



Datum van inontvangstneming : 28/08/2014

Zaak C-330/14

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:

8 juli 2014

Verwijzende rechter:

Gyulai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Hongarije)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

28 mei 2014

Verzoekende partij:

Gergely Szemerey

Verwerende partij:

Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Központi Szerve

Voorwerp van het hoofdgeding

Beroep tegen een administratief besluit tot afwijzing van de aanvraag tot betaling van landbouwsteun van een landbouwer die zeldzame gewassoorten teelt en tot oplegging aan die landbouwer van een sanctie

Voorwerp en rechtsgrondslag van het verzoek om een prejudiciële beslissing

Verenigbaarheid met het Unierecht van de administratieve praktijk die wordt gevolgd indien geen verklaring wordt overgelegd met betrekking tot een zeldzame gewassoort, die de betalingsaanvraag moet bevatten wanneer agromilieusteun wordt aangevraagd.

Rechtsgrondslag: verordening (EG) nr. 796/2004 en verordening (EG) nr. 1122/2009

Prejudiciële vragen

1. Moeten het flexibiliteitsbeginsel en het beginsel dat de verzamelaanvraag kan worden gewijzigd, in de zin van de [punten] 20 en 27 [van de considerans] van verordening (EG) nr. 796/2004 [van de Commissie van 21 april 2004 houdende uitvoeringsbepalingen inzake de randvoorwaarden, de modulatie en het geïntegreerd beheers- en controlesysteem waarin is voorzien bij verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers], alsook van de [punten] 18, 23 en 26 [van de considerans] 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], aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling op grond waarvan de betalingsaanvraag in het geval van teelt van een zeldzame gewassoort de verklaring met betrekking tot het zeldzame gewas moet bevatten, gelet op de administratieve praktijk volgens welke de verklaring alleen voorafgaand aan de betalingsaanvraag, tussen 2 en 15 april 2010, kon worden aangevraagd, de verklaring alleen terzelfder tijd als de indiening van de verzamelaanvraag kon worden bijgevoegd en het op grond van de regeling niet mogelijk was om de fout in de aanvraag bestaande in het ontbreken van de verklaring te herstellen?
2. Is die regeling verenigbaar met de verplichting van een lidstaat om de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid niet in gevaar te brengen of kan worden gesteld dat de daadwerkelijke uitoefening van het uit het Unierecht voortvloeiende recht op steun van landbouwers die zeldzame gewassen telen, in 2010 bij de wijziging van de wettelijke regeling [wijziging van artikel 43, lid 6, van besluit 61/2009 van het ministerie van Landbouw en Plattelandsontwikkeling van 14 mei 2009 bij besluit 31/2010 van het ministerie van Landbouw en Plattelandsontwikkeling van 30 maart 2010] onmogelijk of uiterst moeilijk en onvoorspelbaar is geworden?
3. Verzetten [punt] 57 [van de considerans] van verordening nr. 796/2004 of [punt] 75 [van de considerans] van verordening nr. 1122/2009 en in het bijzonder het evenredigheidsbeginsel zich tegen de administratieve praktijk dat, wanneer een verklaring met betrekking tot het zeldzame gewas ontbreekt, een sanctie voor een te hoge aangifte met betrekking tot de volledige aanvraag wordt opgelegd zonder rekening te houden met opzet, nalatigheid of de omstandigheden, wanneer de betalingsaanvraag voorts met

betrekking tot het volledige perceel voldoet aan de voorwaarden voor de toekenning van de steun en de landbouwer het aangegeven gewas op de aangegeven oppervlakte teelt?

4. Gelden de verschoningsgronden van de [punten] 67 of 71 [van de considerans] van verordening nr. 796/2004 of [punt] 75 [van de considerans] van verordening nr. 1122/2009 indien de landbouwer een strijdige of ongepaste administratieve praktijk als een uitzonderlijke omstandigheid aanvoert en wil aantonen dat de praktijk van het bestuursorgaan zijn fout geheel of gedeeltelijk heeft veroorzaakt?
5. Kan de aanvaarde aangifte van overmacht door de landbouwer bij volledig verlies van de teelt (inzaai) worden aangemerkt als juiste informatie als bedoeld in [punt] 67 [van de considerans] van verordening nr. 796/2004 en [punt] 93 [van de considerans] van verordening nr. 1122/2009, die de landbouwer vrijstelt aangaande de niet-overgelegde verklaring met betrekking tot het zeldzame gewas en dus de vrijstelling van de sancties met betrekking tot de volledige aanvraag tot gevolg heeft?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

