsvordering van de staat vastgesteld (hierna: „besluit betreffende maatregel 212”), waarmee M. P. M. werd uitgesloten van steun onder maatregel 212 en een publieke vordering van de staat ten bedrage van 724,92 Bulgaarse lev (BGN) werd vastgesteld, wat overeenkwam met 50 % van het totale bedrag dat hem in het kader van maatregel 212 voor de steunperioden 2013-2015 was betaald. Volgens de autoriteit had de aangegane verplichting kunnen worden nagekomen door andere in hetzelfde gebied gelegen percelen aan te melden, en was er geen sprake van overmacht of andere uitzonderlijke omstandigheden.
- 23 M. P. M. heeft dit besluit aangevochten bij de Administrativen sad Plovdiv die zijn beroep evenwel heeft afgewezen. In het hiertegen ingestelde cassatieberoep heeft de Varhoven administrativen sad bij definitief vonnis nr. 11358 van 10 november 2021 het vonnis in eerste aanleg bevestigd. Zowel de rechter in eerste aanleg als de Varhoven administrativen sad is ervan uitgegaan dat de opzegging van de huurovereenkomsten geen beletsel vormde voor de nakoming van de meerjarige verplichting. Zij hebben geoordeeld dat de wijziging van de ZSPZZ geen overmacht of uitzonderlijke omstandigheid is in de zin van §1, punt 3, van de aanvullende bepalingen juncto artikel 15 van besluit nr. 11/2008. De Varhoven administrativen sad heeft verklaard dat de opsomming van gevallen

van overmacht in besluit nr. 11/2008 uitputtend is en volledig overeenkomt met artikel 2, lid 2, van verordening nr. 1306/2013.

- 24 In de bij de Varhoven administrativen sad aanhangige procedure heeft M. P. M. verzocht om een prejudiciële verwijzing naar het Hof van Justitie ter zake van onder andere de vraag of de opsomming van gevallen van overmacht in artikel 2, lid 2 van verordening nr. 1306/2013 limitatief is en of deze bepaling verplichtingen fundeert.
- 25 Het verzoek om een prejudiciële verwijzing is door de Varhoven administrativen sad afgewezen op grond dat de vragen te algemeen en hypothetisch waren, en betrekking hadden op vermeende feiten en omstandigheden, en niet op onduidelijkheid of de noodzaak tot uitlegging van artikel 2, lid 2 van verordening nr. 1306/2013.
- 26 Op 23 april 2020 heeft de adjunct-uitvoerend directeur van het Staatsfonds voor landbouw op basis van artikel 14, lid 1, punt 3, van besluit nr. 11/2008 ook een tweede besluit houdende een publieke vordering van de staat vastgesteld (hierna: „besluit betreffende maatregel 211”), waarbij M. P. M. werd uitgesloten van steun onder maatregel 211 en een publieke staatsvordering werd vastgesteld ten bedrage van 9 192,56 BGN, wat overeenkomt met 50 % van het totale bedrag dat hem in het kader van maatregel 211 voor de steunperioden 2013-2015 was betaald. Volgens deze autoriteit had ook in dit geval de aangegane verplichting kunnen worden nagekomen door andere in hetzelfde gebied gelegen percelen aan te melden, en was er geen sprake van overmacht of andere uitzonderlijke omstandigheden.
- 27 M. P. M. is opgekomen tegen het besluit betreffende maatregel 211. De Administrativen sad Plovdiv heeft hem in het gelijk gesteld en dit besluit nietig verklaard. In het hiertegen door het Staatsfonds voor landbouw ingestelde cassatieberoep heeft de Varhoven administrativen sad bij definitieve uitspraak nr. 10235 van 8 oktober 2021 de uitspraak van de Administrativen sad Plovdiv vernietigd en het beroep van M. P. M. tegen het besluit betreffende maatregel 211 verworpen. De Varhoven administrativen sad heeft geoordeeld dat de opzegging van de huurovereenkomsten geen belemmering vormt voor de nakoming van de aangegane verplichting en dat landbouwers niet verplicht zijn om aan de aangegane verplichting met precies dezelfde percelen te voldoen. Volgens deze rechter vormt de wetswijziging van de ZSPZZ geen overmacht of uitzonderlijke omstandigheid is in de zin van §1, punt 3, van de aanvullende bepalingen juncto artikel 15 van besluit nr. 11/2008. Hij heeft verklaard dat de opsomming van gevallen van overmacht in besluit nr. 11/2008 uitputtend is en volledig overeenkomt met artikel 2, lid 2, van verordening nr. 1306/2013. Volgens hem zijn, om te beginnen, de gevallen van overmacht uitputtend opgesomd en heeft voorts M. P. M. de mogelijkheid gehad om zijn landbouwactiviteiten binnen de wettelijke termijn in overeenstemming te brengen met de nieuwe eisen van de ZSPZZ.

