



Datum van inontvangstneming : 20/04/2015

Zaak C-111/15**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:**

4 maart 2015

Verwijzende rechter:

Upravno sodišče Republike Slovenije (Slovenië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

10 februari 2015

Verzoekende partij:

Občina Gorje

Verwerende partij:

Republika Slovenija

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

- 1 Bij beschikking van 25 april 2013 heeft verweerster verzoeksters aanvraag om uitbetaling van de middelen vastgelegd in de beschikking van 19 oktober 2010 tot toewijzing van middelen voor maatregel nr. 322 van de derde as: dorpsvernieuwing en –ontwikkeling, afgewezen. Die aanvraag, die verzoekster op 1 juni 2011 had ingediend, werd afgewezen omdat bij onderzoek was gebleken dat verzoekster was begonnen met de werken op 16 augustus 2010, dus vóór de vaststelling, op 19 oktober 2010, van de beschikking tot toewijzing van de middelen. Verweerster heeft in aanmerking genomen dat verzoekster als opdrachtgever met de geselecteerde inschrijver Cestno podjetje Kranj delniška družba (de in de wegenbouw actieve vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Kranj; hierna: „CP Kranj d.d.”) op 13 juli 2010 met opschortende werking een overeenkomst had gesloten voor de uitvoering van de werken, die geldig en in overeenstemming met de betrokken aankondiging van opdracht zou zijn geweest indien verzoekster (de aanbestedende dienst) niet vóór de vaststelling van de beschikking tot toewijzing van de middelen met de werken

zou zijn begonnen. Aangezien verzoeksters aanvraag voor de betrokken investering is aanvaard als een percentage van het totale bedrag van de investering, die samen met Pošta Slovenija d.d. (vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Pošta Slovenija) als medefinancier werd gedaan, maar niet in dier voege, dat alleen welbepaalde werken werden gefinancierd, heeft verzoekster door met enig werk te beginnen, een verbintenis aangegaan ten aanzien van de geselecteerde opdrachtnemer, voordat de beslissing tot toewijzing van middelen van 19 oktober 2010 was vastgesteld. In de in het hoofdgeding bestreden beschikking heeft verweerder zich op het standpunt gesteld dat om het even welk begin van de werken op basis van een met de opdrachtnemer gesloten overeenkomst, resulteert in het ontstaan van verbintenissen.

Voorwerp en rechtsgrondslag van het prejudiciële verzoek

- 2 Voor de Upravno sodišče Republike Slovenije (administratief gerechtshof van de Republiek Slovenië) te Ljubljana is een geding aanhangig betreffende het beroep dat door verzoekster OBČINA GORJE (gemeente Gorje) is ingesteld tegen verweerder REPUBLICA SLOVENIJA (Republiek Slovenië), die wordt vertegenwoordigd door het agentschap van de Sloveense Republiek voor agrarische markten en plattelandsontwikkeling. Met haar beroep vordert verzoekster dat haar de middelen worden uitbetaald die in het besluit van 19 oktober 2010 tot toewijzing van middelen zijn vastgesteld op een bedrag van 128 200,52 EUR, dan wel dat zou worden vastgesteld dat het administratieve besluit van 25 april 2013 tot afwijzing van haar verzoek om uitbetaling van die middelen onrechtmatig is.
- 3 De Upravno sodišče Republike Slovenije heeft de behandeling van het bij haar aanhangige administratief geding opgeschort en beslist om het Hof van Justitie van de Europese Unie krachtens artikel 267 VWEU te verzoeken om een prejudiciële beslissing.

Prejudiciële vragen

- 4 De Upravno sodišče Republike Slovenije heeft beslist om het Hof van Justitie van de Europese Unie krachtens artikel 267 VWEU te verzoeken om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
 1. Moet verordening (EG) nr. 1698/2005, in het bijzonder artikel 71, lid 3, dat bepaalt dat de regels inzake de subsidiabiliteit van uitgaven op nationaal niveau worden vastgesteld onder voorbehoud van de bijzondere voorwaarden die bij deze verordening voor bepaalde maatregelen voor plattelandsontwikkeling zijn vastgesteld, aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staat aan de nationale regeling waarin is voorzien in artikel 79, lid 4 van het [regeringsbesluit betreffende de maatregelen van de assen 1, 3 en 4 van het Programma voor plattelandsontwikkeling voor de Republiek Slovenië voor de periode 2007-2013,

van 2010 tot 2013 (hierna: „PRP-besluit”)] en in hoofdstuk VI, punt 3, van de aankondiging van opdracht, op grond waarvan uitsluitend sprake is van subsidiabele investeringsuitgaven wanneer deze worden gedaan na de datum waarop de beschikking tot toewijzing van de middelen is vastgesteld (en tot het einde van de investering of uiterlijk tot 30 juni 2015)?

