

**Zaak C-304/19**

**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:**

12 april 2019

**Verwijzende rechter:**

Curtea de Apel Constanța (Roemenië)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

29 maart 2019

**Verzoekster:**

Ira Invest SRL

**Verweerster:**

Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul Județean Tulcea

---

**Voorwerp van het hoofdgeding**

Beroep tegen het civiele vonnis van Tribunalul Tulcea (rechter in eerste aanleg Tulcea, Roemenië) van 27 februari 2018, waarbij het beroep van verzoekster tot nietigverklaring van het besluit van verweerster houdende afwijzing van de enkele betalingsaanvraag voor 2016 is afgewezen

**Voorwerp en rechtsgrondslag van het verzoek om een prejudiciële beslissing**

Op grond van artikel 267 VWEU verzoekt Curtea de Apel Constanța om uitlegging van artikel 4, lid 1, onder b), c), e) en f), artikel 21, lid 1, en artikel 32, leden 1 tot en met 5, van verordening (EU) nr. 1307/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013.

## Prejudiciële vraag

Moeten artikel 4, lid 1, onder b), c), e) en f), artikel 10, artikel 21, lid 1, en artikel 32, leden 1 tot en met 5, van verordening (EU) nr. 1307/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling op grond waarvan in omstandigheden zoals in het hoofdgeding een landbouwer van het recht op subsidie is uitgesloten op grond dat visgronden die als bouwland worden gebruikt, geen „landbouwareaal” vormen in de zin van artikel 4 van de verordening?

## Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Artikel 4, lid 1, onder b), c), e) en f), artikel 10, artikel 21, lid 1, en artikel 32, leden 1 tot en met 5, van verordening (EU) nr. 1307/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van voorschriften voor rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van verordening (EG) nr. 637/2008 van de Raad en verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad

## Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

*Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 3/2015 pentru aprobarea schemelor de plăți care se aplică în agricultură în perioada 2015-2020 și pentru modificarea articolului 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asociere în agricultură (Noodverordening van de regering nr. 3/2015 betreffende de goedkeuring van betalingsregelingen in de landbouw voor de periode 2015-2020 en tot wijziging van artikel 2 van wet nr. 36/1991 betreffende landbouwcoöperaties en andere samenwerkingsverbanden in de landbouw)*

Artikel 2

„(1) Voor de toepassing van deze noodverordening gelden de volgende definities:

[...]

e) bedrijf: alle productie-eenheden die op het grondgebied van Roemenië voor landbouwactiviteiten worden gebruikt en door een landbouwer worden beheerd;

f) landbouwer: een natuurlijk persoon of rechtspersoon of een groep van natuurlijke personen of rechtspersonen, ongeacht de rechtspositie daarvan, van wie het bedrijf zich op het grondgebied van Roemenië bevindt, en die een landbouwactiviteit uitoefent;

[...]

n) landbouwareaal: om het even welke grond die wordt gebruikt als bouwland, als blijvend grasland en blijvend weiland, of voor blijvende teelten;

o) bouwland: grond die voor de teelt van landbouwproducten wordt gebruikt of daarvoor beschikbaar is, maar braak ligt, ongeacht of zich op die grond al dan niet een kas, zonnekas, of andere vaste of verplaatsbare beschuttings bevinden;

[...]

r) grondgebruik: gebruik van de landbouwgrond voor landbouwactiviteiten in het kader van het bedrijf dat ten tijde van het indienen van de aanvraag, in het jaar van de aanvraag, in handen is van de landbouwer”

#### Artikel 8

„(1) Om in aanmerking te komen voor de in artikel 1, lid 2, bedoelde rechtstreekse betaling, dient de landbouwer:

[...]

n) bij het indienen van de enkele betalingsaanvraag of van de wijzigingen van die aanvraag de noodzakelijke documenten over te leggen die aantonen dat hij over de landbouwgrond beschikt of, indien van toepassing, een kopie over te leggen van bijlage nr. 24 van het kadaster van de bestuurlijk-territoriale eenheid. De documenten die aantonen dat de landbouwer over de landbouwgrond beschikt moeten vóór het indienen van de enkele betalingsaanvraag zijn opgesteld en geldig zijn tot aan de datum van indiening van de aanvraag.”

