

Sag C-217/21**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

6. april 2021

Forelæggende ret:

Administrativen sad Veliko Tarnovo (Bulgarien)

Afgørelse af:

19. februar 2021

Sagsøger:

»AGRO – EKO 2013« EOOD

Sagsøgt:

Izpalnitelen direktor na Darzjaven fond »Zemedelie«

Hovedsagens genstand

Søgsmål til prøvelse af det stiltiende afslag fra Izpalnitelen direktor na Darzjaven fond »Zemedelie« (den administrerende direktør for den statslige fond »Landbrug«, herefter »DFZ«) på at træffe afgørelse om en ansøgning om støtte fra en landbruger for 2018-kampagnen inden for rammerne af programmet for udvikling af landdistrikter for perioden 2014–2020 – uenighed mellem parterne om, hvorvidt der foreligger et sådant stiltiende afslag

Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse

Fortolkning af artikel 75 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1306/2013 af 17. december 2013 om finansiering, forvaltning og overvågning af den fælles landbrugspolitik

Artikel 267 TEUF

Præjudicielle spørgsmål

- 1) Betegner begrebet »betaling« i artikel 75, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1306/2013 af 17. december 2013 om finansiering, forvaltning og overvågning af den fælles landbrugspolitik afslutningen af den procedure, der indledes ved en betalingsanmodning?
- 2) Er en landbrugers faktiske modtagelse af det anmodede beløb ensbetydende med, at betalingsmyndigheden har truffet en positiv afgørelse om anmodningen om aktivering af betalingsrettigheder, eller udgør manglende modtagelse af beløb i tilfælde af offentlig bekendtgørelse af udbetalinger for den pågældende foranstaltning et afslag på de anmodede betalingsrettigheder, hvis personen ikke informeres om, at proceduren fortsættes med nye kontroller?
- 3) Indebærer fristen i henhold til artikel 75, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1306/2013 af 17. december 2013 om finansiering, forvaltning og overvågning af den fælles landbrugspolitik, at medlemsstaterne har pligt til at kontrollere betingelserne for ydelse af støtte før fristens udløb, og kan denne kontrol kun undtagelsesvis fortsættes?
- 4) Udgør en manglende overholdelse af fristen i henhold til artikel 75, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1306/2013 af 17. december 2013 om finansiering, forvaltning og overvågning af den fælles landbrugspolitik et stiltiende afslag på at betale støtte, hvis en landbruger ikke er blevet informeret om gennemførelsen af supplerende kontroller, og der ikke foreligger noget skriftligt dokument herom?

Anførte EU-retlige forskrifter

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1306/2013 af 17. december 2013 om finansiering, forvaltning og overvågning af den fælles landbrugspolitik og om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 352/78, (EF) nr. 165/94, (EF) nr. 2799/98, (EF) nr. 814/2000, (EF) nr. 1290/2005 og (EF) nr. 485/2008 (EUT 2013, L 347, s. 549), navnlig 27. betragtning samt artikel 40, 63, 72 og 75

Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, artikel 41

Anførte nationale forskrifter og retspraksis

1. Nationale forskrifter

Administrativnoprotsesualen kodeks (forvaltningslovprocesloven), artikel 21 og 54, artikel 57, stk. 1, og artikel 58

Zakon za podpomagane na zemedelski proizvoditeli (lov om støtte til landbrugere), artikel 41 og 43

Naredba N° 7 ot 24.02.2015 za prilagane na mjarka 10 »Agroekologia i klimat« ot Programata za razvitie na selskite rajoni za perioda 2014 – 2020 (bekendtgørelse nr. 7 af 24.2.2015 om anvendelsen af foranstaltning 10 »landbrugsmiljø og klimaforanstaltninger« i programmet for udvikling af landdistrikter i perioden 2014–2020), artikel 50 og 52

