



Datum van inontvangstneming : 03/12/2025

Zaak C-690/25 ***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:**

30 oktober 2025

Verwijzende rechter:

Consiglio di Stato (Italië)

Datum van bekendmaking van de verwijzingsbeslissing:

24 oktober 2025

Verzoekende partij:

Consorzio Padano Ortofrutticolo Società Agricola Cooperativa

Verwerende partijen:

Regione Emilia-Romagna

Agenzia regionale per le erogazioni in agricoltura (Agrea)

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Hoger beroep tegen een vonnis van de Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia Romagna (bestuursrechter in eerste aanleg Emilia Romagna, Italië; hierna: „TAR”) houdende verwerping van het beroep tot nietigverklaring van een besluit van de betrokken overheidsinstantie waarbij terugvordering is gelast van financiële steun die is verleend voor een investering die is uitgevoerd via een financiële lease. Volgens de verzoekende partij kan die steun echter niet worden teruggevorderd.

* Procestaal: Italiaans.

Aard en voorwerp van het verzoek om een prejudiciële beslissing

Krachtens artikel 267 VWEU wordt verzocht om uitlegging van de artikelen 31 en 36 van verordening (EU) 2017/891.

Prejudiciële vragen

1) Moet artikel 36, lid 2, van verordening (EU) 2017/891 aldus worden uitgelegd dat deze bepaling ook van toepassing is in geval van steun betreffende een investering die is uitgevoerd via een leaseovereenkomst en indien de producentenorganisatie aan de erkenningscriteria heeft voldaan en de doelstellingen van de acties zoals vastgelegd in het operationele programma heeft verwezenlijkt op het moment van de voortijdige stopzetting, en met name gezien het feit dat de financiering uitsluitend betrekking heeft op de jaarlijkse leasetermijnen voor de periode waarin de organisatie de geleasede goederen daadwerkelijk heeft gebruikt, of moet die bepaling daarentegen aldus worden uitgelegd dat op een zaak als de onderhavige niet die bepaling van toepassing is, maar het beginsel van niet-terugvorderbaarheid van financiële steun die volledig is gebruikt voor een programma waarvan de doelstellingen zijn verwezenlijkt?

2) Indien het beginsel van niet-terugvorderbaarheid van de steun niet van toepassing is op een zaak als de onderhavige, moet het [Unie]recht dan aldus worden uitgelegd dat in de aan de verwijzende rechter voorgelegde zaak uitsluitend artikel 36 van verordening (EU) 2017/891 van toepassing is, of is daarentegen tevens artikel 31, lid 6, vierde alinea, van die verordening van toepassing op grond van de verwijzing in artikel 36, dan wel als zelfstandige bepaling die de onderzochte situatie regelt?

3) Indien het Hof oordeelt dat artikel 31, lid 6, vierde alinea, van toepassing is, moet deze bepaling dan aldus worden uitgelegd dat de terugvordering „naar evenredigheid van het aantal volledige jaren dat tot het einde van de [...] [afschrijvings]periode resteert” in het geval van financiële lease betrekking heeft op de leasetermijnen die zijn vervallen vóór de overdracht van het goed, met dien verstande dat de terugvordering hoe dan ook is uitgesloten indien de investering volledig en efficiënt is gebruikt voor het programma waarvoor de financiële steun is verleend?

Relevante bepalingen

Bepalingen van nationaal recht

Artikel 242[7], lid 1, punt 22, van de codice civile (Italiaans burgerlijk wetboek), waarin is bepaald dat in een toelichting het volgende moet worden vermeld: „leasetransacties waarbij het grootste deel van de aan de leasegoederen verbonden risico's en voordelen overgaat op de lessee, op basis van een speciale tabel met de actuele waarde van de nog niet vervallen leasetermijnen, zoals berekend op basis

van rentevoeten die overeenkomen met de werkelijke financiële lasten van de afzonderlijke overeenkomsten, de werkelijke financiële lasten die aan deze overeenkomsten kunnen worden toegeschreven met betrekking tot het belastingtijdvak, het totale bedrag waarvoor de geleasede goederen op de balansdatum zouden zijn ingeschreven indien zij als vaste activa werden beschouwd, met afzonderlijke vermelding van de afschrijvingen, waardecorrecties en compensaties die op het boekjaar betrekking zouden hebben gehad”.

Bepalingen van Unierecht

Verordening (EU) 2017/891 van de Commissie van 13 maart 2017 tot aanvulling van verordening (EU) nr. 1308/2013 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft de sectoren groenten en fruit en verwerkte groenten en fruit en tot aanvulling van verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft de in deze sectoren toe te passen sancties en tot wijziging van uitvoeringsverordening (EU) nr. 543/2011 van de Commissie. Met name de artikelen 31 (subsidiabiliteit van acties in het kader van operationele programma's) en 36 (stopzetting van een operationeel programma en beëindiging van een erkenning).

