



Datum van
inontvangstneming

:

26/11/2021

Zaak C-636/21**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:**

15 oktober 2021

Verwijzende rechter:

Consiglio di Stato (Italië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

13 oktober 2021

Verzoekende partij:

NN

Verwerende partij:

Regione Lombardia

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Bij de Consiglio di Stato (hoogste bestuursrechter, Italië) ingesteld hoger beroep tegen het vonnis van de Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (bestuursrechter in eerste aanleg Lombardije, Italië; hierna: „TAR Lombardia”) houdende verwerping van het beroep dat een landbouwer had ingesteld tegen een besluit van de Regione Lombardia waarbij hem de steun is geweigerd die wordt geboden als marktondersteuning voor de sectoren eieren en pluimveevlees in Italië naar aanleiding van een uitbraak van aviaire influenza.

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële vraag

Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de verenigbaarheid met artikel 220 van verordening nr. 1308/2013 en met uitvoeringsverordening 2019/1323 van een nationale regeling die aldus wordt uitgelegd en toegepast dat de steun ter vergoeding van de door aviaire influenza veroorzaakte schade

uitsluitend wordt toegekend aan ondernemingen die op de datum van indiening van de aanvraag in bedrijf zijn.

Artikel 267 VWEU

Prejudiciële vraag

„Verzetten artikel 220 van verordening (EU) nr. 1308/2013 van het Europees Parlement en de Raad en uitvoeringsverordening (EU) 2019/1323 van de Commissie van 2 augustus 2019 zich tegen een nationale regeling (zoals [de] Decreto Ministeriale van 15 januari 2020 van de Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali) die aldus is bedoeld en wordt toegepast dat uitsluitend ondernemingen die hun activiteiten op de datum van indiening van de aanvraag niet hebben gestaakt toegang hebben tot maatregelen ter compensatie van door aviaire influenza veroorzaakte schade?”

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Artikel 107 VWEU

Artikel 42 VWEU

Verordening (EU) nr. 1308/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van een gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten en tot intrekking van de verordeningen (EEG) nr. 922/72, (EEG) nr. 234/79, (EG) nr. 1037/2001 en (EG) nr. 1234/2007 van de Raad; met name artikel 220.

Uitvoeringsverordening (EU) 2019/1323 van de Commissie van 2 augustus 2019 inzake uitzonderlijke marktondersteuningsmaatregelen voor de sectoren eieren en pluimveevlees in Italië; met name artikel 2.

Richtsnoeren van de Europese Unie voor staatssteun in de landbouw- en de bosbouwsector en in plattelandsgebieden 2014-2020; met name punt 66, punt 75, onder f), en punt 365.

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Decreto del Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali del 15 gennaio 2020 – modalità di attuazione del regolamento di esecuzione (UE) n. 2019/1323 della Commissione, relativo a misure eccezionali di sostegno del mercato nei settori delle uova e delle carni di pollame in Italia (besluit van het ministerie van Land- en Bosbouw en Voedselvoorziening van 15 januari 2020 – voorschriften voor de uitvoering van uitvoeringsverordening (EU) 2019/1323 van de Commissie inzake uitzonderlijke marktondersteuningsmaatregelen voor de

sectoren eieren en pluimveevlees in Italië; hierna: „DM nr. 383/2021”); met name artikel 3 en artikel 4, lid 2.