- punten 20, 27, 57, 67 en 71 van de considerans van verordening (EG) nr. 796/2004 van de Commissie van 21 april 2004 houdende uitvoeringsbepalingen inzake de randvoorwaarden, de modulatie en het geïntegreerd beheers- en controlesysteem waarin is voorzien bij de verordeningen (EG) nr. 1782/2003 en (EG) nr. 73/2009 van de Raad, en inzake de randvoorwaarden waarin is voorzien bij verordening (EG) nr. 479/2008 van de Raad
- punten 18, 20, 23, 25, 26, 28, 29, 30, 75, 93, 94 en 96 van de considerans en artikel 58 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 4, lid 3, derde alinea, VEU en artikel 39 VWEU

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

- artikelen 5, sub f, 15, lid 2, 38, leden 6 en 8, en 77, leden 1 tot en met 3, van wet XVII van 2007 inzake bepaalde aspecten van de procedure inzake steun voor landbouw, landbouwontwikkeling op het platteland en visserij alsook andere maatregelen
- artikelen 2, punten 44, 49 en 51, 3, lid 1, sub a-ac, 4, leden 1 en 2, 11, lid 3, 29, lid 3, 31, lid 1, 42, lid 3, 43, lid 1, 55, lid 4, en 60 van en bijlage 12 bij besluit 61/2009 van het ministerie van Landbouw en Plattelandsontwikkeling van 14 mei 2009 houdende vastlegging van de voorwaarden om agromilieusteun uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling aan te vragen
- artikel 16, lid 2, van besluit 31/2010 van het ministerie van Landbouw en Plattelandsontwikkeling van 30 maart 2010 tot wijziging van besluit 61/2009 van het ministerie van Landbouw en Plattelandsontwikkeling van 14 mei 2009 houdende vastlegging van de voorwaarden om agromilieusteun uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling aan te vragen en de ministeriële besluiten betreffende steun uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling
- artikelen 1, 3, leden 1 en 3, 5, leden 1 en 2, 8, leden 1 en 2, 9, leden 1 en 3, 10, leden 1 en 2, en 13 van besluit 34/2010 van het ministerie van Landbouw en Plattelandsontwikkeling van 9 april 2010 inzake uniforme procedurevoorschriften inzake bepaalde steun uit het Europees Landbouwgarantiefonds of het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling of ten laste van de staatsbegroting voor de aanvragen van 2010

Korte uiteenzetting van de feiten en het hoofdgeding

- 1 Op 26 juli 2009 heeft G. Szemerey (hierna: „verzoeker”) een steunaanvraag ingediend, die bij besluit van 21 januari 2010 door de eerste bevoegde instantie is ingewilligd. Na de verificatie van de gegevens is in het kader van het programma inzake biologische landbouw uiteindelijk een oppervlakte van 52,9 ha goedgekeurd.
- 2 In het kader van dat programma heeft verzoeker bij een aanvraag om de enkele areaalbetaling van mei 2010 verzocht om betaling van agromilieusteun voor 52,9 ha en voorts heeft hij voor 29,69 ha om historisch-culturele of genetische redenen om prioritaire steun voor de teelt van bedreigde zeldzame gewassoorten verzocht. Verzoeker heeft het in zijn aanvraag genoemde zaad van de witte honingklaver (*Melilotus alba* Medik) en van de basterdklaver (*Trifolium hybridum* L.) in het buitenland gekocht.

