

Zaak C-116/20

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:

28 februari 2020

Verwijzende rechter:

Curte de Apel Timișoara (Roemenië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

6 februari 2020

Verzoekster:

S.C. Avio Lucos SRL

Verweersters:

Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul Județean Dolj

Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (APIA) – Aparat Central

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Hogere voorziening tegen het vonnis van de tribunal Dolj (rechter in eerste aanleg, district Dolj, Roemenië) van 25 februari 2019, houdende afwijzing van de vordering tot nietigverklaring van het proces-verbaal waarmee de Agenție de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul Județean Dolj (agentschap landbouwsubsidies, provinciaal kantoor Dolj) ten laste van verzoekster een vordering ten gunste van de schatkist heeft vastgesteld krachtens artikel 73, lid 1, van verordening (EG) nr. 796/2004

Voorwerp en rechtsgrondslag van het verzoek om een prejudiciële beslissing

Krachtens artikel 267 VWEU verzoekt de Curte de Apel Timișoara (rechter in tweede aanleg Timișoara, Roemenië) om uitlegging van artikel 2 van verordening

(EG) nr. 73/2009 van de Raad van 19 januari 2009 en om beoordeling van de verenigbaarheid van enige bepalingen van nationaal recht met het Unierecht, in het bijzonder verordening nr. 73/2009 en verordening (EG) nr. 1122/2009 van de Raad van 30 november 2009 tot vaststelling van bepalingen ter uitvoering van verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad.

Prejudiciële vragen

1) Verzet het op financiële steun voor het landbouwjaar 2014 toepasselijke [Unierecht] – in het bijzonder verordening (EG) nr. 73/2009 en verordening nr. 1122/2009 – zich ertegen dat in het nationale recht voor financiële steun uit hoofde van oppervlaktegebonden regelingen bewijs wordt vereist van het gebruiksrecht op een perceel grond?

2) Voor zover het bovengenoemde [Unierecht] zich niet verzet tegen de in de eerste vraag bedoelde nationale regeling, verzet het [Unierecht] (met inbegrip van het evenredigheidsbeginsel) zich dan – in het specifieke geval dat de begunstigde het recht op exploitatie van het perceel landbouwgrond heeft aangetoond door overlegging van een concessieovereenkomst voor een perceel grasland (op grond waarvan de aanvrager tegen vergoeding het recht heeft verkregen om het perceel grasland op eigen risico en voor eigen voordeel te exploiteren) – tegen een nationale regeling die voor de geldige sluiting van een dergelijke concessieovereenkomst vereist dat de toekomstige concessionaris uitsluitend veehouder of eigenaar van dieren is?

3) Valt het binnen de in artikel 2 van verordening (EG) nr. 73/2009 opgenomen definitie van landbouwactiviteit wanneer een begunstigde van een oppervlaktegebonden regeling – nadat hij een concessieovereenkomst voor grasland sluit ter verwerving van het exploitatierecht daarop en van toeslagrechten voor het landbouwjaar 2014 – naderhand een samenwerkingsovereenkomst sluit met veehouders, op grond waarvan hij het perceel onder concessie gratis ter beschikking stelt voor de begrazing door vee en de begunstigde het gebruiksrecht op de grond behoudt maar zich verplicht om het grazen niet te belemmeren en om de schoonmaak van het grasland te verzorgen?