- 28 Het hoofdgeding is in eerste aanleg ingeleid bij de Administrativen sad Plovdiv door de vordering van M. P. M. krachtens artikel 4, lid 3, VEU en artikel 2c, lid 1, punt 1, ZODOV, waarbij hij schadevergoeding vordert voor materiële en immateriële schade wegens aansprakelijkheid van de Bulgaarse staat voor kennelijke schending van het Unierecht. Verweerders zijn het ministerie van Landbouw en Voedselvoorziening, het Staatsfonds voor landbouw en de Varhoven administrativen sad. Volgens M. P. M. hebben zij het Unierecht geschonden en hem schade berokkend door respectievelijk besluit nr. 11/2008 en de twee hem betreffende besluiten vast te stellen, alsmede door de definitieve rechterlijke uitspraken in de tegen deze besluiten ingestelde beroepen. Hij vordert hoofdelijke veroordeling van verweerders tot betaling van een schadevergoeding van in totaal 13 708,81 BGN voor materiële schade en 1 000 BGN voor immateriële schade.
- 29 De Administrativen sad Plovdiv heeft de vorderingen ongegrond verklaard. Deze rechter achtte §1, punt 3, van de aanvullende bepalingen en artikel 15 van besluit nr. 11/2008 van toepassing, evenals de bepalingen van verordeningen nr. 1305/2013 en nr. 1306/2013. De Administrativen sad Plovdiv heeft geoordeeld dat besluit nr. 11/2008 niet strijdig is met het toepasselijke Unierecht. Onder verwijzing naar punt 105 van het arrest van het Hof van Justitie van 4 oktober 2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807), heeft de Administrativen sad Plovdiv verklaard dat er geen sprake was van ernstige schending van het Unierecht door verweerders. Deze rechter heeft in het bijzonder opgemerkt dat het arrest van het Hof van Justitie van 18 januari 2024, Askos Properties (C-656/22, EU:C:2024:56), is gewezen na de besluiten respectievelijk beslissingen van de Bulgaarse overheidsinstanties en rechterlijke instanties en ook na het definitieve arrest van de Varhoven administrativen sad. De Administrativen sad Plovdiv verwijst tevens naar het arrest van het Hof van Justitie van 28 juli 2016, Tomášová (C-168/15, EU:C:2016:602), waarin het Hof heeft verklaard dat een beslissing van een rechter in laatste aanleg die niet in overeenstemming is met latere rechtspraak van het Hof, niet als kennelijke schending van vaste rechtspraak van het Hof wordt beschouwd.

Belangrijkste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 30 M. P. M. stelt dat het ministerie van Landbouw en Voedselvoorziening aansprakelijk is vanwege de vaststelling bij besluit nr. 11/2008 van een gedelegeerde normatieve handeling die de werkingssfeer van Unierechtelijke bepalingen – die een opsomming omvatten van de gevallen van overmacht als reden voor vrijstelling van de verplichting tot terugbetaling van de in het kader van het Plattelandsontwikkelingsprogramma voor de periode 2007-2013 ontvangen steun – beperkt. De aansprakelijkheid van het Staatsfonds voor landbouw vloeit voort uit de vaststelling van de onrechtmatige besluiten. De aansprakelijkheid van de Varhoven administrativen sad vloeit voort uit de definitieve uitspraken in de beroepen tegen beide besluiten die kennelijk in strijd

zijn met het Unierecht, en uit het feit dat deze rechterlijke instantie geen prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie heeft voorgelegd.

