



Datum van
inontvangstneming

:

09/12/2022

Zaak C-656/22

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 oktober 2022

Verwijzende rechter:

Varhoven administrativen sad (Bulgarije)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

28 september 2022

Verzoekster tot cassatie:

Askos Properties EOOD

Verweerder in cassatie:

Zamestnik izpalnitelen direktor na Darzhaven fond „Zemedelie”

Voorwerp van het hoofdgeding

Cassatieberoep tegen de rechterlijke beslissing tot bevestiging van een besluit tot vaststelling van een publiekrechtelijke vordering ten belope van 18 831,40 Bulgarse lev (BGN) jegens een bedrijf dat financiële steun had ontvangen om grond in goede conditie te houden (achterstandsgebieden), maar dat later door een wijziging van de nationale wetgeving niet meer aan de steunvoorwaarden voldeed. Hoewel het ingevolge die wijziging voor het bedrijf objectief onmogelijk was om haar verbintenis nog langer na te komen, werd het verzocht om de reeds toegekende steun terug te betalen op grond dat het zijn verplichtingen niet was nagekomen.

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

Verzoek krachtens artikel 267 VWEU om uitlegging van artikel 2, lid 2, onder f), van verordening nr. 1306/2013 en artikel 47, lid 3, van verordening nr. 1305/2013

Prejudiciële vragen

[De verwijzende rechter vraagt zich af] hoe artikel 2, lid 2, onder f), 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 – waarin wordt bepaald dat voor de toepassing van de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB), „overmacht” en „uitzonderlijke omstandigheden” met name kunnen worden erkend in het geval van de onteigening van het volledige bedrijf of een groot deel daarvan – moet worden uitgelegd indien deze onteigening op de dag van indiening van de aanvraag niet was te voorzien, en met name of er sprake is van een dergelijk geval van overmacht, van uitzonderlijke omstandigheden, of van onteigening van het volledige bedrijf of een groot deel daarvan, wanneer een overeenkomst tussen een gemeentebestuur en een begunstigde over het gebruik van gemeentelijke landbouwgrond (graasland, graslanden en hooiland), die in het kader van maatregel 211 „Betalingen aan landbouwers in berggebieden met natuurlijke beperkingen” van het plattelandsontwikkelingsprogramma voor de periode 2007-2013 is gesloten, wordt beëindigd ter uitvoering van een wijziging van de Bulgaarse wetgeving die op de dag van indiening van de aanvraag niet kon worden voorzien door de begunstigde?

2. Is er sprake van een situatie als bedoeld in artikel 47, lid 3, van verordening (EU) nr. 1305/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad, wanneer een pachtovereenkomst met betrekking tot gemeentegrond die door de begunstigde werd gepacht in het kader van maatregel 21[1] „Betalingen aan landbouwers in berggebieden met natuurlijke beperkingen”, wordt beëindigd ingevolge een wijziging van de nationale wetgeving, waarbij de wet inzake de eigendom en het gebruik van landbouwgrond aldus is gewijzigd en aangevuld dat het bezit van een veehouderijbedrijf en de melding van een bepaald aantal landbouwhuisdieren aan de Bulgaarse autoriteit voor voedselveiligheid door de landbouwer, als nieuwe voorwaarden gelden voor het verhuren of verpachten van gemeentegrond overeenkomstig artikel [37i], lid 4, van de wet inzake de eigendom en het gebruik van landbouwgrond, indien deze wijziging op de dag van indiening van de aanvraag niet kon worden voorzien door de begunstigde of de beheerautoriteit?

Unierechtelijke bepalingen en rechtspraak

Verordening (EU) nr. 1305/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (ELFPO) en tot intrekking van

verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad; overweging 36, artikel 47, leden 3 en 4

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; overweging 5, artikel 2, lid 1, onder d), en lid 2, artikelen 58 en 63, artikel 64, leden 2 en 4, artikel 77, lid 2, onder a)

Arrest van het Hof van 3 oktober 2013, Confédération paysanne, C-298/12, EU:C:2013:630

Conclusie van advocaat-generaal L. Medina van 15 september 2022 in zaak C-343/21, EU:C:2022:696

Nationale bepalingen

Danachno-osiguriteli protsesualen kodeks (wetboek rechtsvordering in belasting- en socialezekerheidszaken), artikel 162, lid 1 en lid 2, punt 8

Administrativnoprotsesualen kodeks (wetboek bestuursprocesrecht), artikel 59, leden 1 en 2

Zakon za obshtinskata sobstvenost (wet inzake gemeente-eigendom), artikel 14, lid 7, artikel 15, lid 3

Zakon za podpomagane na zemedelskite proizvoditeli (wet inzake steun voor eigenaars van landbouwbedrijven), artikel 1, punten 1, 2, 3, 5, 6 en 7, artikel 20a, leden 1, 2, 5 en 6, artikel 27, leden 2 tot en met 7