4) Verzet het [Unierecht] zich tegen de uitlegging van een nationale regeling als artikel 431, lid 2, Cod procedură civilă (wetboek van burgerlijke rechtsvordering), betreffende de kracht van gewijsde van een definitieve rechterlijke uitspraak, volgens welke een definitieve rechterlijke uitspraak waarbij is geoordeeld dat een bepaalde betalingsaanvraag niet in aanmerking komt wegens schending van het in het nationale recht opgenomen vereiste van rechtmatigheid van de exploitatie-/gebruikstitel betreffende het perceel waarvoor in het landbouwjaar 2014 een oppervlaktegebonden regeling is aangevraagd (in een geding waarin nietigverklaring is gevorderd van een beslissing waarbij meerjarige sancties zijn opgelegd) [niet meer kan worden gewijzigd], welke uitlegging verhindert dat de verenigbaarheid van dat nationale vereiste met het op het

landbouwjaar 2014 toepasselijke [Unierecht] wordt onderzocht in een nieuw geschil waarin de rechtmatigheid wordt beoordeeld van de terugvordering van de aan de aanvrager onverschuldigd betaalde bedragen over datzelfde landbouwjaar 2014, waarbij die terugvordering is gebaseerd op dezelfde feiten en dezelfde nationale regeling die in de eerdere definitieve rechterlijke uitspraak zijn beoordeeld?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Artikel 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, overweging 61 en artikel 71 van verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad van 20 september 2005 inzake steun voor plattelandontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandontwikkeling (ELFPO)

Artikel 80, lid 1, 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

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Ordonanța 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 asocieri în agricultură (noodverordening nr. 125/2006 van de regering ter goedkeuring van regelingen betreffende rechtstreekse en nationale rechtstreekse aanvullende betalingen, toegekend in de landbouw vanaf 2007, en tot wijziging van artikel 2 van wet nr. 36/1991 betreffende landbouwvennootschappen en andere samenwerkingsvormen in de landbouw), bekendgemaakt in de *Monitor Oficial al României* (Roemeens publicatieblad), deel I, nr. 1043 van 29 december 2006, met wijzigingen en aanvullingen goedgekeurd bij wet nr. 139/2007, zoals later gewijzigd en aangevuld, artikel 7, lid 1, onder f), dat luidt als volgt:

„(1) Om voor betalingen in het kader van de regeling inzake een enkele areaalbetaling in aanmerking te komen, moeten aanvragers zijn ingeschreven in het Registru al fermierilor (register van landbouwbedrijven), beheerd door de

Agenție de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (hierna: „APIA”), de betalingsaanvraag tijdig indienen en voldoen aan de volgende algemene voorwaarden:

[...]

f) Aanvragers dienen bewijsstukken te overleggen voor hun rechtmatig gebruik van de grond waarvoor de aanvraag is ingediend;”

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2013 privind organizarea, administrarea și exploatarea pajiștilor permanente și pentru modificarea și completarea Legii fondului funciar nr. 18/1991 (noodverordening nr. 34/2013 van de regering betreffende de organisatie, het beheer en de exploitatie van blijvend grasland en tot wijziging en aanvulling van de wet inzake het grondgebruik nr. 18/1991), bekendgemaakt in de *Monitor Oficial al României*, deel I, nr. 267 van 13 mei 2013, met wijzigingen en aanvullingen goedgekeurd bij wet nr. 86/2014, artikel 2, onder d), dat luidt als volgt:

„Voor de toepassing van deze noodverordening gelden de volgende definities:

[...]

d) gebruiker van gras- en hooiland: veehouder, natuurlijke of rechtspersoon, die staat ingeschreven in het Registru național al exploatațiilor (nationaal bedrijfsregister; RNE) en landbouwactiviteiten ontplooit horend bij de gebruikscategorie gras- en hooiland, volgens de statistische indeling van economische activiteiten in de Europese Unie voor landbouw en veeteelt, een gebruiksrecht heeft op het perceel landbouwgrond en het grasland gebruikt voor de begrazing door eigen dieren of door minstens eenmaal per jaar te maaien;”

De Cod de procedură civilă, goedgekeurd bij wet nr. 134/2010, artikel 431, lid 2, dat bepaalt:

„Partijen kunnen de kracht van gewijsde van een rechterlijke uitspraak invoeren in een ander geding, indien die uitspraak verband houdt met de beslechting van dat geding.”