Bepalingen van internationaal recht

De verwijzende rechter verwijst eveneens naar de in IAS (International Accounting Standards) 17 vermelde standaarden voor jaarrekeningen.

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 De verzoekende coöperatieve vennootschap, die actief is in de landbouwsector, heeft van 2007 tot en met 2017 meerdere investeringen gedaan om haar productie-installaties te moderniseren. Door deze investeringen, en een aantal slechte jaren, is de vennootschap in financiële moeilijkheden gekomen. Tot 2016 heeft zij deze problemen het hoofd weten te bieden [ook dankzij de financiële steun die de Regione Emilia Romagna (regio Emilia Romagna; hierna: „Regione”) heeft verleend], maar in 2017 zag zij zich genoodzaakt om een akkoordprocedure in te leiden, die heeft geleid tot de overdracht van het bedrijf. Met de opbrengst van de overdracht heeft de vennootschap nieuwe, gunstigere voorwaarden kunnen vaststellen om haar verplichtingen jegens de schuldeisers te kunnen nakomen. Naar aanleiding van de inleiding van de akkoordprocedure heeft de Regione besloten de voor 2017 verleende steun terug te vorderen, met name een bedrag van 1 024 744,71 EUR dat was gebruikt voor de lease van een machine.
- 2 Verzoekster heeft in eerste aanleg beroep ingesteld tegen het besluit tot terugvordering van de steun. Aangezien zij in het ongelijk is gesteld, heeft zij hoger beroep ingesteld bij de Consiglio di Stato (hoogste bestuursrechter, Italië).

Voornaamste argumenten van de partijen in het geding

- 3 Verzoekster stelt dat de litigieuze steun volgens de Unieregeling niet kan worden teruggevorderd, aangezien zij de vastgestelde doelstellingen – die de verlening van die steun hadden gerechtvaardigd – heeft bereikt, en aangezien de omstandigheid dat de met de financiering aangeschafte machine was verkregen op grond van een leaseovereenkomst en geen gewone koopovereenkomst, niet relevant kan worden geacht. Volgens de TAR is deze omstandigheid de belangrijkste rechtvaardigheidsgrond voor de terugbetaling van de steun, aangezien die steun uitsluitend kan worden behouden in geval van productiegoederen die zijn aangeschaft op grond van een koopovereenkomst, wat tot gevolg heeft dat het goed wordt opgenomen in het register van afschrijfbaar activa, met de vermelding van de afschrijvingsperiode voor die aankoop en de afschrijvingsbedragen die daar elk jaar voor worden gereserveerd.

- 4 De Regione concludeert ook in tweede aanleg tot afwijzing van verzoeksters vordering. Ter staving van haar standpunt verwijst zij naar het advies dat zij op uitdrukkelijk verzoek heeft gekregen van de Europese Commissie, die het volgende heeft verklaard: „Volgens artikel 31, lid 6, van gedelegeerde verordening (EU) 2017/891 van de Commissie mogen investeringen, ook die in het kader van leaseovereenkomsten, via het actiefonds worden gefinancierd. Alle bepalingen betreffende de afschrijving van een investering zijn bijgevolg van toepassing op de genoemde zaak. Wat de terugvordering van steun betreft, wordt erop gewezen dat het operationele programma weliswaar is stopgezet, maar de producentenorganisatie de gefinancierde investeringen volgens artikel 36, lid 2, onder b), van die verordening tot het einde van hun fiscale afschrijvingsperiode moet gebruiken. Daarnaast dient de producentenorganisatie artikel 31, lid 4, van die verordening in acht te nemen: voor de investering moeten de producten waarvoor de producentenorganisatie is erkend ten minste 50 % [van de waarde van de actie uitmaken], en deze producten moeten afkomstig zijn van de leden van de producentenorganisatie of van bij een andere producentenorganisatie of unie van producentenorganisaties aangesloten producenten. Indien de in artikel 36, lid 2, van de voornoemde verordening genoemde voorwaarden niet zijn vervuld, moet de betrokken lidstaat de voor de investering verleende financiële bijstand van de Unie terugvorderen. Het bovenstaande wordt verduidelijkt in het volgende voorbeeld. De producentenorganisatie start een operationeel programma voor de periode 2015-2018. In het kader van dat programma financiert de organisatie onder andere een investering in een financiële lease. De looptijd van de leasingovereenkomst is vijf jaar en het leasebedrag bedraagt 100 EUR/jaar (50 EUR uit de bijdragen van de leden en 50 EUR uit financiële bijstand van de Unie). Op 1 januari 2019 draagt de producentenorganisatie de met bijstand van de Unie gefinancierde activa over aan derden. De financiële bijstand van de Unie ten belope van de economische waarde moet worden terugbetaald aan het ELGF (Europees Landbouwarantiefonds), ten bedrage van 200 EUR (oftewel 4 jaar van het programma * 50 EUR/jaar).”