Zakon za sobstvenostta i polzvaneto na zemedelskite zemi (wet inzake de eigendom en het gebruik van landbouwgrond; hierna: „ZSPZZ”), artikel 37i, leden 1 en 4

Zakon za izmenenie i dopalnenie na ZSPZZ [wet tot wijziging en aanvulling van de ZSPZZ, DV (staatsblad) nr. 61 van 2015], § 15, leden 1 tot en met 3, van de overgangs- en slotbepalingen

Naredba N° 11 ot 3 april 2008g. za usloviyata i reda za prilagane na myarka 211 „Plashtaniya na zemedelski stopani za prirodni ogranicheniya v planinskite rayoni” i myarka 212 „Plashtaniya na zemedelski stopani v rayoni s ogranicheniya, razlichni ot planinskite rayoni” ot Programata za razvitie na selskite rayoni za perioda 2007g. – 2013g. (besluit nr. 11 van 3 april 2008 houdende uitvoeringsbepalingen van maatregel 211 „Betalingen aan landbouwers in berggebieden met natuurlijke beperkingen” en maatregel 212 „Betalingen aan

landbouwers in andere gebieden met beperkingen dan berggebieden” van het plattelandsontwikkelingsprogramma voor de periode 2007-2013; hierna: „besluit nr. 11”), met name artikel 1, leden 1, 2 en 4, artikelen 2 en 3, artikel 4, lid 1, punten 1 tot en met 3, artikel 12, punten 1 en 2, artikel 14, leden 1 en 2, artikel 15 en § 1, punt 3, onder a) tot en met d), van de aanvullende bepalingen

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure

- 1 Op 1 augustus 2012 heeft Askos Properties EOOD (hierna: „Askos”) een pachtovereenkomst met de gemeente Sungulare gesloten, die betrekking had op 150,155 hectare gemeentelijke landbouwgrond (grasland, graslanden en hooiland). De looptijd van de overeenkomst bedroeg vijf jaar.
- 2 Op 24 oktober 2012 heeft Askos een pachtovereenkomst met de gemeente Sredets gesloten, die betrekking had op 1 208,21 hectare gemeentelijke landbouwgrond (grasland, graslanden en hooiland). De looptijd van de overeenkomst bedroeg vijf jaar.
- 3 Askos heeft deze gronden aangegeven bij de Darzhaven fond „Zemedelie” (nationaal landbouwfonds, Bulgarije; hierna: „DFZ”), dat haar steunaanvraag in het kader van maatregel 211 „Betalingen aan landbouwers voor berggebieden met natuurlijke beperkingen” van het plattelandsontwikkelingsprogramma voor de periode 2007-2013 heeft geregistreerd. Daarbij heeft Askos zich tegenover het DFZ ertoe verbonden om de gepachte gemeentelijke landbouwgrond gedurende vijf jaar in het kader van deze maatregel in een goede landbouw- en milieuconditie te houden.
- 4 Askos heeft elk jaar steunaanvragen bij het DFZ ingediend. Voor het eerste jaar van de verbintenis (2013) heeft zij bij het DFZ een steunaanvraag ingediend, waarbij de hoogte van de steun is vastgesteld op 0,00 BGN. Voor het tweede jaar van de verbintenis (2014) is naar aanleiding van de ingediende aanvraag een bedrag van 15 866,49 BGN uitgekeerd. Voor het derde jaar van de verbintenis (2015) is na indiening van de aanvraag 21 796,30 BGN uitgekeerd.
- 5 Op 11 augustus 2015 is een wijziging van de ZSPZZ gepubliceerd in de Darzhaven vestnik (staatsblad), volgens welke de gebruikers die vóór 24 februari 2015 pachtovereenkomsten met betrekking tot grasland, graslanden en hooiland uit het gemeentelijke grondbestand hadden gesloten, die overeenkomsten uiterlijk op 1 februari 2016 in overeenstemming dienden te brengen met de vereisten van artikel 37i, leden 1 en 4, ZSPZZ.
- 6 Het laatstgenoemde artikel bepaalt met name dat grasland, graslanden en hooiland uit het gemeentelijke grondbestand worden verpacht aan eigenaars of exploitanten van graasdierbedrijven naargelang het aantal en de aard van de door hen aangegeven landdieren en dus onder hen worden verdeeld.