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 Verzoekster, S.C. Avio Lucos SRL, heeft een aanvraag ingediend voor een enkele areaalbetaling over 2014, geregistreerd door APIA -Provinciaal centrum Dolj, inzake een totale oppervlakte van 341,70 hectare. Als bewijs voor het gebruiksrecht van de grond heeft verzoekster een concessieovereenkomst overgelegd, gesloten op 28 januari 2013 met de gemeenteraad van Podari op grond van noodverordening nr. 34/2013, waarbij haar een concessie is verleend voor 341,70 hectare grasland dat in privaat eigendom is van de gemeente.

- 2 Volgens de concessieovereenkomst heeft S.C. Avio Lucos SRL een rechtstreeks exploitatierecht op de goederen waarover concessie is verleend, op eigen risico en aansprakelijkheid, en het recht op gebruik en vruchtgebruik van die goederen naar hun aard en overeenkomstig de doelstellingen van de concessieovereenkomst. Verzoekster dient de exploitatie door begrazing te bewerkstelligen, kan geen subconcessie verlenen voor de in concessie verkregen grond en deze evenmin verhuren.
- 3 Na sluiting van de concessieovereenkomst heeft S.C. Avio Lucos SRL op 30 januari 2013 een participatieovereenkomst gesloten met vier natuurlijke personen die vee hielden.
- 4 Volgens deze overeenkomst werken de partijen samen aan de exploitatie door begrazing van het grasland van de gemeente met een oppervlakte van 341,70 ha, privaat eigendom van de gemeente Podari, zoals aangegeven in de concessieovereenkomst. Voor de daadwerkelijke exploitatie stellen de partners, natuurlijke personen, aan de vennootschap S.C. Avio Lucos SRL een aantal dieren ter beschikking (koeien, schapen, geiten, etc.), die zij houden en welk aantal is vastgelegd in de overeenkomst, voor het doorlopend begrazen van de hierboven aangeduide grond. De terbeschikkingstelling van de dieren is niet afhankelijk van de overdracht van het eigendomsrecht op die dieren aan de vennootschap S.C. Avio Lucos SRL. De natuurlijke personen blijven eigenaar van de dieren.
- 5 S.C. Avio Lucos SRL stelt op haar beurt de gemeenteweide met een oppervlakte van 341,70 ha ter beschikking, voor vrije, blijvende en onvoorwaardelijke begrazing. De toegang tot de weide is vrij, permanent, doorlopend en niet gebonden aan enige betaling of ander voordeel als tegenprestatie. Daarnaast verzorgt de vennootschap jaarlijks op eigen kosten de schoonmaak van de weide, het verwijderen van giftig onkruid en de afwatering, zodat de weidegrond onder optimale omstandigheden kan herstellen.
- 6 Na indiening van de aanvraag heeft APIA -Provinciaal centrum Dolj voor het landbouwseizoen 2014 een totale financiële steun van 529 340,24 RON toegekend over de 341,70 ha. Nadat verzoekster deze bedragen had ontvangen, heeft APIA -Provinciaal centrum Dolj de steunaanvragen opnieuw beoordeeld en vastgesteld dat verzoekster op de datum waarop de concessieovereenkomst is gesloten geen recht had op het in concessie nemen van grasland in openbaar of privaat eigendom van gemeenten, aangezien zij blijkens de participatieovereenkomst geen veehoudster was. Derhalve heeft APIA -Provinciaal centrum Dolj het volgende vastgesteld:
 - a) **Beschikking van 28 december 2015** waarbij ten laste van verzoekster meerjarige sancties zijn vastgesteld ter hoogte van 555 729,59 RON, overeenkomstig artikel 58, derde alinea, van verordening (EG) nr. 1122/2009 vanwege te hoge opgave van de oppervlakte waarvoor steun is verzocht volgens de regeling inzake een enkele areaalbetaling en die voor milieusteun voor de landbouw.

b) **Proces-verbaal van 31 januari 2017**, bestreden in de onderhavige zaak, waarbij ten laste van verzoekster een vordering ten gunste van de schatkist is vastgesteld van 529 340,24 RON, gelet op artikel 73, lid 1, van verordening (EG) nr. 796/2004, geconsolideerde versie.

