



Datum van  
inontvangstneming

:

24/03/2023

**Zaak C-79/23**

**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:**

14 februari 2023

**Verwijzende rechter:**

Fővárosi Törvényszék (Hongarije)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

24 januari 2023

**Verzoekende partij:**

FJ

**Verwerende partij:**

Agrárminiszter (minister van Landbouw en Veeteelt, Hongarije)

---

**Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding**

Het begrip „proces-verbaal” in de zin van artikel 35 van verordening nr. 1290/2005 en de toepassing van de verrekening of de weigering op het steunbedrag uit de regeling inzake één enkele areaalbetaling meer dan zeven jaar nadat de onregelmatigheid bij de aanvrager is vastgesteld.

**Voorwerp en rechtsgrondslag van het prejudiciële verzoek**

Voorwerp: uitlegging van artikel 35 van verordening nr. 1290/2005 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid in samenhang met artikel 58, derde alinea, van verordening nr. 1122/2009.

Rechtsgrondslag: artikel 267 VWEU

## Prejudiciële vragen

- 1) Kan het begrip „proces-verbaal”, zoals gedefinieerd in artikel 35 van verordening nr. 1290/2005 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, worden toegepast bij de uitlegging en de toepassing van artikel 58, derde alinea, van verordening nr. 1122/2009?
- 2) Indien het antwoord op de eerste vraag bevestigend luidt, moet het begrip „proces-verbaal”, zoals gedefinieerd in artikel 35 van verordening nr. 1290/2005, dan aldus worden uitgelegd dat het kalenderjaar waarin het eerste administratief of gerechtelijk proces-verbaal tot stand komt het kalenderjaar is waarin de autoriteit die naar aanleiding van de aanvraag de administratieve procedure heeft ingesteld
  - de eerste onderzoekshandeling verricht waarbij wordt geconcludeerd tot het bestaan van een onregelmatigheid, dat in casu het jaar is waarin het proces-verbaal met de bevindingen van de controle ter plaatse tot stand kwam, of
  - op grond van deze onderzoekshandeling de eerste materiële beslissing neemt, of
  - in het kader van deze procedure de onherroepelijke en definitieve beslissing betreffende de uitsluiting vaststelt?
- 3) Is het van invloed op het antwoord op de vorige vraag dat de mogelijkheid tot latere herziening of intrekking van de schriftelijke evaluatie die het proces-verbaal vormt, voortvloeit uit een door de wetgeving gewaarborgd recht van beroep van de betrokkene en niet het gevolg is van ontwikkelingen in de administratieve of de gerechtelijke procedure?
- 4) Indien het kalenderjaar van het proces-verbaal het jaar is waarin de eerste onderzoekshandeling plaatsvindt, moet dan, wanneer deze onderzoekshandeling, zoals in het onderhavige geval de controle ter plaatse, meerdere malen heeft plaatsgevonden, de in artikel 35 van verordening nr. 1290/2005 bedoelde eerste onderzoekshandeling aldus worden uitgelegd dat deze overeenkomt met de door de autoriteit verrichte eerste controle ter plaatse, of met de door de autoriteit verrichte laatste controle ter plaatse, waarbij tevens rekening is gehouden met de door de betrokkene gemaakte opmerkingen en ingediende bewijzen?
- 5) Indien de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord, wijzigt dit dan de hierboven bepaalde inhoud van de feitenvaststelling waarmee bij de toepassing van artikel 58, derde alinea, van verordening nr. 1122/2009 rekening moet worden gehouden?

