

Zaak C-294/19

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:

10 april 2019

Verwijzende rechter:

Curtea de Apel Constanța (Roemenië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

27 maart 2019

Appellante - verweerster in eerste aanleg:

Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură - Centrul Județean Tulcea

Geïntimeerde - verzoekster in eerste aanleg:

SC Piscicola Tulcea SA

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Hoger beroep tegen het burgerlijk vonnis van 1 februari 2018 van de Tribunalul Tulcea (rechter in tweede aanleg, Tulcea, Roemenië) houdende toewijzing aan verzoekster in eerste aanleg van de vordering tot nietigverklaring van de weigeringsbesluiten en van de verslagen waarin onregelmatigheden zijn geconstateerd en de voor de verkoopseizoenen 2007-2014 verschuldigde belastingen zijn vastgesteld, en van de besluiten op de daartegen ingediende bezwaren, en waarbij deze rechter de litigieuze handelingen nietig heeft verklaard.

Voorwerp en rechtsgrondslag van het verzoek om een prejudiciële beslissing

De Curtea de Apel Constanța (rechter in tweede aanleg, Constanța, Roemenië) verzoekt krachtens artikel 267 VWEU om uitlegging van artikel 2 en artikel 34, lid 2, van verordening nr. 73/2009 van de Raad van 19 januari 2009, en artikel 2 van verordening (EG) nr. 1120/2009 van de Commissie van 29 oktober 2009.

Prejudiciële vraag

Moeten artikel 2 [en] artikel 34, lid 2, van verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad van 19 januari 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening aan landbouwers in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers, tot wijziging van verordeningen (EG) nr. 1290/2005, (EG) nr. 247/2006, (EG) nr. 378/2007 en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1782/2003, en artikel 2 van verordening (EG) nr. 1120/2009 van de Commissie van 29 oktober 2009 houdende bepalingen voor de uitvoering van de bedrijfstoelageregeling waarin is voorzien bij titel III van verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers, aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een nationale regeling volgens welke in een situatie als in het hoofdgeding landbouwers van betaling van de [toeslag]rechten worden uitgesloten op de grond dat aquacultuurvoorzieningen die als bouwland worden gebruikt geen „landbouwgrond” in de zin van artikel 2 van verordening nr. 1120/2009 vormen, omdat zij niet worden aangemerkt als subsidiabele grond in de zin van artikel 34, lid 2, van verordening (EG) nr. 73/2009?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Artikel 2, onder c) en h), artikel 34, lid 1, en artikel 34, lid 2, onder a), van verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad van 19 januari 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening aan landbouwers in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers, tot wijziging van verordeningen (EG) nr. 1290/2005, (EG) nr. 247/2006, (EG) nr. 378/2007 en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1782/2003 (hierna: „verordening nr. 73/2009”).

Artikel 2, onder a), van verordening (EG) nr. 1120/2009 van de Commissie van 29 oktober 2009 houdende bepalingen voor de uitvoering van de bedrijfstoelageregeling waarin is voorzien bij titel III van Verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers (hierna: „verordening nr. 1120/2009”).

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Ordonanță de urgență a Guvernului nr. 125/2006 pentru aprobarea schemelor de plăți directe și plăți naționale directe complementare, care se acordă în agricultură începând cu anul 2007, și pentru modificarea articolului 2 din Legea nr. 36/1991

privind societățile agricole și alte forme de asociere în agricultură, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1043 din 29 decembrie 2006, cu modificările și completările ulterioare (aduse prin Legea nr. 139/2007 și Ordonanța Guvernului nr. 16/2009), aplicabilă pentru anii 2007-2014 [spoedbesluit nr. 125/2006 tot goedkeuring van regelingen inzake rechtstreekse betalingen en rechtstreekse nationale aanvullende betalingen die met ingang van 2007 aan de landbouw worden verleend, en tot wijziging van artikel 2 van wet nr. 36/1991 betreffende landbouwbedrijven en andere agrarische ondernemingsvormen, gepubliceerd in de Monitorul Oficial al României, deel I, nr. 1043, van 29 december 2006, met wijzigingen en aanvullingen (die zijn ingevoerd bij wet nr. 139/2007 en wetsbesluit nr. 16/2009) van toepassing met betrekking tot de jaren 2007-2014; hierna: „spoedbesluit nr. 125/2006”].

Artikel 5

(1) De regeling inzake een enkele areaalbetaling bestaat in de toekenning van een vast bedrag per hectare, dat eenmaal per jaar wordt betaald en geen verband houdt met de totale productie.