*Ordinul Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale nr. 619/2015 pentru aprobarea criteriilor de eligibilitate, condițiilor specifice și a modului de implementare a schemelor de plăți prevăzute la articolul 1 alineatele (2) și (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 3/2015 pentru aprobarea schemelor de plăți care se aplică în agricultură în perioada 2015-2020 și pentru modificarea articolului 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asocierie în agricultură, precum și a condițiilor specifice de implementare pentru măsurile compensatorii de dezvoltare rurală aplicabile pe terenurile agricole, prevăzute în Programul Național de Dezvoltare Rurală 2014-2020 (Besluit nr. 619/2005 van het ministerie van Landbouw en Plattelandsontwikkeling betreffende de goedkeuring van de subsidiabiliteitscriteria, specifieke voorwaarden, en de uitvoering van de in artikel 1, leden 2 en 3, van noodverordening van de regering nr. 3/2015 bedoelde betalingsregelingen betreffende de goedkeuring van betalingsregelingen in de landbouw voor de periode 2015-2020 en tot wijziging van artikel 2 van wet nr. 36/1991 betreffende landbouwcoöperaties en andere samenwerkingsverbanden in de landbouw, en de specifieke voorwaarden voor de uitvoering van de compenserende maatregelen voor plattelandsontwikkeling die van toepassing zijn op landbouwgronden, zoals bedoeld in het Nationaal Programma voor Plattelandsontwikkeling voor de periode 2014-2020; hierna: „BMLP nr. 619/2015”)*

## Artikel 5

„(2) Vanaf aanvraagjaar 2015 zijn de documenten die het rechtmatige gebruik van de grond aantonen en aan de [Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (bureau voor betalingen en bijstand op landbouwgebied, Roemenië)] moeten worden overgelegd, overeenkomstig artikel 8, lid 1, onder n), van de noodverordening, de documenten die betrekking hebben op:

- a) het bedrijf waar de landbouwactiviteiten plaatsvinden: het bewijsstuk dient volgens het voorbeeldmodel te worden ingevuld, waarbij tevens een kopie moeten worden overgelegd van de originele documenten betreffende de gegevens die zijn ingeschreven in het landbouwregister 2015-2019, overeenkomstig het voorbeeldmodel, en
- b) de landbouwgrond waarover de landbouwer beschikt: kopieën van het origineel van de eigendomstitel, van andere stukken die het eigendomsrecht van de grond aantonen, of van andere documenten;
- c) de ondubbelzinnige indicatie van de gebruikte landbouwpercelen”

## Artikel 10

„(5) De volgende oppervlaktes komen niet voor subsidie in aanmerking:

[...]

- o) visgronden, zoals bedoeld in artikel 23, lid 20, van Normele tehnice de completare a registrului agricol pentru perioada 2015-2019 (technische normen ter aanvulling van het landbouwregister 2015-2019), goedgekeurd bij Ordinul ministrului agriculturii și dezvoltării rurale, al ministrului dezvoltării regionale și administrației publice, al ministrului finanțelor publice și al președintelui Institutului Național de Statistică nr. 734/480/1.003/3.727/2015 (Besluit van het ministerie van Landbouw en Plattelandsontwikkeling, het ministerie van Regionale Ontwikkeling en Openbaar Bestuur, het ministerie van Overheidsfinanciën, en de president van het Nationaal Instituut voor de Statistiek nr. 734/480/1.003/3.727/2015).”

*Legea nr. 283/2015 pentru modificarea Legii nr. 82/1993 privind constituirea Rezervației Biosferei „Delta Dunării” (wet nr. 283/2015 tot wijziging van wet nr. 82/1993 betreffende de oprichting van het biosfeerreservaat „Donaudelta”)*

## Artikel I

„1. Binnen het grondgebied van het reservaat vinden wijzigingen in het gebruik van landbouwgronden die als productieve landbouwgrond of als visgrond worden gebruikt, enkel plaats na goedkeuring van de administrator en op grond van specialistische technische onderzoeken.”

## Artikel II

„(1) Binnen 12 maanden na de inwerkingtreding van deze wet dienen de eigenaars, huurders of concessiehouders van gronden die als landbouwgrond of visgrond worden gebruikt en waarvan zij het gebruik hebben gewijzigd, onder goedkeuring van de administrator specialistische technische onderzoeken uit te voeren waaruit de wijze van het gebruik van de betrokken landbouwgronden of visgronden blijkt.

(2) Binnen 3 jaar na de inwerkingtreding van deze wet dienen de eigenaars/concessiehouders van gronden waarvan zij het gebruik hebben gewijzigd zonder dat dit door specialistische onderzoeken wordt gerechtvaardigd, de gronden in hun oorspronkelijke staat terug te brengen [...]"