Motivering van de prejudiciële verwijzing

- 31 Volgens de rechtspraak van het Hof inzake de buitencontractuele aansprakelijkheid van de lidstaten is voor staatsaansprakelijkheid vereist dat aan de volgende cumulatieve voorwaarden is voldaan: 1. schending van een Unierechtelijke norm die rechten toekent aan particulieren; 2. de schending moet voldoende gekwalificeerd zijn; 3. de schending moet schade hebben veroorzaakt, en 4. er moet een rechtstreeks causaal verband bestaan tussen de schending en de schade. Uit deze rechtspraak blijkt ook dat er geen beperking is ten aanzien van het soort overheidsorgaan dat de schade zou hebben veroorzaakt, en dat rechterlijke aansprakelijkheid voor uitspraken in laatste instantie enkel in uitzonderlijke gevallen geldt wanneer de betrokken rechter het toepasselijke recht kennelijk heeft geschonden (arrest van 30 september 2003, Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, punt 59).
- 32 Aangezien de eerste steunaanvraag van M. P. M. in maart 2013 werd ingediend, zijn de daarna uitgeoefende activiteiten onderdeel van een programma dat is goedgekeurd door de Commissie op basis van verordening nr. 1698/2005. Volgens artikel 19 van gedelegeerde verordening nr. 807/2014 bleef verordening nr. 1974/2006 van toepassing voor concrete acties die werden uitgevoerd krachtens programma's die de Commissie vóór 1 januari 2014 op grond van verordening (EG) nr. 1698/2005 had goedgekeurd (zoals in casu). Op 1 januari 2014 is bovendien verordening nr. 1306/2013 in werking getreden. Hieruit volgt dat in dit geval de volgende verordeningen van toepassing zijn: verordening nr. 1698/2005, verordening nr. 1974/2006 en verordening nr. 1306/2013.

Bestaan van een geschonden Unierechtelijke norm

- 33 Gezien het geschetste juridische kader is de verwijzende kamer van de Varhoven administrativen sad van oordeel dat M. P. M. (hierna ook: „verzoeker” of „de begunstigde”) een Unierechtelijke norm heeft aangevoerd die hem als privaatrechtelijk subject rechten verleent, waarvan de schending hem materiële en immateriële schade heeft toegebracht.
- 34 In het verzoekschrift wordt duidelijk verwezen naar artikel 47 van de toepasselijke verordening nr. 1974/2006. Volgens deze direct toepasselijke bepaling is bij de genoemde gevallen van overmacht geen gedeeltelijke of volledige terugbetaling van de door de begunstigde ontvangen steun vereist.
- 35 Het staat buiten kijf dat deze bepaling de regeling behelst van de rechten van een privaatrechtelijk subject dat zich rechtstreeks op deze bepaling kan beroepen om zijn verplichtingen te beëindigen zonder de ontvangen steun geheel of gedeeltelijk te hoeven terugbetalen.

- 36 De strekking van deze bepaling wordt verduidelijkt door artikel 2 van de toepasselijke verordening nr. 1306/2013 die een niet-uitputtende opsomming bevat van dezelfde gevallen van „overmacht” en „uitzonderlijke omstandigheden” voor de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB). In overweging 5 van verordening nr. 1306/2013 staat te lezen dat deze opsomming niet-uitputtend is en dat de bevoegde nationale autoriteiten „hun besluiten aangaande overmacht of uitzonderlijke omstandigheden [...] per geval [moeten nemen] op basis van relevant bewijsmateriaal waarbij het begrip ‚overmacht’ wordt uitgelegd in het licht van het landbouwrecht van de Unie en met inbegrip van de jurisprudentie van het Hof van Justitie”.
- 37 Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft – nog vóór de besluiten respectievelijk beslissingen van de verwerende instanties – reeds geoordeeld dat overmacht elk voorval is dat te wijten is aan abnormale en onvoorziene omstandigheden die zich buiten toedoen van de ondernemer hebben voorgedaan en waarvan de gevolgen in weerwil van alle mogelijke voorzorgen niet hadden kunnen worden vermeden (arrest van 17 december 2015, Szemerey, C-330/14, EU:C:2015:826, punt 58). Deze definitie volgt ook uit de gangbare betekenis van het begrip, waaruit logischerwijs volgt dat er geen uitputtende opsomming kan zijn van omstandigheden die als overmacht kunnen worden gekwalificeerd.