(2) De financiering voor de betalingen in het kader van de regeling inzake een enkele areaalbetaling wordt gewaarborgd door het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF).

(3) Het subsidiabele landbouwareaal kan de volgende gebruikscategorieën hebben:

a) bouwland - grond die wordt bebouwd voor graanproductie voor korrelwinning, zaaddragende leguminosen, handelsgewassen, aardappelen, suikerbieten, voederhakvruchten, verse groenten, meloenen, aardbeien, bloemen en sierplanten, voedergewassen, zaadgewassen en plantjes voor de verkoop, pootgoed, met inbegrip van grond voor glastuinbouw en fotovoltaïsche kassen en braakland dat in goede landbouw- en milieuconditie wordt gehouden [...].

Artikel 7

(1) Om voor de betalingen in het kader van de regeling inzake een enkele areaalbetaling in aanmerking te komen, moeten aanvragers zijn ingeschreven in het Registrul fermierilor (register van landbouwbedrijven), dat wordt beheerd door de Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (bureau voor betalingen en bijstand op landbouwgebied; hierna: „APIA”), de aanvraag tot betalingen binnen de termijn indienen en voldoen aan de volgende algemene voorwaarden: [zij moeten]

a) landbouwgrond gebruiken met een oppervlak van ten minste 1 ha, waarvan het landbouwperceel een oppervlak heeft van ten minste 0,3 ha [...];

[...]

f) de vereiste documenten indienen waaruit het gebruiksrecht blijkt, en kunnen aantonen dat [de aanvrager] de grond waarvoor hij het verzoek indient, gebruikt;

[...]

(3) De regelingen voor areaalgebonden rechtstreekse betalingen als bedoeld in artikel 2, onder a), b), d) en e), zijn van toepassing op de arealen die zijn geregistreerd in het Sistemul de identificare a parcelelor agricole (systeem voor de identificatie van de landbouwpercelen), dat als referentie dient voor de procedure voor controle en uitkering van de bedragen.

(4) Verzoeken van landbouwers om de in het systeem voor de identificatie van landbouwpercelen geregistreerde arealen te wijzigen, kunnen tot de uiterste datum voor indiening van de aanvragen tot betaling worden ingediend bij de [APIA]. De na deze datum ingediende verzoeken worden in de loop van het daarop volgende jaar in behandeling genomen. Verzoeken tot wijziging worden slechts in behandeling genomen nadat de [APIA] deze heeft gecontroleerd.

(5) De documenten waarmee het gebruiksrecht wordt aangetoond en die waaruit het gebruik van de landbouwgrond blijkt, worden vastgesteld bij besluit van de Minister van Landbouw, Bosbouw en Ontwikkeling, en, op verzoek, ingediend bij de vertegenwoordigers van de APIA.

[...]

Legea nr. 18/1991 - Legea fondului funciar, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1 din 5 ianuarie 1998, cu modificările și completările ulterioare (forma în vigoare la data de 15 mai 2014, data cererii de plată depusă de reclamantă pentru campania 2014) (wet nr. 18/1991 - wet inzake grondeigendom, met wijzigingen en aanvullingen opnieuw gepubliceerd in Monitorul Oficial al României, deel I, nr. 1 van 5 januari 1998) (versie die van toepassing was op 15 mei 2014, de datum waarop verzoekster in eerste aanleg de aanvraag tot betalingen voor het verkoopseizoen 2014 heeft ingediend):

Artikel 2

Afhankelijk van de bestemming is de grond:

a) grond met landbouwbestemming, dat wil zeggen: productieve landbouwgrond - bouwland, wijngaarden, fruitboomgaarden, wijnstok- en boomkwekerijen, hopvelden en moerbeiboomgaarden, weiden, grasland, kassen, fotovoltaïsche kassen, zaaibedden en vergelijkbare beplantingen - met hakhout beplante grond, indien deze niet onder bosbouwmaatregelen valt (bosbouwbedrijven), beboste weiden, weiden met constructies voor de landbouw/veeteelt, aquacultuur- en bodemverbeteringsvoorzieningen, wegen van het landbouwwegennet - landwegen en verbindingswegen tussen landbouwbedrijven (drumuri tehnologice și de exploatare agricolă), platforms en opslagplaatsen die functioneel zijn voor de

landbouwproductie en braakliggende grond die kan worden bestemd en gebruikt voor landbouwproductie;

[...]

c) permanent ondergelopen land, d.w.z. kleinere rivierbeddingen, meren met volledig gevulde bekkens, de bodem van de maritieme binnenwateren en de territoriale zee;

[...]