*Legea fondului funciar nr. 18/1991 (wet op de grondeigendom nr. 18/1991) – artikel 2, waarin gronden naargelang van hun bestemming worden ingedeeld, en waarin in de categorie „gronden met een landbouwbestemming” onder meer zijn opgenomen „productieve landbouwgronden” en „visgronden”*

*Ordonanța de urgență nr. 23 din 5 martie 2008 privind pescuitul și acvacultura (Noodverordening nr. 23 van 5 maart 2008 betreffende visserij en aquacultuur) – artikel 2, punt 2, dat de definitie van „visgrond” bevat*

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

- 1 Verzoekster, SC Ira Invest SRL, is een rechtspersoon naar Roemeens recht en richt zich voornamelijk op aquacultuur en daarnaast onder meer op de teelt van granen, peulvruchten, oliehoudende zaden, rijst, groenten en bijkomende activiteiten voor de gewasproductie.
- 2 Als concessiehouder heeft verzoekster met de Consiliul Județean Tulcea (districtsraad van Tulcea, Roemenië) als concessiegever concessieovereenkomst nr. 30/18.03.2002 gesloten, die betrekking heeft op het gebruik als visgrond van een gebied met een totale oppervlakte van 1 344 ha. Bij aan de concessieovereenkomst gehecht stuk nr. 5/15.05.2014 zijn partijen overeengekomen dat de concessiehouder ter uitvoering van de genoemde concessieovereenkomst vis-landbouwtrotatie toepast ten behoeve van de mineralisatie van de grond en andere verplichte werken uitvoert, overeenkomstig de technologische visnormen, op een oppervlakte van 950 ha visgrond. De vis-landbouwtrotatie is een onderdeel van de op visgronden periodiek toegepaste technologie, die bestaat uit de tijdelijke stopzetting van de aquacultuurproductie op een visgrond of een gedeelte daarvan, om het herstel van de productiviteit van de grond te verzekeren door middel van de teelt van granen en handelsgewassen.
- 3 Verzoekster heeft bij Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (APIA) – Centrul Județean Tulcea (districtscentrum Tulcea, Roemenië) enkele betalingsaanvraag nr. TL-9639/30.05.2016 ingediend voor financiële steun uit

hoofde van de gevraagde steunregelingen/maatregelen. In deze aanvraag heeft de onderneming een totale landbouwgrond van 757,07 ha voor de steun en een totale gebruikte landbouwoppervlakte van 757,07 ha opgegeven.

- 4 Bij besluit nr. 1622/27.03.2017, heeft APIA Tulcea, na een administratieve controle van de door SC Ira Invest SRL ingediende enkele betalingsaanvraag, meerdere gebreken vastgesteld, waaronder het ontbreken van een bewijsstuk overeenkomstig het Landbouwregister en strijdigheid met artikel 5, lid 2, onder a), van BMLP nr. 619/2015, artikel 6 van OUG nr. 3/2015, en artikel I, punt 1, van wet nr. 283/2015.
- 5 SC Ira Invest SRL heeft tegen dit administratieve besluit een voorlopige strafklacht ingediend, die bij besluit nr. 5011/08.05.2017 is afgewezen.
- 6 Met haar beroep in eerste aanleg bij Tribunalul Tulcea – Secția Contencios Administrativ și Fiscal (rechter in eerste aanleg Tulcea, afdeling administratieve en fiscale geschillen) heeft verzoekster verzocht om nietigverklaring van besluit nr. 5011/08.05.2017 en, bijgevolg, van besluit nr. 1622/27.03.2017 van APIA Tulcea betreffende de enkele betalingsaanvraag voor 2016.
- 7 Bij civiel vonnis 324/27.02.2018 heeft Tribunalul Tulcea het beroep tot nietigverklaring van de administratieve handelingen ongegrond verklaard, omdat het afwijzende besluit is gegrond op het ontbreken van het bewijsstuk overeenkomstig het Landbouwregister en het ontbreken van bewijs dat is voldaan aan de voorwaarde dat de betrokkene actief is als landbouwer.
- 8 Op 29 maart 2018 heeft verzoekster bij Curtea de Apel Constanța – Secția a II-a Civilă, de Contencios Administrativ și Fiscal (rechter in tweede aanleg Constanța, Roemenië, tweede civiele afdeling voor administratieve en fiscale geschillen) beroep ingesteld tegen het civiele vonnis van Tribunalul Tulcea, waarbij zij heeft verzocht om nietigverklaring van dat vonnis en toewijzing van het beroep.