2. Wanneer de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord, moet verordening (EG) nr. 1698/2005, in het bijzonder artikel 71, lid 3, dan aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staat aan de nationale regeling waarin is voorzien in artikel 56, lid 4, van de Zakon o kmetijstvu (landbouwwet), volgens welk artikel een aanvraag die niet voldoet aan de voorwaarden van artikel 79, lid 4, van het PRP-besluit betreffende de na de datum van vaststelling van de beschikking gedane subsidiabele investeringsuitgaven, volledig dient te worden afgewezen?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

- 5 De steun voor de plattelandsontwikkeling, die wordt medegefinancierd door het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (hierna: „Elfpo”), wordt, wat het in het hoofdgeding aan de orde zijnde voorwerp betreft, geregeld door verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad van 20 september 2005 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Elfpo (hierna: „verordening nr. 1698/2005”). Volgens overweging 61 van die verordening dient overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel de subsidiabiliteit van de uitgaven behoudens uitzonderingen te worden bepaald aan de hand van nationale voorschriften. Die verordening bepaalt in artikel 71, lid 1, met als opschrift „Subsidiabiliteit van de uitgaven”, dat onverminderd artikel 39, lid 1, van verordening (EG) nr. 1290/2005, uitgaven voor een bijdrage uit het Elfpo in aanmerking komen indien het betaalorgaan de betrokken steun daadwerkelijk tussen 1 januari 2007 en 31 december 2015 heeft betaald. De medegefinancierde acties dienen niet vóór de begindatum van de subsidiabiliteit te zijn voltooid. Artikel 71, lid 2, van die verordening bepaalt dat uitgaven slechts voor een bijdrage uit het Elfpo in aanmerking komen, indien zij worden gedaan voor acties waartoe door of onder verantwoordelijkheid van de beheersautoriteit van het betrokken programma is besloten volgens de door het bevoegd orgaan vastgestelde selectiecriteria. Ten slotte bepaalt artikel 71, lid 3, van die verordening, dat de regels inzake de subsidiabiliteit van uitgaven op nationaal niveau worden vastgesteld onder voorbehoud van de bijzondere voorwaarden die bij deze verordening voor bepaalde maatregelen voor plattelandsontwikkeling zijn vastgesteld.

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

- 6 De algemene regeling op het gebied van de plattelandsontwikkeling is neergelegd in de Zakon o kmetijstvu (landbouwwet; hierna: „landbouwwet”), die in artikel 12 bepaalt dat de regering met het oog op de uitvoering van de maatregelen voor plattelandsontwikkeling het volgende vaststelt: enerzijds een reeks maatregelen,

voorwaarden, vergunningen, criteria en procedures voor de invoering en de uitvoering van specifieke maatregelen voor plattelandsontwikkeling, en anderzijds de voor specifieke maatregelen voor plattelandsontwikkeling bestemde middelen. Artikel 10 van de landbouwwet bepaalt voorts dat de regering in overeenstemming met de programmadocumenten voorschriften vaststelt voor de uitvoering van maatregelen van het landbouwbeleid. Artikel 22 van de landbouwwet bepaalt wat de doelstellingen zijn van de maatregelen voor plattelandsontwikkeling.