Normele tehnice pentru introducerea cadastrului general, aprobate prin Ordinul ministrului administrației publice nr. 534/2001 publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 744 din 21 noiembrie 2001 (technische regels voor de invoering van het algemeen kadaster, goedgekeurd bij besluit nr. 534/2001 van de Minister van Openbaar bestuur, gepubliceerd in de Monitorul Oficial al României, deel I, nr. 744 van 21 november 2001).

7. Grond wordt op basis van de bestemming daarvan ingedeeld.

[...]

7.2. Grond met landbouwbestemming

7.2.1. De categorie grond met landbouwbestemming omvat: bouwland, wijngaarden, boomgaarden, wijnstok- en boomkwekerijen, hopvelden en moerbeiboomgaarden, weiden, grasland, kassen, fotovoltaïsche kassen, zaaibedden, met hakhout beplante grond, indien deze niet onder bosbouwmaatregelen valt (bosbouwbedrijven), beboste weiden, weiden met constructies voor de landbouw/veeteelt en voor bodemverbetering, aquacultuurvoorzieningen, wegen van het landbouwwegennet - landwegen en wegen voor opslag.

[...]

8. Criteria voor de indeling en identificatie van gebruikscategorieën voor grond en gebouwen

8.1. Algemene bepalingen

8.1.1. De gebruikscategorie van de grond, die afzonderlijk met een code wordt vastgesteld, vormt een van de attributen van het perceel. De vaststelling, door de technische afdeling van het algemeen kadaster, van de gebruikscategorie en de andere attributen is noodzakelijk voor zowel de totstandbrenging van het kadasterregister, als de vaststelling van de fiscale lasten die op onroerende zaken rusten. In het algemeen kadaster wordt de sub-gebruikscategorie niet geregistreerd.

8.1.2. Elk van de 5 bestemmingen voor grond kan overheersende gebruikscategorieën hebben die het grootste deel van het landoppervlak in beslag nemen, en gebruikscategorieën die een kleiner percentage beslaan. [...]

8.2. Criteria voor de identificatie van gebruikscategorieën voor grond

8.2.1. Bouwland (A) Tot deze categorie behoort die grond die elk jaar of elk aantal jaren (2-6 jaar) wordt geploegd en waarop eenjarige gewassen of blijvende planten worden verbouwd, zoals: granen, zaaddragende leguminosen, oliehoudende planten, vezel- en handelsgewassen, medicinale en aromatische planten, voedergewassen, groenten, enz. De gebruikscategorie bouwland omvat: bouwland in eigenlijke zin, akkerland, moestuinen, rijstvelden, kassen, fotovoltaische kassen en zaaibedden, aardbeinvelden en velden met andere blijvende gewassen.

[...]

8.2.7. Grond met waterbekkens en waterbekkens met rietvegetatie. Deze categorie omvat permanent ondergelopen grond alsmede tijdelijk ondergelopen grond die, nadat het waterpeil is gezakt, voor geen ander doel kan worden gebruikt.

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 Verzoekster in eerste aanleg is een rechtspersoon naar Roemeens recht wiens hoofdactiviteit in het tijdvak 2007-2014 bestond in aquacultuur in zoet water, terwijl haar secundaire activiteiten onder andere het verbouwen van graangewassen (uitsluitend rijst), peulgewassen en oliehoudende zaden voortbrengende gewassen omvatten. Sinds 2014 bestaat haar hoofdactiviteit in het verbouwen van graangewassen (uitsluitend rijst), peulgewassen en oliehoudende zaden voortbrengende gewassen, terwijl haar secundaire activiteiten onder andere zoetwatervisserij, mariene aquacultuur, en verwerking en conservering van vis, week- en schaaldieren omvatten.
- 2 Op grond van 5 concessieovereenkomsten die in 2004, 2005 en 2010 met de Consiliul Județean Tulcea (districtsraad van Tulcea, Roemenië) zijn gesloten, heeft verzoekster in eerste aanleg een areaal van in totaal 1 888 ha in gebruik, dat in de Rezervația Biosferei Delta Dunării - Amenajările piscicole Rusca și Litcov (natuurreservaat van de biosfeer van de Donaudelta - aquacultuurvoorzieningen Rusca e Litcov) ligt.
- 3 Deze concessieovereenkomsten betreffen het recht van de concessiehouder om de grond te gebruiken „voor aquacultuur”, doch in de aanvullingen op de overeenkomsten van 2004 en 2005 zijn partijen overeengekomen dat de aanvankelijke prijs van de concessie werd gewijzigd wegens de omstandigheid dat „in het kader van de door de aquacultuurtechnologie voorgeschreven programma’s voor wisselbouw en vruchtwisseling voor aquacultuur of buiten die