- 7 Aangezien Askos niet voldeed aan deze vereisten, hebben de burgemeesters van de gemeenten Sungurlare en Sredets de overeenkomsten met Askos eenzijdig beëindigd bij brieven van respectievelijk 29 februari en 20 april 2016.
- 8 Op 16 mei 2016 heeft Askos het DFZ daarvan op de hoogte gesteld en meegedeeld dat zij ingevolge de beëindiging van de overeenkomsten niet in staat was om een steunaanvraag voor 2016 in te dienen, zodat zij de voor vijf jaar aangegane verbintenis niet langer kon nakomen.
- 9 Volgens artikel 14, lid 1, punt 3, van besluit nr. 11 wordt een landbouwer die tijdens de voor een periode van vijf jaar aangegane verbintenis geen steunaanvraag indient, echter uitgesloten van de in dat besluit bedoelde steun en dient hij de reeds ontvangen betalingen terug te betalen. Indien de uitsluiting plaatsvindt na het derde jaar, dan moet 50 % van de ontvangen betalingen worden terugbetaald.
- 10 Bij brief van 15 augustus 2019 heeft het DFZ Askos meegedeeld dat het, gelet op voornoemde bepaling, een procedure voor de uitvaardiging van een besluit tot vaststelling van een publiekrechtelijke vordering (akt za ustanovyavane na publichno darzhavno vsemane; hierna: „bestreden besluit”) zou inleiden.
- 11 Op 30 augustus 2019 voerde Askos aan dat zij de grond niet mocht gebruiken om redenen die haar niet konden worden toegerekend, waardoor zij de verbintenis voor 2016 niet kon nakomen en derhalve geen steunaanvraag heeft ingediend.
- 12 Op 23 januari 2020 heeft de zamestnik-izpalnitelen direktor na DFZ (plaatsvervangend uitvoerend directeur van het DFZ) het bestreden besluit met betrekking tot het bedrag van 18 831,40 BGN jegens Askos uitgevaardigd, namelijk de helft van het totale bedrag dat voor 2013, 2014 en 2015 in het kader van maatregel 211 was uitgekeerd. Volgens de autoriteiten had Askos de aangegane verbintenis nog kunnen nakomen door andere in hetzelfde gebied gelegen percelen grond bij het DFZ aan te geven.
- 13 Tegen dit besluit heeft Askos beroep tot nietigverklaring ingesteld bij de Administrativen sad Sofia-grad (bestuursrechter in eerste aanleg van de stad Sofia, Bulgarije; hierna: „bestuursrechter”), dat bij vonnis van 19 oktober 2021 is verworpen.
- 14 De bestuursrechter stelde vast dat de verbintenis op grond van besluit nr. 11 wordt beëindigd zonder dat de ontvangen steun wordt terugbetaald, indien er sprake is van overmacht of uitzonderlijke omstandigheden, maar dat was in casu niet het geval.
- 15 Volgens de bestuursrechter staat de eenzijdige beëindiging van een pachtovereenkomst betreffende onroerende zaken die behoren tot de particuliere eigendom van een gemeente, niet in de weg aan de nakoming van de meerjarige verbintenis. Noch in de toepasselijke nationale wetgeving, noch in het

gemeenschapsrecht wordt bepaald dat de landbouwers de aangegane verbintenis met dezelfde grond moeten nakomen.

- 16 Volgens de bestuursrechter kan verzoekster niet met succes aanvoeren dat de wijziging van het rechtskader een uitzonderlijke omstandigheid is die de nakoming van de aangegane meerjarige verbintenis objectief uitsluit.
- 17 Naar het oordeel van de bestuursrechter is artikel 47, lid 4, van verordening nr. 1305/2013 niet van toepassing. De lijst van omstandigheden die als overmacht of uitzonderlijke omstandigheden kunnen worden erkend en derhalve kunnen worden aanvaard als reden om de uitgekeerde middelen niet te hoeven terug te betalen, is uitputtend. Het geval van een wetswijziging, waarop Askos zich in casu beroept, is niet in die lijst opgenomen.
- 18 Askos heeft tegen die beslissing van de bestuursrechter cassatieberoep ingesteld bij de verwijzende rechter.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 19 Askos is van mening dat de beëindiging van de pachtovereenkomsten tussen haar en de gemeenten een geval van overmacht en/of uitzonderlijke omstandigheden in de zin van besluit nr. 11 is, zodat zij de ontvangen steun niet hoeft terug te betalen.
- 20 De wijzigingen en aanvullingen van de ZSPZZ houden een wijziging van het rechtskader in, die pas na de indiening van de aanvraag heeft plaatsgevonden. Haar situatie valt onder artikel 2, lid 2, onder f), van verordening nr. 1306/2013 en artikel 47, lid 3, van verordening nr. 1305/2013. Derhalve gelden de rechtsgevolgen als bedoeld in artikel 77, lid 2, onder a), van verordening nr. 1306/2013.
- 21 Het DFZ acht de beslissing van de bestuursrechter, waartegen cassatieberoep is ingesteld, rechtmatig.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzingsbeslissing

- 22 De verwijzende rechter vraagt zich af of artikel 2, lid 2, onder f), van verordening nr. 1306/2013, waarin wordt bepaald dat „[v]oor de toepassing van de financiering, het beheer en de monitoring van het GLB [...] ‚overmacht’ en ‚uitzonderlijke omstandigheden’ met name erkend [kunnen] worden in de volgende gevallen [:...], het volledige bedrijf of een groot deel daarvan is onteigend, indien deze onteigening op de dag van indiening van de aanvraag niet was te voorzien”, toepasselijk is in het onderhavige geval. Het begrip „onteigening” is echter niet gedefinieerd in de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie.