- 7 Wat de beschikkingen tot toewijzing van de middelen betreft, bepaalt artikel 53, lid 1, van de landbouwwet, dat het bevoegd orgaan ten aanzien van de aanvrager die daarom verzoekt een beslissing neemt inzake de toewijzing van middelen, voor zover die aanvraag voldoet aan de in de regelgeving en de aankondiging van opdracht gestelde voorwaarden en de aangevraagde middelen voorhanden zijn. Volgens artikel 56, lid 1, van de landbouwwet dienen aanvragers een aanvraag tot uitbetaling van de middelen in. Artikel 56, lid 4, van de landbouwwet bepaalt dat het bevoegd orgaan de aanvraag bij beschikking afwijst wanneer deze niet voldoet aan de voorschriften van de voorwaarden van de regelgeving, de aankondiging van opdracht of de beschikking tot toewijzing van de middelen.
- 8 Op de grondslag van voormelde bepalingen van de landbouwwet heeft de regering van de Republiek Slovenië het regeringsbesluit betreffende de maatregelen van de assen 1, 3 en 4 van het Programma voor plattelandsontwikkeling voor de Republiek Slovenië voor de periode 2007-2013, van 2010 tot 2013 (hierna: „PRP-besluit”)] vastgesteld. Artikel 79, lid 4, van het PRP-besluit bepaalt dat uitsluitend sprake is van investeringsuitgaven wanneer de uitgaven zijn gedaan tussen de datum waarop de beschikking tot toewijzing van de middelen is vastgesteld en het voltooiën van de investering (of uiterlijk 30 juni 2015). Als tijdstip waarop de uitgaven zijn gedaan geldt onder meer het aangaan van verplichtingen door degene voor wie de eventueel toegewezen middelen bestemd zijn (het sluiten van overeenkomsten, het bestellen van materiaal, uitrusting, diensten of werken).
- 9 De aankondiging van opdracht voor maatregel 322, dorpsvernieuwing en -ontwikkeling (hierna: „aankondiging van opdracht), waaraan verzoekster heeft deelgenomen, bepaalt in punt 4 van hoofdstuk II, „Voorwerp van de steunverlening”, dat het voorwerp van de steunverlening onder meer bestaat in de renovatie en de ombouw van gebouwen met diverse doeleinden van algemeen belang. In hoofdstuk IV/1 van de aankondiging van opdracht, met als opschrift „Bestaan van de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan bij de indiening van de in de aankondiging van opdracht bedoelde aanvragen”, is in punt 1, met als opschrift „Investerings” bepaald dat niet mag worden begonnen met de uitvoering van de investering vóór de vaststelling van de beschikking tot toewijzing van de middelen. In hoofdstuk VI van de aankondiging van opdracht, met als opschrift „subsidiabele uitgaven” is in punt 3 bepaald, dat overeenkomstig artikel 79 van het PRP-besluit uitsluitend als investeringsuitgaven in aanmerking kunnen worden genomen de uitgaven die zijn gedaan tussen de datum waarop de

beschikking tot toewijzing van de middelen is vastgesteld en de voltooiing van de investering of uiterlijk 30 juni 2015. Uit hoofdstuk VI, punt 4, van de aankondiging van opdracht blijkt dat ook voor steun in aanmerking komen de eventuele algemene uitgaven, zoals die welke voortvloeien uit de voorbereiding van de aanvraag, uit het verzamelen van documenten betreffende de gebouwen en uit de voorbereiding van de aanvraag tot uitbetaling, wanneer deze zijn gedaan tussen 1 januari 2007 en de indiening van de laatste aanvraag tot uitbetaling van de middelen. Vóór de datum waarop de uitgaven subsidiabel zijn, mag de aanvrager niet met de werken beginnen en evenmin verbintenissen aangaan betreffende de voorziene middelen. In hoofdstuk VI, punt 5, van de aankondiging van opdracht is evenwel bepaald dat het aangaan van om het even welke verplichting betreffende de voorziene middelen, waaronder het sluiten van de overeenkomst, een van de handelingen is die gelden als begin van de uitgaven in de zin van artikel 79 van het PRP-besluit. Hoewel, enerzijds, de aanvrager overeenkomstig het Zakon o javnem narocanju (wet overheidsopdrachten) met de procedure tot selectie van een opdrachtnemer kan beginnen, mag, anderzijds, de overeenkomst met de geselecteerde opdrachtnemer niet worden gesloten voordat de beschikking tot toewijzing van de middelen is vastgesteld.

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 10 Verzoekster heeft op 19 augustus 2010 een volledige aanvraag ingediend voor de toekenning van niet-terugvorderbare middelen voor de medefinanciering bedoeld in maatregel 322 – dorpsvernieuwing en -ontwikkeling –, overeenkomstig het bepaalde in de aankondiging van opdracht. Bij beschikking van 19 oktober 2010 heeft verweerster de beschikking tot toewijzing van de middelen vastgesteld, waarmee verzoekster een bedrag van 128 200,52 EUR aan niet-terugvorderbare middelen werd toegewezen uit het door het Elfpo medegefinancierde programma voor plattelandontwikkeling.
- 11 Op 1 juni 2011 heeft verzoekster een aanvraag ingediend tot uitbetaling van de niet-terugbetaalbare middelen, voor een bedrag van 128 200,52 EUR, waarbij aan haar aanvraag de vereiste documenten waren gehecht.
- 12 Bij beschikking van 3 november 2011 heeft verweerster verzoeksters aanvraag om uitbetaling van de bij de beschikking tot toewijzing van de middelen van 19 oktober 2010 vastgestelde middelen afgewezen. In de motivering heeft zij gesteld, dat bij het onderzoek van de aanvraag tot uitbetaling van de middelen op basis van de overgelegde documenten was gebleken dat verzoekster niet had voldaan aan alle voorwaarden van het PRP-besluit en van de aankondiging van opdracht, aangezien zij door de werken te beginnen op 16 augustus 2010, dus vóór de vaststelling van de beschikking tot toewijzing van de middelen van 19 oktober 2010, inbreuk had gemaakt op de bepalingen van de punten 3 tot en met 5 van hoofdstuk VI van de aankondiging van opdracht. Elk begin van werken op basis van met de ondernemingen gesloten overeenkomsten, doet immers verbintenissen