III. Motivering van de prejudiciële vraag

- 5 De beslechting van het bij de verwijzende rechter aanhangige geding hangt af van het belang dat moet worden toegekend aan de omstandigheid dat de teruggevorderde steun is gebruikt in het kader van een leaseovereenkomst. Dit aspect heeft aanleiding gegeven tot het eerste punt van twijfel van de Consiglio di Stato over de toepasselijkheid van het beginsel van terugvorderbaarheid van financiële steun die, zoals in casu, volledig is gebruikt voor de verwezenlijking van de vastgestelde doeleinden – die inderdaad zijn verwezenlijkt. Artikel 36 van verordening 2017/891 lijkt te verplichten tot terugvordering van de steun: „2. De steun die vóór de stopzetting van het operationele programma is ontvangen voor subsidiabele acties, wordt niet teruggevorderd, mits: a) de producentenorganisatie of unie van producentenorganisaties aan de erkenningscriteria heeft voldaan en de doelstellingen van de acties zoals vastgelegd in het operationele programma, zijn verwezenlijkt op het moment van stopzetting, en b) de investeringen die met bijstand uit het actiefonds zijn gefinancierd, in het bezit blijven van en gebruikt worden door de producentenorganisatie [...] tot ten minste het einde van de afschrijvingsperiode [...]” De Commissie lijkt in het voornoemde advies dezelfde opvatting te huldigen. De verwijzende rechter heeft hierover echter zijn twijfels, aangezien de producentenorganisatie aan de criteria voor de toekenning van de steun heeft voldaan, de doelstellingen van de acties zoals vastgelegd in het programma heeft verwezenlijkt op het moment van de voortijdige stopzetting, en de financiering uitsluitend is verleend voor de jaarlijkse leasetermijnen die betrekking hebben op de periode waarin de organisatie de geleasede goederen daadwerkelijk heeft gebruikt.
- 6 Indien het Hof zou oordelen dat de in het kader van een leaseovereenkomst gebruikte steun kan worden teruggevorderd, vraagt de verwijzende rechter zich in de tweede plaats af of in dit geval artikel 31, lid 6, vierde alinea, van toepassing is, waarin is bepaald dat de steun moet worden teruggevorderd „naar evenredigheid van het aantal volledige jaren dat tot het einde van de [...] [afschrijvings]periode resteert”. De twijfel over dit punt komt voort uit het feit dat volgens de bewoordingen van die bepaling („indien de investering [...] wordt verkocht”; in de belangrijkste taalversies lijken in essentie dezelfde bewoordingen te worden gebruikt: in het Engels „is sold”; in het Frans „est vendu”; in het Spaans „se venda”; in het Duits „verkauft”) uitsluitend de verkoop relevant wordt geacht, en een actie in het kader van een lease dus is uitgesloten. Dit zou kunnen leiden tot een ongelijke behandeling, in die zin dat terugvordering naar evenredigheid uitsluitend zou kunnen zijn toegestaan in geval van verkoop, terwijl in het geval van leasing het volledige steunbedrag zou moeten worden teruggevorderd.
- 7 Het laatste punt van twijfel van de verwijzende rechter, dat mede is ingegeven door de wens eventuele ongelijke behandeling te voorkomen, betreft de mogelijkheid om meer belang toe te kennen aan de economische inhoud van de betrokken actie (in beide gevallen de – daadwerkelijk benutte – mogelijkheid om het genot van een productiegoed te verkrijgen) dan aan het contractuele instrument dat voor de verwezenlijking ervan is gebruikt. Om tot een dergelijk

resultaat te komen zouden de begrippen „resterende afschrijvingskosten” (van vermogensrechtelijke aard) en „resterende termijnen van de leaseovereenkomst” (van financiële aard) moeten worden gelijkgesteld – een gelijkstelling die moet worden gerechtvaardigd. In dit verband merkt de Consiglio di Stato op dat hoewel volgens de in Italië geldende boekhoudkundige bepalingen het „vermogensrechtelijke” boekhoudsysteem van toepassing is op financiële leasing, artikel 242[7], lid 1, nr. 22, van het Italiaanse burgerlijk wetboek (zie hierboven) aldus zou kunnen worden uitgelegd dat deze bepaling de relevantie van de financiële aspecten van een actie erkent, in overeenstemming met de huidige op internationaal niveau vastgestelde criteria (IAS). Indien de genoemde gelijkstelling juist zou zijn, zou terugvordering zelfs kunnen worden uitgesloten in het geval van een investering die volgens de regels volledig is gebruikt in overeenstemming met het programma waarvoor de steun is verleend. De verwijzende rechter hecht groot belang aan het feit dat het verkregen kapitaal daadwerkelijk is gebruikt door middel van de financiële lease, en wel voor de aankoop van een bepaalde machine. De TAR achtte in eerste aanleg echter doorslaggevend dat de verzoekende vennootschap de gefinancierde investeringen niet tot het einde van hun fiscale afschrijving had kunnen gebruiken vanwege de inleiding van de akkoordprocedure.