Korte uiteenzetting van de feiten en van de procedure

- 1 NN, een landbouwer, was eigenaar van drie pluimveebedrijven. Wegens de veterinaire beperkingen naar aanleiding van een uitbraak van aviaire influenza heeft hij de activiteiten van die bedrijven tussen oktober en december 2017 meerdere malen moeten stopzetten. Vervolgens heeft NN de bedrijven in november 2019 aan zijn kinderen overgedragen.
- 2 Op 15 januari 2020 heeft het Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali DM nr. 383/2020 houdende voorschriften voor de uitvoering van uitvoeringsverordening (EU) 2019/1323 van de Commissie inzake uitzonderlijke marktondersteuningsmaatregelen voor de sectoren eieren en pluimveevlees in Italië vastgesteld. Dit ministeriële besluit voorziet in steun ter compensatie van door de uitbraak van aviaire influenza veroorzaakte schade. In het bijzonder bepaalt artikel 3 dat steun kan worden aangevraagd door: a) ondernemingen die eieren produceren; b) ondernemingen die kuikens produceren; c) ondernemingen die broedkippen, legkippen en vleeskippen houden; d) eierpakstations. Daarnaast moet volgens artikel 4, lid 2, van dat besluit om voor steun in aanmerking te komen de schade worden aangetoond die de aanvrager in het tijdsbestek van 1 oktober 2017 tot en met 30 juni 2018 heeft geleden als gevolg van de uitvoering van de veterinaire maatregelen die zijn vastgesteld om de uitbraak van aviaire influenza in te dammen.
- 3 Op 10 april 2020 heeft NN op grond van DM nr. 383/2020 een steunaanvraag bij de Regione Lombardia ingediend. De Regione Lombardia heeft deze aanvraag afgewezen, omdat NN op de datum van indiening ervan geen eigenaar van pluimveebedrijven was en dus niet voldeed aan het vereiste van artikel 3 van dat ministerieel besluit. Volgens deze bepaling komen namelijk uitsluitend ondernemingen die in de pluimveesector werkzaam zijn voor steun in aanmerking. In dit verband werd de door NN aangevoerde omstandigheid dat de activiteit door zijn kinderen wordt voortgezet, niet relevant geacht.
- 4 NN is tegen de afwijzing van de Regione Lombardia opgekomen bij de TAR Lombardia. De TAR Lombardia heeft het beroep evenwel verworpen, en daarbij met name aangevoerd dat uitvoeringsverordening 2019/1323 tot doel heeft landbouwers die nog actief zijn te helpen door hun de geleden schade te vergoeden – niet om de landbouwers schadeloos te stellen, maar om de markt, en dus de actieve landbouwers, te ondersteunen. Volgens de TAR Lombardia kon overigens niet worden uitgesloten dat het door de kinderen van NN overgenomen landbouwbedrijf voor steun in aanmerking kwam, maar had de aanvraag moeten worden ingediend door de nieuwe ondernemers en niet door de vader, die geen ondernemer meer is.

- 5 Bij verzoekschrift van 19 maart 2020 heeft NN bij de Consiglio di Stato hoger beroep ingesteld tegen het vonnis van de TAR Lombardia. In dat hoger beroep heeft NN uitdrukkelijk verzocht om het Hof van Justitie krachtens artikel 267 VWEU om een prejudiciële beslissing te verzoeken over de juiste uitlegging van artikel 220 van verordening (EU) nr. 1308/2013 en uitvoeringsverordening 2019/1323, dat wil zeggen de bepalingen van Unierecht die bij DM nr. 383/2020 van 15 januari 2020 ten uitvoer zijn gelegd.

Voornaamste argumenten van de partijen in het hoofdgeding

- 6 Volgens de uitlegging van de Regione Lombardia, die door de TAR Lombardia is aanvaard, wordt de toegang tot de steun door artikel 3 van DM nr. 383/2020 beperkt tot ondernemingen die op de datum van de aanvraag nog actief zijn in de sector eieren en pluimveevlees in Italië. Ondernemingen die als gevolg van de uitbraak van aviaire influenza weliswaar schade hebben geleden, maar hun activiteiten vervolgens hebben stopgezet, komen niet voor steun in aanmerking.
- 7 Deze uitlegging is afgeleid uit het voorwerp van DM nr. 383/2020, te weten marktondersteuning voor de sector pluimveevlees in Italië. De economische maatregel „marktondersteuning” is weliswaar vastgesteld naar aanleiding van een schadebrengende gebeurtenis die noodzakelijkerwijs in het verleden heeft plaatsgevonden, maar is op de toekomst gericht, aangezien hij ten goede komt aan landbouwbedrijven die op de datum van de aanvraag actief zijn en nog steeds aan de markt deelnemen. Onder „markt” moet worden verstaan het geheel van ondernemingen die op een bepaald tijdstip daarop actief zijn, en niet van ondernemingen die op de markt werkzaam waren voordat de steun werd vastgesteld.
- 8 De door de Regione Lombardia voorgestane uitlegging van DM nr. 383/2020 wordt betwist door NN, die van mening is dat de in dit besluit bedoelde steun naar zijn aard een vergoeding voor de geleden schade is en als zodanig juist moet worden toegekend aan ondernemingen die actief waren op het tijdstip waarop de schadeveroorzakende gebeurtenis zich heeft voorgedaan, ook indien zij hun activiteiten later hebben stopgezet.
- 9 Daarnaast betoogt hij dat de uitlegging van de Regione Lombardia onbillijk is omdat die inhoudt dat juist de ondernemingen die het zwaarst door de uitbraak van aviaire influenza zijn getroffen – namelijk de ondernemingen die hun activiteiten vóór de toekenning van de compenserende maatregelen hebben moeten stopzetten wegens oplopende schulden – geen steun kunnen aanvragen.
- 10 Tot slot merkt NN op dat de verlening van compenserende maatregelen aan alle ondernemingen die actief waren op het tijdstip waarop de schadebrengende gebeurtenis zich heeft voorgedaan, de naleving van de veterinaire maatregelen zou kunnen bevorderen, aangezien de marktdeelnemers erop kunnen vertrouwen dat de geleden schade later zal worden vergoed.

Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing

- 11 De Consiglio di Stato merkt om te beginnen op dat de beslechting van het geschil afhangt van de uitlegging van artikel 220 van verordening nr. 1308/2013 en uitvoeringsverordening 2019/1323, de bepalingen van Unierecht die bij DM nr. 383/2020 van 15 januari 2020 ten uitvoer zijn gelegd.
- 12 Voorts wijst Consiglio di Stato erop dat op grond van een letterlijke uitlegging van de Unieregeling inzake staatssteun in de landbouwsector niet kan worden bevestigd of uitgesloten dat pluimveebedrijven actief moeten zijn op de datum van de aanvraag en/of de betaling van de steun. De juiste uitlegging van die regeling lijkt derhalve te moeten worden afgeleid uit het doel van de wetgeving.
- 13 Volgens de verwijzende rechter heeft de Unierechtelijke regeling op het gebied van staatssteun in de landbouwsector tot doel de markt te ondersteunen en wordt daarmee beoogd een stimulerend effect te sorteren, dat wil zeggen de totstandkoming of ontwikkeling van initiatieven in deze sector te bevorderen. Volgens de Consiglio di Stato lijkt dit doel ondernemingen die hun activiteiten hebben stopgezet voordat zij hun aanvraag hebben ingediend, en die dus niet langer deel uitmaken van de markt die de wetgeving beoogt te ondersteunen, van de kring van begunstigden uit te sluiten. Indien het bedrijf vóór de indiening van de aanvraag wordt overgedragen, zou in het licht van dat doel de mogelijkheid moeten worden geboden om de degenen die het bedrijf overnemen, die deel uitmaken van de te ondersteunen markt, tot de begunstigden te rekenen.
- 14 Daarnaast meent de verwijzende rechter dat het beginsel van marktondersteuning ook in geval van buitengewone gebeurtenissen, zoals de uitbraak van besmettelijke dierziekten, niet buiten beschouwing kan worden gelaten. Volgens de Consiglio di Stato veronderstelt de betrokken regeling immers, ook in geval van buitengewone gebeurtenissen, op basis van het redelijkheids criterium dat er een instrumenteel verband bestaat tussen de steun die wordt verleend aan nog actieve ondernemingen en het doel van marktondersteuning.
- 15 Aan de andere kant merkt de Consiglio di Stato op dat de regeling van Unierecht niet lijkt te eisen dat een investeringsproject wordt ingediend dat de zekerheid biedt dat de steun weer op de betrokken markt terecht zal komen, zodat die markt in de toekomst daardoor kan worden gesteund.
- 16 Ook indien de betrokken steun als schadevergoeding werd gekwalificeerd en dus zou moeten kunnen worden verleend aan alle landbouwers die schade hebben geleden, ongeacht of zij op het tijdstip van de aanvraag in bedrijf waren, zou deze kwalificatie – zij het indirect – volgens de verwijzende rechter kunnen beantwoorden aan het doel van marktondersteuning. De vaststelling van compenserende maatregelen van herstellende aard zou de naleving van veterinaire maatregelen door landbouwbedrijven immers stimuleren en bijgevolg het vertrouwen van de consument in de naleving van de maatregelen ter bestrijding van epidemieën vergroten.