ontstaan, welke volgens de aankondiging van opdracht niet zijn toegestaan in het licht van voormelde bepalingen.

- 13 De Upravno sodišče heeft bij vonnis van 13 februari 2013 verzoeksters beroep tegen verweersters beschikking van 3 november 2011 (zie vorige punt) toegewezen, bedoelde beschikking nietig verklaard en de zaak terugverwezen naar hetzelfde orgaan voor heronderzoek.
- 14 In het kader van die nieuwe procedure heeft verweester bij beschikking van 25 april 2013, welke het voorwerp van het thans aanhangige geding uitmaakt, verzoeksters aanvraag om uitbetaling van de middelen die waren toegewezen in de beschikking van 19 oktober 2010, opnieuw afgewezen. In de motivering stelde zij dat volgens de nationale regeling de beschikking tot toewijzing van de middelen een voorwaarde vormt voor het begin van de acties en dus het beginpunt voor de subsidiabiliteit van de uitgaven. Anderzijds bepaalt artikel 71, lid 1, van verordening nr. 1698/2005, dat de medegefinancierde acties kunnen worden voltooid na het tijdstip waarop de kosten subsidiabel zijn, hetgeen, in overeenstemming met de administratieve procedure van verweester, samenvalt met de vaststelling van de beschikking. De investering mag derhalve niet vóór de beslissing inzake de subsidiabiliteit voltooid zijn, wat feitelijk betekent dat zij niet mag worden voltooid vóór de vaststelling van de beschikking. Volgens verweester bepalen beide bepalingen dus dat de medefinanciering rechtmatig is in de periode tussen de vaststelling van de beschikking en de voltooiing van de investering, die na de vaststelling van de beschikking dient te vallen. Verweester voert bijgevolg aan dat de twee bepalingen elkaar niet tegenspreken, maar elkaar aanvullen. Volgens haar wordt dit ook bevestigd door artikel 71, lid 2, van verordening nr. 1698/2005. Verweester betoogt dat de bepalingen van het PRP-besluit en van de aankondiging van opdracht de begindatum voor de subsidiabiliteit van de medegefinancierde uitgaven voor de acties nader bepalen, en dat de Republiek Slovenië als lidstaat met de vaststelling van voormelde bepalingen, zowel haar eigen bevoegdheid om de subsidiabiliteit van de uitgaven nader te bepalen, heeft uitgeoefend als haar plicht om dat te doen is nagekomen. Voorts verklaart verweester in de in het hoofdgeding bestreden beschikking dat naar aanleiding van het onderzoek van de aanvraag om uitbetaling was gebleken dat verzoekster de overeenkomst betreffende de betrokken opdracht reeds op 13 juli 2010 had gesloten met de gekozen opdrachtnemer, terwijl de beschikking tot toewijzing van de middelen slechts later was vastgesteld, namelijk op 19 oktober 2010. Daarmee werd vastgesteld dat inbreuk was gemaakt op het bepaalde in artikel 79, lid 4, van het PRP-besluit, en op de punten 3 en 5 van hoofdstuk van de aankondiging van opdracht. Daarop heeft verweester verzoekster gevraagd om standpunt te bepalen over de geconstateerde schending van de voorwaarden van het PRP-besluit en van de aankondiging van opdracht, op het punt van de datum van vaststelling van de beschikking tot goedkeuring van de medefinanciering en de datum waarop de overeenkomst was gesloten. Vervolgens heeft verweester middels een administratieve controle en een verificatie ter plaatse nagegaan of de datum waarop de werken waren begonnen correct was en