programa's om, de grond binnen aquacultuurvoorzieningen als landbouwgrond wordt gebruikt". Op vergelijkbare wijze hebben partijen in de aanvulling op de overeenkomst van 2010 vastgesteld dat „teneinde het voorwerp van de concessieovereenkomst te verwezenlijken, de concessiehouder aquacultuur met andere vormen zal afwisselen om de bodem te mineraliseren en andere voorgeschreven activiteiten zal verrichten, overeenkomstig de voorschriften van de aquacultuurtechnologie, ten aanzien van een areaal van 570 ha”.

- 4 Bij Dispoziția (besluit) van 22 maart 2005 en de goedkeuring van 22 maart 2005 van de Voorzitter van de Consiliul Județean Tulcea kreeg verzoekster in eerste aanleg toestemming om in de voorzieningen van Rusca landbouwactiviteiten te verrichten.
- 5 In de controleverslagen van de Consiliul Județean Tulcea betreffende de jaren 2008 en 2009 staat dat de grond waarop de concessie betrekking had – voor zover die niet braak heeft gelegen of ongebruikt is gebleven omdat deze te nat was – uitsluitend voor landbouw is gebruikt, en geen enkel areaal voor aquacultuur is gebruikt.
- 6 In de verkoopseizoenen 2007-2014 heeft verzoekster in eerste aanleg voor elk jaar verzoeken tot betaling ingediend voor arealen uiteenlopend van 899,12 ha tot 1500,49 ha, door in 2007 steun aan te vragen in het kader van de SAPS (Schema de plată unică pe suprafață - bedrijfstoelageregeling) en de PNDC1 (Schema de plată națională directă complementară - regeling voor rechtstreekse nationale aanvullende betalingen) (verbouwing van bouwland) en in de jaren 2008-2014 in het kader van de SAPS, de PNDC1 (verbouwing van bouwland) en de ZSD (zonă semnificativ defavorizată - sterk achtergesteld gebied).
- 7 Ter ondersteuning van elke aanvraag voor de jaren 2007-2014 heeft verzoekster in eerste aanleg documenten bijgevoegd waarmee het gebruiksrecht en het gebruik van het areaal waarvoor steun werd aangevraagd, werd aangetoond, dat wil zeggen, de concessieovereenkomsten en de aanvullingen daarop, alsmede het attest van de gemeente van de administratief-territoriale eenheid waarin de gronden liggen, waarin is vermeld dat de grond bij het Registrul agricol van de gemeente als landbouwgrond is geregistreerd. Daarnaast heeft verzoekster in eerste aanleg voor het verkoopseizoen 2013 een kennisgeving van de Direcția pentru Agricultură Tulcea (landbouwdirectie, Tulcea) bijgevoegd houdende haar advies over de tijdelijke wijziging van de gebruikscategorie – van aquacultuurvoorziening naar bouwland – van 570 ha van de Amenajarea Piscicolă Litcov (aquacultuurvoorziening van Litcov), die verzoekster in eerste aanleg gebruikt op basis van overeenkomst nr. 400/07.12.2010, alsmede een verzoek aan verweerster in eerste aanleg om de gebruikscategorie van de grond van de Amenajarea Piscicolă Litcov te wijzigen in bouwland. Voor het verkoopseizoen 2014 heeft verzoekster in eerste aanleg een kennisgeving van de Consiliul Județean Tulcea ingediend waarin laatstgenoemde mededeelt dat de grond waarop de aquacultuurvoorzieningen liggen waarvan de bestemming is gewijzigd, niet onder zijn bestuursbevoegdheid vallen, en dat ten aanzien van de

aquacultuurvoorzieningen slechts wisselbouw en vruchtwisseling heeft plaatsgevonden in overeenstemming met de specifieke technologie van elke voorziening.