- 3 Bij artikel 16, lid 2, van besluit 31/2010 van het ministerie van Landbouw en Plattelandsontwikkeling van 30 maart 2010 is met ingang van 31 maart 2010 artikel 43, lid 6, van besluit 61/2009 van het ministerie van Landbouw en Plattelandsontwikkeling ingevoerd. Volgens dat laatste lid bevat de betalingsaanvraag in het geval van teelt van zeldzame gewassoorten de verklaring met betrekking tot de zeldzame gewasoort.
- 4 In 2010 is de inzaai van de voornoemde zeldzame gewassoorten mislukt door wateroverlast en andere natuurverschijnselen. Daarom heeft verzoeker op 29 juni 2010 en nadien op 28 juli 2010 aangifte gedaan van een situatie van overmacht. Tegelijk met die aangifte heeft verzoeker de gebruikscodes van de getroffen oppervlakte vervangen door die van „braakgelegde grond”. Op 30 september 2010 heeft de commissie inzake overmacht van het Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal (centraal bureau voor landbouw en plattelandsontwikkeling) verzoekers aangifte van een situatie van overmacht aanvaard.
- 5 Bij besluit van 19 maart 2011 heeft het Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Piaci Támogatások és Külkereskedelmi Intézkedések Igazgatósága (directoraat voor marktsteun en maatregelen inzake buitenlandse handel van het bureau voor landbouw en plattelandsontwikkeling) verzoekers betalingsaanvraag afgewezen en verzoeker een blijvende sanctie opgelegd, bestaande in de inhouding van 2 483 953 HUF op de steun die is vastgesteld in de procedure die is ingeleid ingevolge verzoekers oppervlaktegebonden aanvragen voor de daaropvolgende drie jaar. In datzelfde besluit heeft de instantie in eerste aanleg verzoekers verzoek om erkenning van de situatie van overmacht ingewilligd. Verzoeker heeft zich geschikt naar het besluit inzake de aangifte van een situatie van overmacht, maar is niettemin in beroep gegaan tegen het besluit tot afwijzing van zijn betalingsaanvraag en tot oplegging van de blijvende sanctie.
- 6 Het Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Központi Szerve (hierna: „verweerder”) heeft van dat beroep kennis genomen en in zijn besluit van 13 januari 2012 het in eerste aanleg genomen besluit bevestigd op grond dat verzoeker op het tijdstip waarop hij zijn aanvraag om de enkele areaalbetaling had ingediend, de verklaring met betrekking tot zeldzame gewassoorten niet had overgelegd, wat hij op 15 mei 2010 of uiterlijk op 9 juni 2010 had moeten doen om recht te hebben op de verhoogde steun voor zeldzame gewassoorten. Op grond van artikel 13 van besluit 34/2010 van het ministerie van Landbouw en Plattelandsontwikkeling heeft verweerder aangevoerd dat het niet mogelijk is om het verzuim met betrekking tot de overlegging van de documenten tot bewijs van de gegevens van een verzamelaanvraag te herstellen, zodat verzoeker geen recht heeft op prioritaire steun voor zeldzame gewassoorten en de oppervlakte aan voor zeldzame gewassoorten gebruikt land voor de vaststelling van het recht op steun moet worden geacht 0 ha te bedragen. Bijgevolg heeft verzoeker uitsluitend een gegronde aanvraag ingediend voor 23,21 ha. In het kader van het programma inzake biologische landbouw bedraagt het verschil (29,69 ha) tussen de aangegeven oppervlakte (52,90 ha) en de geconstateerde oppervlakte (23,21 ha)