### **Aangevoerde bepalingen van Unierecht**

Overwegingen 92 en 101, en artikel 58, derde alinea, van verordening (EG) nr. 1122/2009 van de Commissie van 30 november 2009 tot vaststelling van bepalingen ter uitvoering van verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad wat betreft de randvoorwaarden, de modulatie en het geïntegreerd beheers- en controlesysteem in het kader van de bij die verordening ingestelde regelingen inzake rechtstreekse steunverlening aan landbouwers en ter uitvoering van verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad wat betreft de randvoorwaarden in het kader van de steunregeling voor de wijnsector;

Artikel 5 ter van verordening (EG) nr. 885/2006 van de Commissie van 21 juni 2006 houdende uitvoeringsbepalingen van verordening (EG) nr. 1290/2005 van de Raad met betrekking tot de erkenning van de betaalorganen en andere instanties en de goedkeuring van de rekeningen inzake het ELGF en het ELFPO;

Artikel 35 van verordening (EG) nr. 1290/2005 van 21 juni 2005 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

### **Aangevoerde bepalingen van nationaal recht**

§ 60, lid 1, van a mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről szóló 2007. évi XVII. törvény (wet XVII van 2007 betreffende bepaalde aspecten van de procedure voor de toekenning van steun en de vaststelling van andere maatregelen op het gebied van landbouw, plattelandsontwikkeling en visserij; hierna: „steunwet”) luidt als volgt:

„Tenzij in een rechtstreeks toepasselijke handeling van Gemeenschapsrecht anders is bepaald, houdt het orgaan dat verantwoordelijk is voor de verlening van landbouw- en plattelandsontwikkelingssteun de aan de betrokkene toekomende steun in ten belope van het bedrag dat deze in verband met steunmaatregelen verschuldigd is, waarmee de schuld geacht wordt te zijn betaald. Indien het beschikbare steunbedrag niet alle schulden van de betrokkene dekt, worden deze schulden afgelost in de volgorde van opeisbaarheid.”

### **Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding**

- 1 Op 14 mei 2013 diende verzoeker bij de Magyar Államkincstár (Hongaarse Schatkist; hierna: „schatkist”) in het kader van de verzamelaanvraag voor 2013 een aanvraag in voor steun uit hoofde van de regeling inzake één enkele areaalbetaling (REAB). Naar aanleiding van de aanvraag heeft de schatkist in 2013 twee keer en in 2014 wederom twee keer controles ter plaatse verricht.
- 2 De schatkist heeft de aanvraag van verzoeker bij besluit van 30 september 2014 afgewezen en verzoeker uitgesloten van steun tot een bedrag van 3 834 105 HUF.

Verweerder heeft dit besluit bij besluit van 23 juni 2016 vernietigd wegens schending van de motiveringsplicht en de schatkist gelast een nieuwe procedure te starten. De schatkist heeft in de nieuwe procedure een nieuw besluit genomen dat door verweerder wederom is vernietigd. In de tweede, herhaalde procedure heeft de schatkist de aanvraag van verzoeker bij besluit van 27 januari 2020 afgewezen en hem tot een bedrag van 4 253 460 HUF uitgesloten van steun.

- 3 Verzoeker heeft op 15 mei 2020 bij de schatkist in het kader van de verzamelaanvraag voor 2020 een aanvraag ingediend voor de betaling van steun uit hoofde van de regeling inzake één enkele areaalbetaling (REAB). De schatkist heeft verzoeker steun in de vorm van een voorschot toegekend, en vervolgens bij besluit van 21 oktober 2021 de verrekening van het gehele bedrag van het voorschot gelast, op grond dat zij jegens verzoeker een rechtsgevolg (weigering) had vastgesteld in verband met in voorgaande jaren uitgekeerde steunbedragen.
- 4 Verweerder heeft het primaire besluit bij besluit van 2 februari 2021 bevestigd op grond dat de bij het besluit van 27 januari 2020 opgelegde sanctie overeenkomstig artikel 58, derde alinea, van verordening nr. 1122/2009 en § 60, lid 1, van de steunwet gedurende drie kalenderjaren kan worden verrekend, zodat de sanctie in het besluit van 21 oktober 2020 nog kon worden toegepast.
- 5 Verzoeker heeft tegen het besluit van verweerder beroep ingesteld, waarbij hij het besluit van de schatkist niet betwist, maar zich enkel verzet tegen het feit dat verweerder het jaar van de vaststelling van zijn na herhaalde procedures genomen, niet aangevochten besluit heeft aangemerkt als het kalenderjaar waarin de feiten zijn vastgesteld. Tussen de indiening van de aanvraag en de onmiddellijk daarna vastgestelde feiten (2013) en het definitieve besluit op de aanvraag (2020) is evenwel een periode van zeven jaar verstreken.