- 8 Voor elk verkoopseizoen in het tijdvak 2007-2014 heeft verweerster in eerste aanleg in het daarop volgende jaar besloten om de betalingen in het kader areaalgebonden steunregelingen toe te kennen.
- 9 In 2009 heeft verweerster in eerste aanleg een controle ter plaatse uitgevoerd; daarbij vastgestelde onregelmatigheden betroffen een onjuiste verklaring in 2007 ten aanzien van een braakliggend perceel met een onbeduidend oppervlak (80,56 ha). Met betrekking tot de verkoopseizoenen 2010-2014 heeft een inspectie plaatsgevonden voordat de aanvraag tot betaling werd goedgekeurd, waarbij werd vastgesteld dat de aanvraag volledig en geldig was.
- 10 Voor het verkoopseizoen 2015 heeft verweerster in eerste aanleg het verzoek tot betaling afgewezen, aangezien de nationale wet (artikel III van wet nr. 122/2014) bepaalde: „met ingang van 15 september 2014 wordt geen landbouwsteun meer toegekend voor grond in het grondgebied van de Rezervația Biosferei Delta Dunării waarop zich voorheen aquacultuurvoorzieningen bevonden.”
- 11 De Tribunalul heeft in eerste aanleg de vordering van verzoekster in eerste aanleg tot nietigverklaring van het besluit waarbij rechtstreekse betalingen voor het jaar 2015 werden geweigerd, afgewezen, maar de Curtea de Apel Constanța (rechter in tweede aanleg, Constanța, Roemenië) heeft de vordering van verzoekster in eerste aanleg toegewezen bij definitief arrest van 31 oktober 2016 en verweerster in eerste aanleg gelast om een besluit vast te stellen tot toekenning van de betalingen in het kader van areaalgebonden steunregelingen voor verkoopseizoen 2015, onder verwijzing naar, onder andere, de definities van de begrippen „landbouwactiviteit”, „landbouwproducten” en „bouwland” in verordening nr. 1307/2013.
- 12 In de periode van 27 oktober 2015 tot en met 13 april 2016 heeft de APIA - Direcția Antifraudă și Control Intern (dienst voor fraudebestrijding en interne controle van de APIA) naar aanleiding van een verzoek van de Direcția Națională Anticorupție (nationale anticorruptiedienst) een inspectie op de documentatie van verweerster in eerste aanleg uitgevoerd om na te gaan op welke wijze de areaalsteun voor de verkoopseizoenen 2007-2014 aan verzoekster in eerste aanleg was toegekend. Het controleorgaan kwam tot de conclusie dat verzoekster in eerste aanleg niet voldeed aan de subsidiabiliteitsvoorwaarden voor rechtstreekse betalingen, aangezien met de ingediende documenten wel was aangetoond dat de grond voor landbouw werd gebruikt, maar niet dat de gebruikscategorie was gewijzigd van aquacultuurvoorziening naar productieve landbouwgrond/bouwland (met uitzondering van het voorlopige advies voor het verkoopseizoen 2013 met betrekking tot de aquacultuurvoorziening van Litcov). De grond die in de categorie „aquacultuurvoorzieningen” is ingedeeld, komt niet voor

areaalbetalingen in aanmerking, aangezien deze volgens de nationale regeling niet is ingedeeld in de categorie „productieve landbouwgrond”.

- 13 Na deze controle heeft verweerster in eerste aanleg de voor de verkoopseizoenen 2007-2014 ingediende aanvragen tot betaling opnieuw onderzocht, en op 20 mei 2016 heeft zij de aanvragen tot betaling uit hoofde van de areaalgebonden steunregeling voor elk verkoopseizoen afgewezen en in elk besluit tot afwijzing de verschuldigde bedragen vastgesteld. Op 23 december 2016 heeft zij voor elk verkoopseizoen in de periode 2007-2014 verslagen afgegeven waarin onregelmatigheden zijn geconstateerd en de belastingschuld is vastgesteld, waarin werd geconstateerd dat verzoekster in eerste aanleg in de respectieve verkoopseizoenen bedragen heeft geïncasseerd die niet verschuldigd waren, en de hoogte van de belastingschuld werd vastgesteld.
- 14 De bezwaren van verzoekster in eerste aanleg tegen de weigeringsbesluiten en de verslagen waarin onregelmatigheden zijn geconstateerd en de belastingschuld is vastgesteld, zijn afgewezen.
- 15 In het verzoek dat in eerste aanleg op 15 maart 2017 bij de Tribunalul Tulcea op de rol is ingeschreven, heeft verzoekster in eerste aanleg verzocht de weigeringsbesluiten en de verslagen waarin onregelmatigheden zijn geconstateerd en de belastingschuld is vastgesteld met betrekking tot de verkoopseizoenen 2007-2014, alsook de besluiten op haar bezwaren nietig te verklaren.
- 16 Ter ondersteuning van haar vordering heeft verzoekster in eerste aanleg drie middelen aangevoerd die gebaseerd zijn op (i) artikel 80, lid 3, van verordening nr. 1122/2009, op grond waarvan verzoekster in eerste aanleg volgens haar niet verplicht kan zijn om de uitgekeerde bedragen terug te betalen indien de fout is begaan door de bevoegde autoriteit, (ii) verjaring van het recht om terugbetaling te vorderen als bedoeld in artikel 80, lid 3, van verordening (EG) nr. 1122/2009, aangezien de besluiten waarbij terugbetaling werd gelast meer dan 12 maanden na de datum van betaling zijn vastgesteld, en (iii) vervulling van alle subsidiabiliteitsvoorwaarden van spoedbesluit nr. 125/2006 en de rechtstreekse toepassing van het Unierecht op dit gebied.
- 17 In verband met het laatste middel heeft verzoekster in eerste aanleg aangevoerd dat zij voldeed aan het vereiste dat landbouwgrond wordt gebruikt als bedoeld in artikel 7, lid 1, van spoedbesluit nr. 125/2006, en dat deze grond, aangezien deze werd gebruikt om landbouwproducten voort te brengen, onder de categorie bouwland in de zin van artikel 5, lid 3, onder a), van spoedbesluit nr. 125/2006 viel.
- 18 In het kader van dit middel heeft verzoekster in eerste aanleg erop gewezen dat in het onderhavige geding het Unierecht, inzonderheid artikel 34, lid 2, onder a), van verordening (EG) nr. 73/2009, rechtstreeks van toepassing is en voorrang heeft, en dat moet worden geconstateerd dat de door verzoekster gebruikte grond op basis