derhalve meer dan 50 % van deze laatste oppervlakte, zodat verweerder de in artikel 58 van verordening nr. 1122/2009 genoemde rechtsgevolgen van verschillen van meer dan 50 % heeft toegepast. In de motivering van het besluit werd ook vermeld dat de witte honingklaver een plant is die in de lente wordt gezaaid en dat verzoeker op het tijdstip van de indiening van de verzamelaanvraag derhalve reeds wist dat hij door overmacht niet kon zaaien, zodat hij evenmin de vereiste verklaring kon verkrijgen. Bijgevolg had verzoeker door de gebruikscodes te wijzigen, in zijn betalingsaanvraag steun voor niet-zeldzame gewassoorten kunnen aanvragen.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 7 Verzoeker stelt dat hij zijn steunaanvraag in overeenstemming met het recht en binnen de gestelde termijn op 26 juli 2009 heeft ingediend, zodat hij recht heeft op agromilieusteun en daarmee ook op steun voor zeldzame gewassoorten. Aangaande de verklaring met betrekking tot zeldzame gewassoorten als bedoeld in besluit 61/2009 van het ministerie van Landbouw en Plattelandsontwikkeling wijst verzoeker erop dat, aangezien de gewasoort die hij wilde telen, ook is opgenomen in de bijlagen 9 (lijst van verbouwbare planten en soorten gebruik per programma) en 12 (lijst van bedreigde zeldzame gewassoorten die voorrang hebben om historisch-culturele of genetische redenen) bij besluit 61/2009 van het ministerie van Landbouw en Plattelandsontwikkeling, zijn aanvraag niet als onrechtmatig, maar hooguit als onjuist of onvolledig kan worden beschouwd. Dat gebrek betreft echter alleen de aanvraag van prioritaire steun en laat het recht op agromilieusteun onverlet. Volgens verzoeker is de uitlegging van de nationale regeling volgens welke alle door enige andere bepaling voorgeschreven gegevens en bijlagen op het tijdstip van de indiening van de verzamelaanvraag in die aanvraag opgenomen moeten zijn en dat zij niet later kunnen worden overgelegd, in strijd met punt 20 van de considerans van verordening nr. 796/2004 en de punten 18 en 20 van de considerans van verordening nr. 1122/2009, die door verweerder in de loop van de procedure zijn toegepast.
- 8 Op grond van de bepalingen die van kracht waren tot 30 maart 2010 konden landbouwers ook de verklaring met betrekking tot zeldzame gewassoorten na de inzaai verkrijgen. Volgens verzoeker heeft de wetgever door de wijziging van 30 maart 2010 van besluit 61/2009 van het ministerie van Landbouw en Plattelandsontwikkeling in strijd met artikel 5, sub f, van wet XVII van 2007 gehandeld, op grond waarvan de voorwaarden om een aanvraag in te dienen, in de periode voor de overlegging niet mogen worden gewijzigd ten nadele van de partij.
- 9 Verzoeker is van mening dat uit de strekking van besluit 61/2009 van het ministerie van Landbouw en Plattelandsontwikkeling duidelijk kon worden afgeleid dat alleen wie het betrokken gewas bezit, gerechtigd is om het Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal (centraal bureau voor landbouw; hierna:

„MgSZH”) te verzoeken om afgifte van de verklaring. Door een situatie van overmacht heeft de inzaai niet plaatsgevonden, zodat hij zonder het gewas de verklaring niet kon verkrijgen.

- 10 Verzoeker heeft daaraan toegevoegd dat de procedureregels evenmin de mogelijkheid garanderen om de verklaring met betrekking tot het in het buitenland gekochte zaad te verkrijgen, aangezien dat zaad niet is opgenomen in het nationale register van gewassoorten voor bouwland en hij gelet op de aankoop van dat zaad in het buitenland evenmin over de standaardovereenkomst inzake overdracht van materiaal beschikte.
- 11 Voorts ontkent verzoeker dat hij, zoals in de motivering van het besluit tot afwijzing van de betalingsaanvraag is uiteengezet, de gebruikscodes van de oppervlakte reeds in de betalingsaanvraag had kunnen veranderen. Hij stelt dat het wettelijk niet mogelijk is de gebruikscodes in de betalingsaanvraag te veranderen en dat het materieel niet mogelijk is dat langs elektronische weg te doen. Dat kan alleen achteraf worden gedaan, in een verzoek om erkenning van een situatie van overmacht, hetgeen hij ook heeft gedaan. Verweerder heeft dat feit echter niet vermeld in zijn besluit tot afwijzing van de betalingsaanvraag, hoewel de instantie eerder verzoekers aangifte van een situatie van overmacht had aanvaard.
- 12 Verzoeker heeft kritiek op het feit dat op 30 mei 2010, nadat hij het zaad had gekocht en toen hij de inzaai in de lente voorbereidde, de nationale regeling onverwacht is gewijzigd en dat hij reeds op 15 april 2010 het MgSZH moest verzoeken om afgifte van de verklaring met betrekking tot zeldzame gewassoorten. Tot dan had hij door de wateroverlast nog niet ingezaaid, zodat hij in zijn aanvraag van de verklaring niet had kunnen vermelden welk gewas hij op welke plaats en op welke zaaistreek had geplant of dat de natuurverschijnselen de teelt onvoorspelbaar hadden gemaakt. Desondanks vermeldde hij in zijn betalingsaanvraag, naast de desbetreffende gebruikscodes voor agromilieuproductie, ook de aanvraag van prioritaire steun, zodat hij nadien, wanneer hij een van de zaaistroken kon inzaaien, de verklaring kon verkrijgen of anders een situatie van overmacht moest aangeven.
- 13 Ten slotte voert verzoeker aan dat de nieuwe regeling tot discriminatie van landbouwers leidt die zeldzame gewassen telen, omdat die regeling de uitoefening van hun recht om een aanvraag in te dienen beperkt, aangezien zij prioritaire steun alleen tegelijkertijd met hun verzamelaanvraag kunnen aanvragen, en alleen indien zij reeds over de verklaring met betrekking tot zeldzame gewassoorten beschikken. Met betrekking tot alle andere steunaanvragen kan, zonder over het gewas te hoeven beschikken, de aanvraag daarentegen ook voorafgaand aan de inzaai worden ingediend, het verzoek of de gebruikscodes achteraf worden gewijzigd en een verzoek om erkenning van een situatie van overmacht worden ingediend.