Mogelijke schending door de overheidsinstantie die de besluiten heeft vastgesteld

- 38 Met de in 2015 gepubliceerde wijziging van de ZSPZZ werd aan de begunstigden die vóór 24 februari 2015 huur- of pachtovereenkomsten hadden gesloten voor graas-, gras- en hooilanden behorend tot het grondfonds van de Staat of dat van de gemeente, een termijn gegeven om hun contracten in overeenstemming te brengen met de vereisten van artikel 37i, leden 1 en 4, ZSPZZ. Volgens artikel 37i, lid 1, worden de graas-, gras- en hooilanden behorend tot het grondfonds van de Staat of dat van de gemeente verhuurd of verpacht aan eigenaren of gebruikers van veehouderijbedrijven met weidegebonden landbouwdieren die geregistreerd zijn in het geïntegreerde informatiesysteem van de Bulgarska agentsia po bezopasnost na hranite [Bulgaars agentschap voor voedselveiligheid].
- 39 Ten tijde van het aangaan van de litigieuze vijfjarige verplichtingen door de begunstigde bestond een dergelijke eis nog niet. Reeds in zijn bezwaren tegen de inleiding van de procedure tot vaststelling van de besluiten heeft verzoeker aangevoerd dat de genoemde wetswijziging een geval van overmacht was dat hij op het moment van het aangaan van de vijfjarige verplichtingen waarop het geschil betrekking heeft, niet had kunnen voorzien, waardoor hij niet verplicht is de toegekende financiële steun geheel of gedeeltelijk terug te betalen.
- 40 De overheidsinstantie motiveert haar conclusie dat er geen sprake is van overmacht met het argument dat de begunstigde andere percelen had kunnen

aanmelden en dat de aangegane verplichting had kunnen worden overgedragen aan een andere persoon. Volgens de verwijzende rechter snijden deze twee argumenten evenwel geen hout. Bovendien houden deze argumenten geen verband met het door verzoeker aangevoerde argument voor ontslag van aansprakelijkheid bij beëindiging van de agro-ecologische verplichtingen, namelijk de wetswijziging die de begunstigde verplicht binnen korte tijd een veehouderijbedrijf te verwerven om de aangegane verplichtingen voort te zetten.

- 41 De rechtspraak van de Varhoven administrativen sad over soortgelijke zaken is echter tegenstrijdig. In sommige zaken werd ervan uitgegaan dat het bestaan was aangetoond van een bijzondere, voor de begunstigde onvoorzienbare omstandigheid die een grond is voor ontslag van de verplichting tot terugbetaling van de ontvangen steun. In andere zaken werd geoordeeld dat de opsomming van gevallen van overmacht uitputtend is en dat de begunstigde geen grond voor het genoemde ontslag had aangetoond.
- 42 Daarom stelt de verwijzende rechter, die in laatste instantie moet beslissen of de begunstigde recht heeft op vergoeding van de schade die is veroorzaakt door de overheidsinstantie die de besluiten heeft vastgesteld, de eerste en tweede prejudiciële vraag.

Mogelijke schending door de Varhoven administrativen sad

- 43 Uit de duidelijke bepalingen van het Unierecht, hierboven aangehaald, volgt ondubbelzinnig dat de opsomming van de gevallen van overmacht als grond voor ontslag van de verplichting tot terugbetaling van ontvangen steun onder het Plattelandsontwikkelingsprogramma voor de periode 2007-2013 niet uitputtend is. Alleen al de gedachte dat een opsomming van gevallen van overmacht uitputtend is, is logisch gezien nogal problematisch. Niettemin werd er in beide definitieve uitspraken van de Varhoven administrativen sad van uitgegaan dat de opsomming wel uitputtend is. De vraag rijst of de motivering van de Varhoven administrativen sad voldoet aan de eis van bovengenoemde overweging 5 van verordening nr. 1306/2013, namelijk dat deze rechter per geval beslist op basis van relevant bewijsmateriaal waarbij het begrip „overmacht” wordt uitgelegd in het licht van het landbouwwrecht van de Unie en met inbegrip van de jurisprudentie van het Hof van Justitie.
- 44 Noch in de procedure die tot de vaststelling van de besluiten heeft geleid, noch in de gerechtelijke procedures waarin deze zijn aangevochten, is enige informatie verzameld waaruit blijkt dat de begunstigde in staat was om binnen de wettelijke termijn aan de nieuwe eis te voldoen om de gehuurde staatsgronden te kunnen blijven gebruiken, of dat hij zich op een andere manier had kunnen onttrekken aan de verplichting om de toegekende steun terug te betalen. Hij heeft de overheidsinstantie tijdig in kennis gesteld van de uitzonderlijke omstandigheden waarop hij zich beriep. Ondanks deze omstandigheden, waaruit een reden voor vrijstelling van de terugbetalingsverplichting blijkt, werd hem deze geweigerd.