daarvan kan worden aangemerkt als „subsidiabele hectare” in de zin van deze verordening.

- 19 Verweerster in eerste aanleg vordert verwerping van het beroep, door in de eerste plaats aan te voeren dat aan de vordering van verzoekster in eerste aanleg de aanvraag tot betaling ten grondslag ligt, en niet een fout van haarzelf. In de tweede plaats heeft verweerster in eerste aanleg erop gewezen dat de door verzoekster in eerste aanleg ingediende documenten aantonen dat de grond voor landbouw wordt gebruikt, maar niet dat de gebruikscategorie daarvan is gewijzigd; de categorie blijft derhalve aquacultuur, zodat de betrokken arealen niet subsidiabel zijn in de zin van spoedbesluit nr. 125/2006 en niet in aanmerking kunnen komen voor rechtstreekse betalingen.
- 20 De Tribunalul Tulcea heeft de vordering bij vonnis van 1 februari 2018 toegewezen en de litigieuze besluiten nietig verklaard.
- 21 De Tribunalul heeft uitsluitend onderzocht of artikel 80, lid 3, van verordening (EG) nr. 1122/2009 van toepassing is, en is tot de slotsom gekomen dat op de onderhavige zaak de bepalingen van Unierecht van toepassing zijn volgens welke betalingen die door de schuld van de autoriteit zijn verricht, niet hoeven te worden gerestitueerd.
- 22 Volgens de Tribunalul staat vast dat alle aanvragen tot betaling van verzoekster in eerste aanleg vergezeld gingen van de concessieovereenkomsten en het attest van de gemeente van de administratief-territoriale eenheid van het gebied waarin de grond ligt die voorwerp van de concessie is – betreffende de registratie van de landbouwer in het Registrul Agricol van de gemeente met de arealen die voorwerp van de concessie zijn –, dat in de concessieovereenkomsten uitdrukkelijk staat dat er zich op de grond die voorwerp van de concessie is (waarvoor steun wordt aangevraagd) een aquacultuurvoorziening bevindt, en dat verzoekster in eerste aanleg verplicht was om deze grond voor aquacultuur te gebruiken.
- 23 In deze context is de niet-conformiteit op grond waarvan terugbetaling van de aan verzoekster in eerste aanleg betaalde bedragen is gelast, niet te wijten aan de nalatigheid van laatstgenoemde of een opzettelijke handeling. Aan de andere kant zijn met de bij de aanvragen tot betaling gevoegde documenten concrete en toereikende feitelijke gegevens verstrekt om na te gaan of aan de subsidiabiliteitsvoorwaarden is voldaan, en zijn daarnaast de administratieve controles voor de verkoopseizoenen 2008 en 2009 ook gevolgd door controles ter plaatse, en is daarbij de conclusie getrokken dat aan de subsidiabiliteitsvoorwaarden was voldaan. Indien zou worden aanvaard dat een aquacultuurvoorziening niet in de gebruikscategorie bouwland kan worden ingedeeld, zoals verweerster in eerste aanleg betoogt, zou het geen twijfel leiden dat de aan verzoekster in eerste aanleg toegekende betalingen het resultaat zijn van een fout van de werknemers van verweerster in eerste aanleg.