heeft zij op 9 september 2011 een inspectie uitgevoerd waaruit was gebleken dat de opdrachtnemer, CP Kranj d.d., reeds op 16 augustus 2010 met de werken was begonnen, hetgeen ook duidelijk blijkt uit de onderzochte documenten. Daaruit blijkt voorts dat op 19 augustus 2010 afbraakwerken waren uitgevoerd aan het dak, het gemeenschappelijke deel van de werken die door verzoekster in aanmerking werden genomen in het kader van de uitgaven. Ongeacht het tijdstip waarop de uitgevoerde werken daadwerkelijk in rekening werden gebracht en eventuele afspraken tussen verzoekster en de mede-investeerder Pošta Slovenije d.d., heeft verweerster vastgesteld dat de werken betreffende de betrokken investering waren begonnen vóór de vaststelling van de beschikking tot toewijzing van de middelen van 19 oktober 2010. Aangezien verzoeksters aanvraag voor de betrokken investering werd goedgekeurd als een percentage van de totale waarde van de investering, die samen met een andere investeerder werd gedaan, en niet uitgaande van het beginsel dat enkel bepaalde werken werden gefinancierd, heeft verzoekster door het starten van om het even welk werk vóór de vaststelling van de beschikking tot toewijzing van de middelen van 19 oktober 2010, een verbintenis aangegaan ten aanzien van de gekozen opdrachtnemer. Om het even welk begin van werken op basis van een met de opdrachtnemer gesloten overeenkomst, resulteert in het ontstaan van verbintenissen.

- 15 Uit de in de administratieve procedure onderzochte feiten blijkt:
- dat het gebouw waaraan de werken zijn uitgevoerd, mede-eigendom is van verzoekster en Pošta Slovenije d.d.;
 - dat verzoekster bij verweerster de hierboven bedoelde aanvraag om toewijzing van middelen heeft ingediend met het oog op de gezamenlijke financiering van de renovatie of de ombouw van een deel van het betrokken gebouw, met name het deel dat haar eigendom is;
 - de overeenkomsten die verzoekster op 12 juli 2010 met de geselecteerde opdrachtnemer CP Kranj d.d. heeft gesloten, zijn gesloten onder de opschortende voorwaarde dat verweerster ten aanzien van verzoekster een onherroepelijke beschikking tot toewijzing van de middelen vaststelt;
 - op 9 september 2011 heeft de controleafdeling van verweerster ter plaatse een controle verricht, waarbij bleek dat de opdrachtnemer CP Kranj d.d. reeds op 16 augustus 2010 was begonnen met de werken en op 19 augustus 2010 afbraakwerken had uitgevoerd aan het dak, dat een gemeenschappelijk deel van het gebouw is.
- 16 Op 31 augustus 2011 heeft verzoekster met de opdrachtnemer CP Kranj d.d. een overeenkomst gesloten waaruit blijkt dat verzoekster aan de opdrachtnemer toestemming geeft om van start te gaan met de werken in het gebouw, dat mede-eigendom is van Pošta Slovenije d.d. en verzoekster, gelet op de verbintenissen die de opdrachtnemer is aangegaan jegens de investeerder Pošta Slovenije d.d.,