- 45 Wat betreft het feit dat de Varhoven administrativen sad niet heeft verzocht om een prejudiciële beslissing, is de verwijzende kamer van de Varhoven administrativen sad van oordeel dat dit in casu kan worden beschouwd als een schending van het Unierecht. De Varhoven administrativen sad heeft in beide zaken, in weerwil van de duidelijke bewoordingen van overweging 5 van verordening nr. 1306/2013, geoordeeld dat de opsomming uitputtend is. In een van de zaken heeft de Varhoven administrativen sad weliswaar erkend dat de begunstigde de wetswijzigingen ten tijde van het indienen van de aanvraag voor steun niet had kunnen voorzien, maar hij heeft overwogen dat de begunstigde nog tijd had om aan de voorwaarde te voldoen. De Varhoven administrativen sad is evenwel niet nagegaan of de gestelde voorwaarde haalbaar was en of de daarvoor gestelde termijn voldoende was.
- 46 Daarom vraagt de verwijzende rechter zich af of de Varhoven administrativen sad met zijn twee definitieve uitspraken duidelijke normen van het Unierecht heeft geschonden door deze onjuist uit te leggen, en heeft geweigerd om een prejudiciële vraag te stellen over de uitlegging, waardoor de voornaamste grief van verzoeker niet is behandeld en een bewezen uitzonderlijke omstandigheid, buiten de wil van de begunstigde die grond is voor ontslag van de verplichting tot terugbetaling van de ontvangen steun, over het hoofd is gezien; en of deze rechterlijke instantie heeft voldaan aan de eis van bovengenoemde overweging 5 van verordening nr. 1306/2013 om over vermeende overmacht per geval te besluiten op basis van relevant bewijsmateriaal waarbij het begrip „overmacht” wordt uitgelegd in het licht van het landbouwrecht van de Unie en met inbegrip van de jurisprudentie van het Hof van Justitie.
- 47 Volgens het arrest van het Hof van 13 juni 2006, *Traghetti del Mediterraneo* (C-173/03, EU:C:2006:391, punt 35), mag een situatie waarin juist bij de uitoefening van de bevoegdheid van uitlegging sprake is van een kennelijke schending van het geldende gemeenschapsrecht of waarin de nationale rechter het nationale recht op een wijze uitlegt die in de praktijk leidt tot een schending van het geldende gemeenschapsrecht, niet worden uitgesloten van de toepassing van de aansprakelijkheid van de staat voor schade. Tevens is geoordeeld dat de aansprakelijkheid van de overheid niet kan worden uitgesloten indien de aan een rechterlijke instantie van die staat toerekenbare schending het gevolg is van een beoordeling van feiten en bewijs (punten 37-40 van hetzelfde arrest).
- 48 De verwijzende kamer van de Varhoven administrativen sad is op de hoogte van de richtlijnen betreffende de criteria voor voldoende materiële ernst van een mogelijke schending van het Unierecht, zoals geformuleerd in punt 25 van het arrest van het Hof van 28 juli 2016, *Tomášová* (C-168/15, EU:C:2016:602), volgens welke „de nationale rechter rekening [moet] houden met alle aspecten die de hem voorgelegde situatie kenmerken. Aldus behoren volgens de rechtspraak van het Hof tot de aspecten die in dit verband in aanmerking kunnen worden genomen onder meer de mate van duidelijkheid en nauwkeurigheid van de geschonden regel, de omvang van de beoordelingsmarge die de geschonden regel de nationale autoriteiten laat, de vraag of al dan niet opzettelijk een schending is

begaan of schade is veroorzaakt, de vraag of een eventuele onjuiste rechtsopvatting al dan niet verschoonbaar is, de vraag of de handelwijze van een instelling van de Unie heeft kunnen bijdragen tot de vaststelling of de instandhouding van met het Unierecht strijdige nationale maatregelen of praktijken, alsook het feit dat de betrokken rechter zijn verplichting heeft verzuimd om krachtens artikel 267, derde alinea, VWEU een prejudiciële vraag te stellen”.