- 7 Verzoekster heeft tegen het proces-verbaal van 31 januari 2017 beroep ingesteld bij de tribunal Dolj, die het beroep op 12 december 2017 heeft afgewezen. De Curte de Apel Craiova heeft de hogere voorziening van verzoekster toegewezen en de zaak terugverwezen naar dezelfde rechter in eerste aanleg. Bij civiel vonnis van 25 februari 2018 heeft de tribunal Dolj de vordering tot dagvaarding afgewezen, in wezen oordelend dat bij de enkele betalingsaanvraag geen kopie van de exploitatiekaart was overgelegd en dat verzoekster niet had bewezen dat zij veehoudster was of dat de grond werd gebruikt. Verzoekster heeft tegen dit civiele vonnis een hogere voorziening ingesteld. De zaak is binnengekomen bij de Curte de Apel Craiova en later overgedragen aan de Curte de Apel Timișoara.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 8 Verzoekster heeft de rechter in tweede aanleg in wezen verzocht om vast te stellen dat het vonnis in eerste aanleg onrechtmatig en ongegrond is. Volgens haar heeft de rechter ten gronde: (i) niet vastgesteld aan welke subsidiabiliteitscriteria zij niet zou hebben voldaan en op welke regelgeving die eisen zouden zijn gestoeld, (ii) de zaak niet onderzocht vanuit het perspectief van het Unierecht, ondanks uitdrukkelijk verzoek daartoe, en (iii) geen analyse uitgevoerd van de subsidiabiliteitscriteria overeenkomstig de definities in de verordeningen van de Unie die genoemd werden in de bestreden beschikking, maar aan de hand van begrippen uit het nationale recht die geen equivalent hebben in het Unierecht.
- 9 In hogere voorziening zijn eveneens argumenten aangevoerd betreffende (i) vervulling van de subsidiabiliteitscriteria volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie in zaak C-375/08 (betreffende voorrang van het beginsel van daadwerkelijk gebruik van de oppervlakten), in zaak C-61/09 (betreffende de mogelijkheid tot gebruik van de oppervlakten op grond van een atypische overeenkomst, waarbij de geëxploiteerde oppervlakte subsidiabel blijft), in de gevoegde zaken C-333/15 en C-334/15 (betreffende het ontbreken van de subsidiabiliteitsvoorwaarde dat de aanvrager die vee houdt werkelijk veehouderij bedrijft; in hetzelfde arrest wordt vastgesteld wat de subsidiabiliteitscriteria wel zijn) en volgens het Unierecht (artikel 2 van verordening nr. 73/2009), dat definities bevat van de relevante begrippen voor het oplossen van de zaak, alsook (ii) onverenigbaarheid van de nationale bepalingen met de bepalingen van Unierecht.
- 10 Verweerster beroept zich onder andere op een exceptie van de kracht van gewijsde van het arrest van de Curte de Apel Craiova van 29 oktober 2018 tot afwijzing van de hogere voorziening van verzoekster tegen het vonnis van de tribunal Dolj van 24 april 2018, tot afwijzing van de vordering tot nietigverklaring van de

beschikking van 28 december 2015 van APIA - Provinciaal centrum Dolj (de beschikking waarbij verzoekster meerjarige sancties zijn opgelegd). De Curte de Apel Craiova heeft verklaard dat de rechter ten gronde terecht heeft geoordeeld dat S.C. Avio Lucos SRL niet had aangetoond subsidiabel te zijn, zoals de wet uitdrukkelijk bepaalt, aangezien zij geen veehouder is, van haar geen dieren in het nationaal bedrijfsregister zijn geregistreerd, en zij niet heeft kunnen aantonen dat de oppervlakte gebruikt wordt, zodat sprake was van een te hoge aangifte.

Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing

- 11 De verwijzende rechter acht het noodzakelijk om een antwoord van het Hof te verkrijgen op de vraag of het Unierecht in de weg staat aan een nationale regeling die vereist dat het gebruik- of exploitatierecht op een perceel grond moet worden bewezen met het oog op verkrijging van de financiële steun op grond van de oppervlaktegebonden regelingen. Gelet op een andere regeling, verordening (EG) nr. 1254/1999 van de Raad, merkt de verwijzende rechter op dat volgens het Hof „het gemeenschapsrecht, en met name verordening nr. 1254/1999, niet als voorwaarde stelt, opdat een aanvraag voor speciale premies voor mannelijke runderen en voor extensiveringsbedragen in aanmerking kan worden genomen, dat een geldige rechtstitel wordt overgelegd waaruit blijkt dat de aanvrager gerechtigd is tot gebruik van het voederareaal waarop deze aanvraag betrekking heeft. Het gemeenschapsrecht staat er evenwel niet aan in de weg dat de lidstaten in hun nationale regelgeving een verplichting opnemen om een dergelijke titel over te leggen, mits de doelstellingen van de communautaire regelgeving en de algemene beginselen van gemeenschapsrecht, in het bijzonder het evenredigheidsbeginsel, in acht worden genomen” (arrest van 24 juni 2010, Pontini e.a., C-375/08, punt 90).
- 12 De nationale rechter is eveneens van oordeel dat moet worden vastgesteld of het vereiste dat de begunstigde van een areaalregeling veehouder of eigenaar van dieren moet zijn om een perceel grasland in concessie te kunnen nemen, verenigbaar is met het Unierecht, aangezien verzoekster de verenigbaarheid van een dergelijk vereiste met het Unierecht bestrijdt en verweerster geen Unieregeling heeft aangevoerd die het vereiste zou rechtvaardigen.
- 13 Voorts dient te worden vastgesteld of de werkzaamheden die verzoekster concreet uitvoert onder de ingeroepen definitie van landbouwactiviteit in artikel 2 van verordening (EG) nr. 73/2009 vallen.
- 14 Tot slot impliceert de kracht van gewijsde waar verweerster zich op beroept, dat een reeds bij definitieve rechterlijke uitspraak beoordeelde vordering niet opnieuw kan worden beoordeeld, aangezien wordt aangenomen dat de definitieve uitspraak de waarheid weergeeft. Een vordering kan dus slechts eenmaal door de rechter worden beoordeeld, en na het uitspreken van een definitieve rechterlijke uitspraak in de betreffende zaak dient de betrokkene met bezwaren tegen de definitieve

uitspraak de wettelijke beroepsmogelijkheden tegen die definitieve uitspraak in te zetten, maar kan hij niet een vergelijkbare rechtsvordering indienen.

- 15 Onderstrepend dat de gegrondheid van de exceptie van de kracht van gewijsde pas na ontvangst van een antwoord van het Hof op de gestelde vragen zal worden beoordeeld, neemt de Curte de Apel Timișoara als uitgangspunt dat een eventuele gegrondheid van de door verweerster aangevoerde exceptie van de kracht van gewijsde zou leiden tot de vaststelling dat de aspecten betreffende de rechtsgevolgen van de concessieovereenkomst die verzoekster heeft gesloten en de gevolgen van het feit dat verzoekster geen veehouder is voor de toepassing van de oppervlaktegebonden regelingen op de betalingsaanvraag, reeds zijn beoordeeld in een definitieve uitspraak. Hierbij zij erop gewezen dat in de onderhavige zaak wordt verzocht om nietigverklaring van een andere bestuurshandeling voor het landbouwjaar 2014 dan de bestreden handeling in de zaak waarover de Curte de Apel Craiova zich definitief heeft uitgesproken.