- 23 Ten aanzien van internationale overeenkomsten wordt in zowel de rechtsleer als de rechtspraak erkend dat onteigening direct of indirect kan plaatsvinden.
- 24 Indien eigendom wordt vernietigd of de eigenaar de mogelijkheid wordt ontnomen om te beschikken over zijn eigendom of daarvan gebruik te maken, is er sprake van indirecte onteigening. Verworven of contractuele rechten kunnen eveneens het voorwerp van onteigening zijn. Zo kan bijvoorbeeld de onrechtmatige beëindiging van een overeenkomst of de beëindiging van een overeenkomst op zich de rechtsgevolgen van de onteigening met zich meebrengen.
- 25 In dit verband refereert de verwijzende rechter met name aan de toelichting betreffende het begrip „eigendom” [in het Bulgaars, letterlijk: „bezittingen”, in het Frans: „biens”, in het Engels: „possessions”] in de „Toelichting op artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden – bescherming van eigendom”.
- 26 In punt 4 van dit document staat: „Het begrip ‚eigendom’ in de eerste alinea van artikel 1 van het Eerste Aanvullend protocol is een autonoom begrip dat ziet op zowel ‚bestaande eigendom’ als vermogensbestanddelen, daaronder begrepen schuldvorderingen, ten aanzien waarvan de verzoeker kan stellen dat hij of zij minstens een ‚gewettigd vertrouwen’ heeft. Onder ‚eigendom’ vallen rechten ‚in rem’ (zakelijke rechten) en rechten ‚in personam’ (persoonlijke rechten). Het begrip omvat roerende en onroerende goederen alsmede andere vermogensrechtelijke belangen.”
- 27 In punt 5 van dit document staat: „Het begrip ‚eigendom’ heeft een autonome reikwijdte die losstaat van de formele kwalificaties van het nationale recht en die zich niet beperkt tot de eigendom van materiële goederen: bepaalde andere rechten en belangen die vermogensbestanddelen vormen, kunnen ook worden beschouwd als ‚eigendomsrechten’ en dus als ‚eigendom’ in de zin van deze bepaling.”
- 28 Punt 11 van de leidraad luidt: „Het begrip ‚eigendom’ kan zowel ‚bestaande eigendom’ als vermogenswaarden omvatten, daaronder begrepen schuldvorderingen, ten aanzien waarvan de verzoeker kan stellen dat hij ten minste een ‚gewettigde hoop’ heeft dat hij het daadwerkelijke genot van een eigendomsrecht zal verkrijgen.”
- 29 In punt 51 van die leidraad wordt gepreciseerd dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in bepaalde gevallen „een huurovereenkomst heeft beschouwd als een vermogensrechtelijk belang dat onder de bescherming van artikel 1 van het Eerste Aanvullend protocol valt” en dat het in een zaak heeft geoordeeld „dat het gewettigd vertrouwen van de verzoeker in verband met vermogensrechtelijke belangen, zoals het gebruik van grond en de daarmee samenhangende commerciële activiteit, voldoende belangrijk is om als ‚eigendom’ in de zin van artikel 1 van het Eerste Aanvullend protocol te worden aangemerkt”.

- 30 De verwijzende rechter merkt voorts op dat de beginselen van rechtszekerheid en gewettigd vertrouwen deel uitmaken van de communautaire rechtsorde. In dat opzicht moeten zij in acht worden genomen door zowel de Gemeenschapsinstellingen als de lidstaten bij de uitoefening van de bevoegdheden die hun bij de richtlijnen van de Gemeenschap zijn toegekend.
- 31 Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie vereist het rechtszekerheidsbeginsel, waaruit het vertrouwensbeginsel voortvloeit, dat rechtsregels duidelijk en nauwkeurig zijn, alsook dat de toepassing ervan voorzienbaar is voor de justitiabelen. Dit vereiste geldt met name wanneer een regeling aan de orde is die financiële consequenties kan hebben, teneinde de belanghebbenden in staat te stellen de omvang van hun verplichtingen nauwkeurig te kennen.
- 32 De voorgaande overwegingen doen bij de verwijzende rechter twijfel rijzen over de juistheid van de beslissing van de bestuursrechter, zodat het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing noodzakelijk is.