- 49 In casu is de norm van het Unierecht betreffende de aard van de opsomming van de gevallen van overmacht verkeerd uitgelegd, maar hoewel de norm duidelijk en precies is, biedt zij de nationale rechter een ruime beoordelingsvrijheid bij de beoordeling of is aangetoond dat er een onvoorziene omstandigheid bestaat die de begunstigde ontslaat van aansprakelijkheid. Dit doet bij de verwijzende rechter twijfel rijzen of de vaststelling door de rechter die over de schadevergoeding beslist dat de nationale rechter in laatste aanleg bij de beoordeling van de feiten en het bewijsmateriaal mogelijk een fout heeft gemaakt die de rechter die over de schadevergoeding beslist als een kennelijke schending van het Unierecht beschouwt, de procedure inzake de buitencontractuele aansprakelijkheid van de staat in het concrete geval niet verandert in een soort hogere instantie die de juistheid van de definitieve uitspraak toetst. Het antwoord op de vraag of het gaat om kennelijke schending wordt ook bemoeilijkt door het feit dat de rechtspraak van de Varhoven administrativen sad in soortgelijke zaken tegenstrijdig is (zoals in punt 41 hierboven is uiteengezet).
- 50 Het bovenstaande brengt de verwijzende rechter ertoe de derde en vierde prejudiciële vraag te stellen.

Eventuele schending door de instantie die besluit nr. 11/2008 heeft vastgesteld

- 51 Besluit nr. 11/2008 is een gedelegeerde normatieve handeling, vastgesteld door de minister van Landbouw en Voedselvoorziening op grond van een wettelijke bepaling die hem de bevoegdheid verleent besluiten vast te stellen ter uitvoering van het Plattelandsontwikkelingsprogramma voor de periode 2007-2013.
- 52 De rechter van eerste aanleg en ook de Varhoven administrativen sad in zijn definitieve uitspraken ter zake van de betwisting van de genoemde besluiten, zijn ervan uitgegaan dat de bepalingen van besluit nr. 11/2008 en het secundaire Unierecht niet met elkaar botsen.
- 53 Feitelijk bevat artikel 47 van verordening nr. 1974/2006 een niet-uitputtende opsomming van zes gevallen van overmacht of uitzonderlijke omstandigheden op [onder a) tot en met f)].
- 54 In besluit nr. 11/2008 zijn de eerste vier gevallen opgesomd. Gezien de niet-uitputtende opsomming leidt het weglaten van de laatste twee (die bovendien op geen enkele wijze betrekking hebben op het onderhavige geval) niet tot een botsing tussen de bepalingen van het nationale en het Unierecht.

- 55 Daarom kan, enerzijds, worden aangenomen dat de rechter van eerste aanleg de vordering tegen het ministerie van Landbouw en Voedselvoorziening uiteindelijk terecht heeft afgewezen, omdat het niet toepassen van de regeling inzake overmacht niet voortvloeit uit de inhoud van de door het ministerie vastgestelde gedelegeerde normatieve handeling, maar uit de uitlegging ervan door nationale overheidsinstanties en rechterlijke instanties.
- 56 Anderzijds vermeldt het [nationale] besluit minder gevallen dan die welke bijvoorbeeld in artikel 47, lid 1, van verordening nr. 1974/2006 zijn opgenomen, zonder te preciseren dat deze opsomming niet-uitputtend is.
- 57 Wordt ervan uitgegaan dat de [nationale] instantie die het besluit heeft vastgesteld het Unierecht kennelijk heeft geschonden, dan moet ook worden nagegaan of er een direct oorzakelijk verband bestaat tussen deze schending en de door de begunstigde geleden schade, wanneer de schade pas indirect door de uitlegging van het [nationale] besluit door andere nationale overheidsinstanties en rechterlijke instanties is ontstaan.
- 58 Daarom stelt de verwijzende rechter, als laatste instantie die moet beslissen of de begunstigde recht heeft op vergoeding van de schade die is veroorzaakt door de instantie die de nationale gedelegeerde normatieve handeling heeft vastgesteld, de vijfde en zesde prejudiciële vraag.