welke verbintenissen enkel kunnen worden nagekomen door de volledige constructie aan te pakken, op voorwaarde dat verzoekster jegens de opdrachtnemer geen enkele verbintenis aangaat voor werken die worden uitgevoerd voordat de overeenkomst is gesloten.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 17 De Upravno sodišče heeft zich bij arrest van 13 februari 2013 reeds uitgesproken over deze zaak, namelijk over verzoeksters beroep tegen verweersters eerste beschikking van 3 november 2011, waarbij zij verzoeksters aanvraag om uitbetaling van de middelen als vastgesteld in de beschikking tot toewijzing van de middelen, had afgewezen. Bij dat arrest is verzoeksters beroep toegewezen, de beschikking van het agentschap van de Sloveense Republiek voor agrarische markten en plattelandsontwikkeling (met andere woorden verweester) nietig verklaard en de zaak terugverwezen naar dezelfde orgaan voor heronderzoek. In hetzelfde arrest heeft de Upravno sodišče opgemerkt dat artikel 71, lid 1, van verordening nr. 1698/2005, anders dan artikel 79 van het PRP-besluit en hoofdstuk VI, punten 3 tot en met 5 van de aankondiging van opdracht, niet voorschrijft wanneer met de uitvoering van de medegefinancierde actie kan of moet worden begonnen, maar enkel het einde ervan in de tijd beperkt door vast te stellen dat een medegefinancierd actie niet mag zijn voltooid vóór de begindatum voor de subsidiabiliteit. De Upravno sodišče heeft dus verzoeksters argument aanvaard, volgens hetwelk het PRP-besluit en de aankondiging van opdracht, waarop de in geding zijnde beschikking van 3 november 2011 was gebaseerd, voorzien in strengere voorwaarden dan die in artikel 71, lid 1, van verordening nr. 1698/2005. Gelet op het feit dat verordening nr. 1698/2005 een algemene strekking heeft, verbindend is in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk is in elke lidstaat (artikel 288, lid 2, VWEU), had dat bestuursorgaan, in het licht van de tegenstelling tussen de nationale regeling en voornoemde verordening, in haar beschikking betreffende de betrokken procedure, de relevante bepalingen van voormelde verordening moeten toepassen (beginsel van de voorrang van het Unierecht). Aangezien het dat niet heeft gedaan, heeft het volgens het hierboven bedoelde arrest van de Upravno sodišče blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting. Om die reden heeft de Upravno sodišče vastgesteld dat de bestreden beschikking van 3 november 2011 onrechtmatig is en heeft zij de zaak terugverwezen naar verweester teneinde de procedure over te doen.
- 18 In haar beroep tegen verweersters beschikking van 25 april 2013, welke beschikking is vastgesteld aan het einde van de nieuwe procedure en waarbij verweester verzoeksters aanvraag om uitbetaling van de middelen opnieuw heeft afgewezen, voert verzoekster een onjuiste beoordeling van de feitelijke omstandigheden, een onjuiste toepassing van het materiële recht en een wezenlijke schending van vormvoorschriften aan.

- 19 Verzoekster betoogt dat verweerster bij de vaststelling van de bestreden beschikking de regeling waarop zij deze beschikking heeft gebaseerd, onjuist heeft toegepast. Volgens haar is de bestreden beschikking gebaseerd op het PRP-besluit en de aankondiging van opdracht, die, wat de subsidiabiliteit van de uitgaven betreft, voorzien in strengere voorschriften dan die van verordening nr. 1698/2005. Wat de consequenties betreft die verweerster in de bestreden beschikking verbindt aan artikel 71, lid 3, van verordening nr. nr. 1698/2005, betoogt verzoekster dat een dergelijke uitlegging geen steun vindt in die bepaling. Zij betoogt dat het doel van verordening nr. 1698/2005 volkomen zou worden uitgehouden, wanneer elke staat „zijn eigen voorschriften” zou mogen vaststellen. Maar ook wanneer verweersters argument zou worden aanvaard, volgens hetwelk de betrokken verordening het de lidstaten toestaat een eigen, strengere regeling vast te stellen, of om de rechten betreffende de subsidiabele uitgaven anders te regelen, dan nog had de Republiek Slovenië dit volgens verzoekster bij wet moeten regelen en niet bij besluit, een handeling die lager staat in de hiërarchie der normen. Verzoekster betoogt dat er op nationaal niveau geen wetten zijn die het in artikel 71 van verordening nr. 1698/2005 vastgestelde tijdvak waarin de uitgaven subsidiabel zijn, nader regelen of beperken. Bijgevolg is verzoekster van mening dat zowel de aankondiging van opdracht als het PRP-besluit indruisen tegen de grondwet van de Republiek Slovenië en verordening nr. 1698/2005. De litigieuze bepalingen van de nationale regelingen, die in de hiërarchie der normen lager staan dan wetten, te weten artikel 79, lid 4, van het PRP-besluit en hoofdstuk VI, punten 3 tot en met 5 van de aankondiging van opdracht, zijn dan ook in strijd met artikel 71 van verordening nr. 1698/2005, volgens hetwelk juridisch irrelevant is of verzoekster vóór de vaststelling van de beschikking tot toewijzing van de middelen met de werken was begonnen of verbintenissen was aangegaan. Volgens artikel 71 van verordening nr. 1698/2005 dient immers slechts te worden vastgesteld dat de uitgaven zijn gedaan tussen 1 januari 2007 en 31 december 2015, en dat het project niet was voltooid vóór de begindatum van de subsidiabiliteit. Aangezien vaststaat dat verzoeksters project voldoet aan die voorwaarden, betoogt zij dat zij aanspraak kan maken op de uitbetaling van de steun. Voorts benadrukt zij in haar beroep dat, ingevolge, enerzijds, het fundamenteel beginsel van de voorrang van het recht van de Europese Unie boven het nationale recht van de lidstaten¹ en, anderzijds, de leer van de rechtstreekse werking van de voorschriften, de Upravno sodišče het betrokken besluit buiten toepassing dient te laten voor zover het voorziet in strengere bepalingen dan die van de verordening van de Unie. Dit geldt des te meer wanneer het gaat om het buiten toepassing laten van de voorschriften van de aankondiging van opdracht, die zelfs geen materieel recht zijn.
- 20 Verzoekster betoogt voorts dat Pošta Slovenije d.d., mede-eigenaar van het betrokken gebouw, teneinde haar activiteiten zonder hinder te kunnen uitoefenen in een gedeelte van het gebouw, dat in wezen overeenstemt met haar