- 14 In dat verband heeft verzoeker kritiek op het feit dat op 30 maart 2010 de wetgever de termijn voor de overlegging van een verklaring met betrekking tot zeldzame gewassoorten heeft gewijzigd ten nadele van de landbouwers. Verzoeker kon zich niet in twee weken aanpassen aan de wijziging van de regeling. Voorts voert hij aan dat verweerder hem in zijn definitieve beslissing niet vrijstelde van de rechtsgevolgen van het achterwege blijven van de teelt, terwijl zijn verzoek om erkenning van overmacht de volledige landbouwactiviteit betreft en de niet-overlegging van de verklaring met betrekking tot de zeldzame gewasoort ook verband houdt met de situatie van overmacht. Desondanks onderzocht verweerder in de loop van de procedure niet het ontbreken van schuld bij het verzuim om de verklaring over te leggen.
- 15 In antwoord op het verzoek bevestigt verweerder de inhoud van zijn besluit. Hij stelt dat wanneer de landbouwer bij de indiening van de betalingsaanvraag niet beschikt over de verklaring met betrekking tot de zeldzame gewasoort en die verklaring niet bij zijn betalingsaanvraag voegt, zijn volledige aanvraag tot betaling van agromilieusteun voor een bepaalde zaaistrook ook als ongeoorloofd wordt beschouwd, ongeacht of hij doorgaat met de teelt die wordt aangegeven onder de desbetreffende gebruikscodes voor de door de landbouwer aangevraagde agromilieusteun. Volgens verweerder stelde de aanvaarde aangifte van een situatie van overmacht verzoeker niet vrij van de verklaring met betrekking tot de zeldzame gewasoort, aangezien verzoeker zonder die verklaring bij te voegen evenmin een aanvraag tot betaling van prioritaire steun had kunnen indienen. Derhalve heeft verzoeker zich schuldig gemaakt aan verzuim en kan hij in dit verband niet stellen dat hij onschuldig is.
- 16 Verweerder erkent dat de door de overmacht getroffen oppervlakten niet ten grondslag liggen aan de sanctie, maar voegt daaraan toe dat de verklaring met betrekking tot zeldzame gewassoorten een voorwaarde voor de indiening van de betalingsaanvraag is, en niet voor het recht op betaling van een bepaald jaar in het kader van een bepaald programma. Derhalve kan geen rekening worden gehouden met de bepalingen inzake overmacht indien de verklaring niet is overgelegd. Verzoeker heeft geen recht op agromilieusteun voor de braakgelegde grond, omdat dat gebruik niet voor steun in aanmerking komt. Volgens verweerder kon de aangifte van een situatie van overmacht verzoeker niet beletten binnen de gestelde termijn de verklaring met betrekking tot de zeldzame gewasoort over te leggen of de verzamelaanvraag en de bijlagen erbij in te dienen.

Korte uiteenzetting van de motivering van het verzoek om een prejudiciële beslissing

- 17 Volgens de verwijzende rechter is het voor de beslechting van het geschil noodzakelijk de verordeningen nrs. 796/2004 en 1122/2009 uit te leggen en de verenigbaarheid met die verordeningen van de aangevoerde nationale regeling en de overeenkomstig die regeling gevestigde administratieve praktijk na te gaan.

- 18 De verwijzende rechter is van oordeel dat de rechtsbeginselen van flexibiliteit en van evenredigheid worden geschonden door de landbouwer die zich in de voornoemde situatie van overmacht bevindt en zich naar behoren rechtvaardigt, de volledige steun te ontzeggen en hem te bestraffen met een verlaging van de steun voor een bijkomende periode van drie jaar, uitsluitend omdat hij zijn administratieve verplichting niet is nagekomen om de verklaring met betrekking tot de teelt van het zeldzame gewas te verkrijgen.