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

- 9 Verzoekster heeft erop gewezen dat besluit nr. 5011/08.05.2017 onrechtmatig en ongegrond is omdat in artikel 4, onder f), van verordening nr. 1307/2013, met betrekking tot het bewijsstuk overeenkomstig het Landbouwregister, de definitie van het begrip „bouwland”, is opgenomen, waarvoor landbouwers financiële steun kunnen aanvragen: „grond die voor de teelt van gewassen wordt gebruikt”. Derhalve is een dergelijk bewijsstuk niet noodzakelijk of, in ieder geval, hoeft dat bewijsstuk niet strikt overeenkomstig het Landbouwregister te zijn, op grond dat, zoals bij verzoekster het geval is, er sprake kan zijn van bouwland in de zin van de genoemde verordening, dat echter niet in het Landbouwregister is ingeschreven. Dit is des te meer het geval nu zelfs uit de in OUG nr. 3/2015 opgenomen definitie van bouwland ondubbelzinnig blijkt dat grond die voor de teelt van gewassen wordt gebruikt onder deze definitie valt (zonder dat er in de regeling van enige uitzondering sprake is).

- 10 Verzoekster stelt dat wet nr. 18/1991 en het Landbouwregister onder meer met betrekking tot de categorieën van het gebruik van grond ten doel hebben eenvormige bewijsstukken te verzekeren, terwijl verordening nr. 1307/2013 en OUG nr. 3/2015 een andere classificatie hanteren van de soorten grond waarvoor subsidie kan worden toegekend.
- 11 Ook heeft verzoekster erop gewezen dat de toepassing van OUG nr. 3/2015, en van andere interne regelingen inzake de toekenning van financiële steun – waarin dezelfde begrippen worden gehanteerd als in verordening nr. 1307/2013 –, ertoe leidt dat het irrelevant is of een grond die voor teelt wordt gebruikt, behoort tot een viskwekerij of tot een andere gebruikscategorie, zolang de grond ontegenzeggelijk voor landbouwproductie wordt gebruikt in de zin van artikel 4 van de verordening en van artikel 2 van OUG nr. 3/2015.
- 12 Verzoekster heeft benadrukt dat het voor het verkrijgen van de financiële steun van wezenlijk belang is dat een landbouwgrond ten behoeve van landbouwproductie wordt gebruikt, maar niet dat deze grond onder een bepaalde door een interne regeling gedefinieerde categorie landbouwgrond valt.
- 13 Verweerster heeft er op haar beurt op gewezen dat OUG nr. 3/2015 niet in strijd is met de Unieregeling, maar daarentegen dient ter omzetting van die regeling in nationaal recht. Uit geen enkele Unierechtelijke regeling of interne wettelijke norm vloeit voort dat de door middel van rechtstreekse betaling toegekende financiële steun van toepassing is op visgronden/viskwekerijen.
- 14 Uit artikel 2, lid 1, en artikel 10, lid 1, van de OUG nr. 3/2015 en artikel 10, lid 5, onder o), van het BMLP nr. 619/2015 blijkt dat visgronden niet in de categorie productief bouwland vallen, zodat ze niet voor subsidie in aanmerking komen.

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

- 15 Curtea de Apel is in de onderhavige zaak de rechter in laatste aanleg en acht zich, gelet op de feitelijke context, verplicht om het Hof een prejudiciële vraag voor te leggen.
- 16 Vanwege de specifieke omstandigheden van de zaak, namelijk dat verzoekster een stuk grond ten behoeve van landbouw gebruikt dat in de administratieve registers staat ingeschreven in de gebruikscategorie visgrond en daarom door de nationale wetgeving uitdrukkelijk van financiële steun is uitgesloten, rijst in het bijzonder de vraag naar de uitlegging van artikel 32, lid 2, van verordening nr. 1307/2013.
- 17 Curtea de Apel verwijst naar eerdere rechtspraak van het Hof (arresten in zaken C-422/13, Wree, en C-684/13, Demmer), volgens welke voor de kwalificatie als subsidiabele grond de daadwerkelijke bestemming van de betrokken grond van belang is. In casu wordt de grond van het bedrijf echter gebruikt als bouwland maar is deze ingeschreven als visgrond. De toepasselijke nationale bepalingen sluiten visgronden uit van financiële steun in het kader van deze betalingsregeling.

- 18 Vanwege de specifieke omstandigheid dat de grond is ingeschreven in een gebruikscategorie die op grond van nationale wetgeving van subsidie is uitgesloten, twijfelt de Curtea de Apel ten aanzien van de rechtstreekse toepassing van deze twee arresten op de onderhavige zaak, en is hij van oordeel dat het antwoord op de prejudiciële vraag niet duidelijk uit de rechtspraak van het Hof kan worden afgeleid, noch dat dit antwoord zonder redelijke twijfel kan worden vastgesteld.

WERKDOCUMENT