¹ – Zie arresten van het Hof van Justitie van 5 februari 1963, C-26/62, Van Gend en Loos, en 15 juli 1964, Costa/Enel.

eigendomsaandeel, niet langer kon wachten op de uitbetaling van de middelen van verzoekster om met de werken te beginnen en dat zij daarom, met de toestemming van laatstbedoelde, is begonnen met de noodzakelijke werken voor de ombouw van het gebouw, welke werken niet anders konden worden uitgevoerd dan middels bouwmaatregelen die het gehele gebouw betroffen (met andere woorden, die ook betrekking hadden op de delen van het gebouw die in wezen overeenkwamen met verzoeksters eigendomsaandeel). Vóór de aanvang van de werken heeft verzoekster, teneinde moeilijkheden te voorkomen met betrekking tot de erkenning van haar aanspraken op middelen uit het Elfpo, de mede-eigenaar van het gebouw Pošta Slovenije d.d. en de opdrachtnemer van de werken CP Kranj d.d. erop gewezen dat vóór de vaststelling van de beschikking tot toewijzing van de middelen geen verbintenissen mochten worden aangegaan.

- 21 In haar verweerschrift voert verweerster aan dat zij het oneens is met het oordeel van de Upravno sodišče in het arrest van 13 februari 2013. Zij benadrukt dat volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie lidstaten maatregelen ter uitvoering van een verordening mogen vaststellen indien deze de rechtstreekse werking ervan niet belemmeren, het karakter van rechtshandelingen van de Unie ervan niet verbergen en, binnen de grenzen van de bepalingen ervan, het gebruik van de bij die verordening toegekende beoordelingsmarge preciseren.² Zij wijst erop dat het Unierecht niet rechtstreeks regelt op welk moment de uitgaven ontstaan die voor financiering uit het Elfpo in aanmerking komen, aangezien als voorwaarde voor medefinanciering uit het Elfpo enkel het tijdstip geldt dat de middelen daadwerkelijk aan de gerechtigde aanvrager zijn uitbetaald, dat tussen 1 januari 2007 en 31 december 2015 moet liggen. Verweerster betoogt dat artikel 71, lid 3, van verordening nr. 1698/2005 voorziet in de mogelijkheid om de voorschriften inzake de subsidiabiliteit van de uitgaven op nationaal niveau vast te stellen, met voorbehoud van de in deze verordening vastgestelde specifieke voorwaarden voor een aantal maatregelen van plattelandsontwikkeling. Dit laatste wordt volgens verweerster ook bevestigd door overweging 61 van verordening nr. 1698/2005. Bijgevolg heeft de Republiek Slovenië ingevolge de in verordening nr. 1698/2005 uitdrukkelijk vastgestelde mogelijkheid om op nationaal niveau regels inzake de subsidiabiliteit van de uitgaven vast te stellen, met de nationale voorschriften inzake het tijdvak waarin de uitgaven in aanmerking komen voor middelen uit het Elfpo, vastgesteld dat de aanvrager niet met de werken mag beginnen voordat de uitgaven subsidiabel zijn, en evenmin enige verbintenis mag aangaan betreffende de eventueel toegewezen middelen. Bij vergelijking van artikel 71 van verordening nr. 1698/2005 met de nationale bepalingen kan worden vastgesteld dat in die wetgeving de beslissing tot toekenning van de steun wordt beschouwd als een voorwaarde voor het begin van de uitvoering van de medegefinancierde acties, en dus het tijdstip vanaf wanneer de uitgaven subsidiabel zijn. Volgens verweerster wordt dit ook bevestigd door artikel 71, lid 2, van verordening nr. 1698/2005, op grond waarvan uitgaven die zijn gedaan vóór de vaststelling van de beschikking van de steunverlenende instantie zeker

² – Zie arrest van het Hof van Justitie van 25 oktober 2012, C-592/11, Anssi Ketelä, punt 36.