### **Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding**

- 6 In zijn beroep betwist **verzoeker** de feiten niet, hij stelt enkel dat verweerder blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting. Volgens hem is verweerdters uitlegging van artikel 58, derde alinea, van verordening nr. 1122/2009, waarop het besluit van 27 januari 2020 is gebaseerd, willekeurig en onwettig, aangezien zij voorbij gaat aan de definitie van artikel 35 van verordening nr. 1290/2005. De data van de feitenvaststelling zijn namelijk de data van de controles ter plaatse die de autoriteit in het kader van de aanvraag van 2013 heeft verricht en de data van de over die controles zijn vastgestelde processen-verbaal, waarbij vaststaat dat de eerste controle ter plaatse in 2013 en de laatste in 2014 heeft plaatsgevonden.
- 7 Indien de datum van de feitenvaststelling niet de datum van de controles ter plaatse is, maar de datum van het op basis van de controles genomen besluit, dan is de datum van de feitenvaststelling volgens verzoeker de datum van het eerste, op 30 september 2014 genomen besluit, aangezien na deze datum geen feiten meer zijn vastgesteld. Het sanctiebedrag dat niet gedurende drie kalenderjaren na 2014 is verrekend, komt overeenkomstig artikel 58, derde alinea, van verordening

nr. 1122/2009 te vervallen, en gelet op het vervallen saldo kan op het resterende bedrag geen verrekening meer worden toegepast. Dat verweerder na zeven jaar een rechtsgeldig besluit heeft genomen is een omstandigheid die aan hem is toe te rekenen en waarvoor hij zelf verantwoordelijk is.

- 8 **Verweerder** benadrukt dat hij niet kan afwijken van het beroepsmatige standpunt van de schatkist. De sanctie is opgelegd bij besluit van 27 januari 2020, bijgevolg dient 2020 worden aangemerkt als het jaar waarin de feiten zijn vastgesteld. Verweerder heeft op 21 oktober 2020, binnen de termijn van drie jaar, een rechtsgeldig besluit genomen over de weigering om het steunbedrag toe te kennen.

### **Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing**

- 9 De verwijzende rechter moet bepalen of de datum van de eerste schriftelijke maatregel van verweerder, in casu de schriftelijke vastlegging van het proces-verbaal houdende de bevindingen van de controle ter plaatse, of de datum van de eerste beoordeling van de aanvraag, namelijk de datum van het primaire besluit in het hoofdgeding, dan wel de datum van de door verweerder ingeroepen eindbeslissing waarbij de aanvraag door verweerder onherroepelijk is beoordeeld, moet worden beschouwd als het in artikel 58, derde alinea, van verordening nr. 1122/2009, met inachtneming van de in artikel 35 van verordening nr. 1290/2005 vastgestelde definitie, bedoelde kalenderjaar van de vaststelling.
- 10 De rechtsgrondslag van deze vraag wordt gevormd door twee EU-verordeningen, de beslechting van het geschil vereist derhalve de uitlegging van het in het geding rechtstreeks toepasselijke Unierecht, welke uitlegging onder de bevoegdheid van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”) valt. Dit is het enige geschilpunt in dit geding en is dus relevant.
- 11 De verwijzende rechter heeft geen rechtspraak van het Hof gevonden waarin het Hof de in artikel 35 van verordening nr. 1290/2005 vastgestelde definitie van het begrip „proces-verbaal” in verband met artikel 58, derde alinea, van verordening nr. 1122/2009 heeft uitgelegd.
- 12 De juiste toepassing van het Unierecht is als gevolg van de complexiteit van de aan de zaak ten grondslag liggende feiten, en bij gebreke van nationale jurisprudentie, niet dermate duidelijk dat redelijkerwijze geen ruimte voor twijfel kan bestaan. De uitlegging van artikel 35 van verordening nr. 1290/2005 is niet duidelijk, aangezien het begrip „proces-verbaal” naargelang de specifieke aanvraag kan worden toegepast op verschillende procedurele handelingen.
- 13 In verband met de **eerste vraag** benadrukt de verwijzende rechter dat uit artikel 36 van verordening nr. 1290/2005 zou kunnen worden opgemaakt dat het begrip „proces-verbaal” alleen van toepassing is op de bepalingen in het hoofdstuk „Onregelmatigheden” van deze verordening.