- 24 Er kan niet worden betoogd dat verzoekster in eerste aanleg zou moeten weten dat zij met betrekking tot de grond die voorwerp van dit geding is niet voor rechtstreekse betalingen in aanmerking kan komen, aangezien verweerder in eerste aanleg – de autoriteit die dient te controleren of aan de subsidiabiliteitsvoorwaarden is voldaan – zelf zeven jaar lang van oordeel is geweest dat verzoekster in eerste aanleg recht had op de rechtstreekse betalingen voor het areaal dat voorwerp van de concessie is.
- 25 Voorts zijn de besluiten die worden geanalyseerd ook onrechtmatig op grond van het feit dat verweerder in eerste aanleg de maatregel waarbij terugbetaling van de aan verzoekster in eerste aanleg toegekende bedragen wordt gelast, meer dan een jaar na de datum van betaling heeft vastgesteld, overeenkomstig artikel 80, lid 3, van verordening nr. 1122/2009.
- 26 Op 29 maart 2018 heeft appellante - verweerder in eerste aanleg jegens verzoekster in eerste aanleg - geïntimeerde bij de Curtea de Apel Constanța – Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal (rechter in tweede aanleg, tweede civiele kamer voor bestuursrechtelijke en belastingzaken) beroep ingesteld tegen het vonnis van 1 februari 2018 van de Tribunalul Tulcea, waarbij zij heeft verzocht om het betreden arrest volledig te herzien en de vordering [in eerste aanleg] af te wijzen.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 27 Verweerder in eerste aanleg heeft de verwijzende rechter verzocht om de bovenstaande prejudiciële vraag aan het Hof voor te leggen.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzingsbeslissing

- 28 Hoewel de Tribunalul uitsluitend uitspraak heeft gedaan over de toepasselijkheid van artikel 80, lid 3, van verordening nr. 1122/2009, meent de rechter in tweede aanleg dat ook moet worden nagegaan of geïntimeerde/verzoekster in eerste aanleg in aanmerking kwam voor de areaalgebonden steunregelingen voor de jaren 2007-2014, en dat slechts voor zover wordt vastgesteld dat de bedragen niet verschuldigd waren omdat de gebruikte grond niet subsidiabel was, moet worden nagegaan of artikel 80, lid 3, van verordening nr. 1122/2009 van toepassing is.
- 29 Volgens de nationale bepalingen wordt de grond op basis van de bestemming ingedeeld in 5 hoofdcategorieën: grond met landbouwbestemming (TDA): bouwland, wijngaarden, boomgaarden, wijnstok- en boomkwekerijen, hopvelden en moerbeiboomgaarden, weiden, grasland, kassen, fotonvoltaïsche kassen, zaaibedden, met hakhout beplante grond, indien deze niet onder bosbouwmaatregelen valt (bosbouwbedrijven), beboste weiden, weiden met constructies voor de landbouw/veeteelt en voor bodemverbetering, aquacultuurvoorzieningen, wegen van het landbouwwegennet - landwegen en

wegen voor opslag: bosgrond (TDF); permanent ondergelopen grond (TDH); bouwgrond (TDI); grond met een speciale bestemming (TDS).