niet voor steun uit het Elfpo in aanmerking zouden komen. De nationale voorschriften hebben dus, tegen de achtergrond van artikel 71, lid 2, van verordening nr. 1698/2005 en krachtens de bij artikel 71, lid 3, van deze verordening verleende bevoegdheid, meer gedetailleerd (maar niet strenger) geregeld wanneer uitgaven in aanmerking komen voor steun uit het Elfpo. Volgens verweerster is er dan ook geen sprake van een tegenstelling tussen de relevante nationale bepalingen en het Unierecht.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

- 22 De Upravno sodišče is van oordeel dat de Republiek Slovenië door de vaststelling van een tijdstip vanaf wanneer de investeringsuitgaven worden erkend (volgens artikel 79, lid 4, van het PRP-besluit en hoofdstuk VI, punt 3, van de aankondiging van opdracht is dat het tijdstip waarop de beschikking tot toewijzing van de middelen is vastgesteld), voorwaarden heeft vastgesteld die minder ruim of wezenlijk strenger zijn dan die welke waarin met betrekking tot de subsidiabiliteit van uitgaven is voorzien bij artikel 71 van verordening nr. 1698/2005, dat in lid 1, tweede zin, alleen het tijdstip of het tijdvak vaststelt waarin de medegefinancierde acties voltooid moeten zijn, en met name voorschrijft dat deze niet mogen zijn voltooid voordat de uitgaven voor steun in aanmerking komen. De verordening voorziet evenwel niet in een begindatum voor de subsidiabiliteit van de uitgaven. In dat verband vraagt de Upravno sodišče zich af, of een dergelijke Sloveense regeling op onrechtmatige wijze de voorwaarden voor de subsidiabiliteit van uitgaven zoals vastgesteld in verordening nr. 1698/2005, in het bijzonder in artikel 71, heeft gewijzigd, waardoor uiteindelijk wordt afgedaan aan het doel van verordening nr. 1698/2005, namelijk het bevorderen van de plattelandsontwikkeling door de maatregelen van medefinanciering van het Elfpo.
- 23 De Upravno sodišče is enerzijds van oordeel dat artikel 71, lid 3, van verordening nr. 1698/2005 de lidstaten het recht verleent om op nationaal niveau regels vast te stellen inzake de subsidiabiliteit van uitgaven, maar dat anderzijds de nationale normen in overeenstemming moeten zijn met die van verordening nr. 1698/2005. Tegen die achtergrond vaagt de Upravno sodišče zich af, of de vaststelling van het tijdstip vanaf wanneer uitgaven voor financiering in aanmerking komen, valt binnen de omvang van de discretionaire bevoegdheid van de lidstaten waarin is voorzien bij artikel 71, lid 3 van verordening nr. 1698/2005.
- 24 Aangezien ingevolge artikel 56, lid 4, van de landbouwwet een aanvraag moet worden afgewezen wanneer deze niet voldoet aan de voorwaarden van artikel 79, lid 4, van het PRP-besluit, op grond waarvan uitgaven enkel in aanmerking worden genomen wanneer zij zijn gedaan na de vaststelling van de beschikking tot toewijzing van de middelen, vraagt de Upravno sodišče zich voorts af, of de in dat artikel vastgestelde sanctie, namelijk de afwijzing van de volledige aanvraag, onevenredig is in het licht van de feitelijke situatie, waarin de door verzoekster geldend gemaakte uitgaven deels voor en deels na de vaststelling van de

beschikking zijn gedaan. De verwijzende rechter vraagt zich bovendien af of de aanvraag om uitbetaling van verzoekster moet worden onderzocht op basis van verordening (EU) nr. 65/2011 van de Commissie van 27 januari 2011 houdende uitvoeringsbepalingen van verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad met betrekking tot de toepassing van controleprocedures en van de randvoorwaarden in het kader van de steunmaatregelen voor plattelandontwikkeling, en in het bijzonder op basis van artikel 30 ervan (verlagingen en uitsluitingen).

- 25 Volgens de Upravno sodišče Republike Slovenije zijn de antwoorden op voormelde vragen relevant voor de beslechting van het onderhavige geding. Zij dient immers verordening nr. 1698/2005 en de bepalingen van het PRP-besluit en van de aankondiging van opdracht toe te passen, die zijn vastgesteld op basis van die verordening. Het Hof van Justitie heeft zich bovendien tot dusver niet uitgesproken over dergelijke vragen. De uitspraak over het geschil hangt dus af van de uitlegging van het Unierecht.