- 14 De considerans en de bepalingen van artikel 58 van verordening nr. 1122/2009 verwijzen echter naar verordening nr. 1290/2005 en verordening nr. 885/2006 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen voor deze verordening, wat erop duidt dat de Uniewetgever artikel 35 van verordening nr. 1290/2005 heeft willen toepassen op de invordering van elke sanctie die is opgelegd voor een in het kader van landbouwsteun geconstateerde onregelmatigheid.
- 15 Wat de **tweede vraag** betreft is de verwijzende rechter van oordeel dat de naar aanleiding van de in 2013 gedane aanvraag verrichte controles ter plaatse, die onderzoekshandelingen zijn, als feitenvaststelling kunnen worden aangemerkt. Tussen de datum van de eerste controle ter plaatse op 12 juni 2013 en de laatste op 16 september 2014 is echter meer dan een jaar verstreken.
- 16 Ook het besluit van 30 september 2014 kan als feitenvaststelling worden aangemerkt, aangezien het de eerste schriftelijke administratieve of gerechtelijke beoordeling door de bevoegde autoriteit is waarbij op basis van concrete feiten wordt geconcludeerd tot het bestaan van een onregelmatigheid, bovendien verwijst artikel 35 van verordening nr. 1290/2005 naar een eerste proces-verbaal en de mogelijkheid dat het proces-verbaal herzien of ingetrokken kan worden niet relevant is.
- 17 Volgens de uitlegging van verweerder is het jaar van de feitenvaststelling het jaar van het nemen van het besluit waarmee de naar aanleiding van de aanvraag van verzoeker ingestelde procedure definitief is beëindigd. In dit verband rijst de vraag of deze uitlegging in overeenstemming is met de in de overwegingen 92 en 101 van verordening 1122/2009 geformuleerde wil van de wetgever die gericht is op een gedifferentieerde aanpak en de waarborging van de beginselen van evenredigheid en goede trouw bij verlagingen en uitsluitingen.
- 18 Het kan onverenigbaar zijn met deze beginselen wanneer verzoeker bij de terugvordering de gevolgen van de herhaaldelijk onrechtmatige beslissingen van de autoriteit moet dragen, aangezien de termijn voor terugvordering de drie kalenderjaren vele malen overschrijdt. Volgens de verwijzende rechter was het niet de intentie van de wetgever om aanvragers die zijn uitgesloten van steun binnen een redelijke termijn niet voor steunverlening in aanmerking te laten komen.
- 19 In verband met de **derde vraag** stelt de verwijzende rechter vast dat het nationale recht voorziet in een beroepsmogelijkheid tegen alle vormen van schriftelijke evaluatie die als feitenvaststelling kunnen worden aangemerkt. Daarom rijst de vraag of de mogelijkheid van herziening of intrekking nadat beroep is ingesteld uitsluit dat de schriftelijke evaluatie als feitenvaststelling wordt aangemerkt en als zodanig bij de beoordeling wordt betrokken, of de mogelijkheid van herziening of intrekking alleen van invloed is indien deze het gevolg is van ontwikkelingen bij de gerechtelijke procedure.

- 20 Met zijn **vierde vraag** wenst de verwijzende rechter te vernemen of, indien sprake is van meerdere, gelijkaardige onderzoekshandelingen, welke van deze als feitenvaststelling kan worden aangemerkt: de eerste in de tijd of de eerste waarbij geconcludeerd wordt tot het bestaan van een onregelmatigheid.
- 21 Met de **vijfde vraag** wenst de verwijzende rechter ten slotte antwoord te krijgen op de vraag welk jaar beschouwd moet worden als het jaar waarin de feiten zijn vastgesteld wanneer de definitie van artikel 35 van verordening nr. 1290/2005 niet kan worden toegepast bij de toepassing van artikel 58, derde alinea, van verordening nr. 1122/2009.