- 30 Elk van deze 5 bestemmingen voor grond kan overheersende gebruikscategorieën hebben die het grootste deel van het landoppervlak in beslag nemen, en gebruikscategorieën die een kleiner percentage beslaan. Zo zijn in de groep grond met landbouwbestemming de volgende gebruikscategorieën dominant: bouwland, wijngaarden, fruitboomgaarden, grasland en weiden, maar een kleiner percentage wordt ook in beslag genomen door bouwwerken, wateren enz.
- 31 De bestemming en de gebruikscategorie zijn kenmerken voor de grond waarvan de gegevens worden bekendgemaakt door inschrijving in het kadasterregister; deze gegevens omvatten de beschrijving van de onroerende zaken en de aantekening van de zakelijke rechten op onroerende goederen, persoonlijke rechten, handelingen, feiten of rechtsbetrekkingen ten aanzien van de onroerende zaak. Voor wijziging van de bestemming of de gebruikscategorie moeten enkele handelingen worden verricht, moet vooraf advies worden ingewonnen, en moeten de noodzakelijke indicaties worden gegeven met betrekking tot de latere wijziging van de onroerende zaak in het kadaster.
- 32 De technische voorschriften voor de invoering van het algemeen kadaster voorzien in 10 gebruikscategorieën voor grond, en wel de volgende: bouwland (A), weiden (P), grasland (F), wijngaarden (V), fruitboomgaarden (L), bossen en andere bosgrond, grond met wateren en wateren met rietvegetatie, communicatiewegen (DR) en spoorwegen (CF), door bouwwerken en erven bezette gronden (CC), aangetaste en braakliggende grond (N).
- 33 Uit de lezing van de voorschriften blijkt dat de aquacultuurvoorziening, die weliswaar in de categorie grond met landbouwbestemming is opgenomen, niet verder lijkt te zijn geïdentificeerd met een afzonderlijke gebruikscategorie in het kader van de in punt 8.2 van deze voorschriften opgesomde en gedefinieerde categorieën. In de voorschriften staat evenwel dat de gebruikscategorie „grond met wateren en wateren met rietvegetatie” ook permanent ondergelopen grond omvat, net als tijdelijk ondergelopen grond die nadat het waterpeil is gezakt voor geen ander doel kan worden gebruikt.
- 34 In de onderhavige zaak is echter zelfs geïntimeerde-verzoekster in eerste aanleg niet van mening dat de gebruikte grond in het kadaster is ingeschreven in de gebruikscategorie „bouwland” of in een andere gebruikscategorie op grond waarvan zij volgens de nationale regelgeving recht zou hebben op toegang tot de regeling inzake een enkele areaalbetaling, of dat zij de noodzakelijke handelingen heeft verricht om de gebruikscategorie in bouwland te veranderen. Volgens verzoekster in eerste aanleg is relevant dat de grond die voorwerp van de concessie is feitelijk als bouwland wordt gebruikt, aangezien zij van de concessieverlener goedkeuring heeft gekregen om de grond te gebruiken voor een ander doel dan oorspronkelijk in de concessieovereenkomsten was vastgesteld.

- 35 Opgemerkt moet worden dat de nationale regeling (spoedbesluit nr. 125/2006) niet uitdrukkelijk bepaalt dat het landbouwareaal in het kadasterregister moet zijn ingeschreven met de gebruikscategorie die dit areaal als subsidiabel kwalificeert, of dat de inschrijving in het kadasterregister met een andere gebruikscategorie het landbouwareaal van subsidiabiliteit uitsluit, ongeacht of het landbouwareaal daadwerkelijk als bijvoorbeeld bouwland of grasland wordt gebruikt. Dit is evenwel de reden waarom verweerster in eerste aanleg de litigieuze handelingen heeft vastgesteld.
- 36 Volgens de nationale rechtspraak weegt de gebruikscategorie die is vermeld in het kadasterregister of in de handelingen waaruit het gebruiksrecht blijkt zwaarder, en is de wijze waarop de grond feitelijk wordt gebruikt niet relevant indien het feitelijke gebruik in strijd is met de gebruikscategorie die is vermeld in het kadasterregister of in de handelingen waaruit het gebruiksrecht blijkt.
- 37 De Curtea de apel is in de onderhavige zaak de rechter in laatste aanleg, en deze rechter is van oordeel dat in de feitelijke context die in deze zaak aan de orde is, aan het Hof van Justitie van de Europese Unie een prejudiciële vraag moet worden voorgelegd over de verenigbaarheid met het Unierecht van de nationale regeling, in die zin dat moet worden verduidelijkt of uitsluitend de wijze waarop de arealen feitelijk door de landbouwer worden gebruikt in aanmerking moet worden genomen, of dat daarentegen rekening moet worden gehouden met de kenmerken van de arealen zoals vastgesteld in de stukken die in de openbare registers zijn bekendgemaakt of in de documenten waarmee de landbouwer het gebruiksrecht aantoont ten aanzien van de grond waarvoor een aanvraag tot betaling is ingediend, en de overeenstemming van het gebruik van deze grond met de voornoemde kenmerken.
- 38 Onder verwijzing naar de arresten van het Hof in de zaken Wree, C-422/13, en Demmer, C-684/13 – volgens welke om de arealen als subsidiabel te kunnen kwalificeren de daadwerkelijke bestemming van de betrokken grond relevant is – merkt de verwijzende rechter op dat uit de twee genoemde arresten niet blijkt dat de daadwerkelijke bestemming in die zaken in strijd was met de bestemming of gebruikscategorie die in het kadasterregister is ingeschreven; om deze reden meent de verwijzende rechter dat de „acte clair”-theorie niet kan worden toegepast, en dat het antwoord op de prejudiciële vraag niet duidelijk uit de rechtspraak van het Hof kan worden afgeleid, en dat evenmin kan worden gesteld dat er dienaangaande geen redelijke twijfel bestaat.