2. National retspraksis

Det er den forelæggende rets opfattelse, at retspraksis fra Republikken Bulgariens Varhoven administrativen sad (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt den kompetente myndigheds undladelse af at træffe afgørelse om en støtteansøgning fra en landbruger udgør et stiltiende afslag, ikke er ensartet. I den overvejende del af denne rets retspraksis lægges det til grund, at der ikke foreligger et sådant afslag, eftersom der ikke er fastsat nogen frist for afgørelsen i den nationale lovgivning. Artikel 75 i forordning nr. 1306/2013 fastsætter en frist for betaling, men ikke for godkendelse af eller afslaget på betaling af den ansøgte støtte ved en forvaltningsakt; i denne bestemmelses stk. 2 fastsættes der ikke nogen frist for gennemførelsen af kontrollerne. Samtidig anføres det i enkelte domme afsagt af Varhoven administrativen sad (øverste domstol i forvaltningsretlige sager), at landbrugere, som ansøger om støtte, vil nægtes retsbeskyttelse over for den kompetente myndigheds passivitet, såfremt det lægges til grund, at der ikke foreligger et stiltiende afslag.

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 »AGRO – EKO 2013« EOOD er et handelselskab, som fremstiller landbrugsprodukter og er registreret som landbruger.
- 2 Virksomheden indgav en støtteansøgning med angivelsen UIN (unik identifikationsnummer) 04/210518/78639 til programmet for udvikling af landdistrikter i perioden 2014–2020's 2018-kampagne, med hvilken den ansøgte om støtte fra følgende ordninger: »den generelle arealbetalingsordning«, »omfordelingsbetalingsordningen«, »ordning for betaling for landbrugsmetoder, der er til gavn for klimaet og miljøet – grønne direkte betalinger«, »ordning for koblet støtte til moderfår og/eller -geder under selektiv kontrol«, »koblet støtteordning for frugt«, »koblet støtteordning for grøntsager«, »koblet støtteordning for proteinafgrøder«, »national overgangsstøtteordning pr. hektar udnyttet landbrugsareal«, »national overgangsstøtteordning for moderfår og/eller -geder, koblet til produktionen«, foranstaltning 10 »landbrugsmiljø og klimaforanstaltninger«, »udligningsstøtte til bjergområder« og »udligningsstøtte til andre områder med betydelige naturbetingede begrænsninger«. Støtteansøgningen var vedlagt de krævede dokumenter, og oplysningerne i dokumenterne blev kontrolleret automatisk.

- 3 På en del af de marker, som »AGRO – EKO 2013« EOOD dyrkede, blev der gennemført kontroller på stedet, ved hvilke det blev fastslået, at støttebetingelserne var opfyldt.
- 4 »AGRO – EKO 2013« EOOD modtog betalinger til den støtte, der var ansøgt om, fra ordningerne og forholdsreglerne med undtagelse af foranstaltning 10 »landbrugsmiljø og klimaforanstaltninger«, i hvilken forbindelse der ikke blev fremsendt nogen informationsskrivelser.
- 5 Med ansøgning af 21. februar 2020, registreringsnummer 02-040-2600/3712#4, til DFZ's direktør forlangte virksomheden, at betalingen i henhold til støtteansøgningen med UIN 04/210518/78639 til programmet for udvikling af landdistrikter i perioden 2014–2020's 2018-kampagne vedrørende foranstaltning 10 »landbrugsmiljø og klimaforanstaltninger« blev foretaget. Der foreligger ingen afgørelse vedrørende denne ansøgning.
- 6 I løbet af domstolsprøvelsen blev der under den mundtlige forhandling den 24. juni 2020 fremlagt en skrivelse med registreringsnummer 02-040-2600/37121/5/09.03.2020, i hvilken der blev fremsat krav om henholdsvis en genberegning af støtteansøgningen med UIN 04/210518/78639 til programmet for udvikling af landdistrikter i perioden 2014–2020's 2018-kampagne vedrørende foranstaltning 10 »landbrugsmiljø og klimaforanstaltninger« og en udstedelse af en informationsskrivelse om godkendelsen og udbetalingen af støtten til denne foranstaltning. Årsagen til den krævede genberegning er en anden skrivelse fra Direksia »Tehnitjeski inspektorat« (direktionen for »Teknisk Inspektorat«) af 8. november 2019 om kontrollen af en parcel. Oplysninger om modtagelsen af et svar på skrivelsen, indledningen af en administrativ procedure, en korrektion og udstedelsen af en skriftlig meddelelse om bevillingen blev ikke fremlagt inden tidspunktet for afslutningen af bevisoptagelsen. Af en af sagsøgte fremlagt database-udskrift fremgår det, at der inden afslutningen af bevisoptagelsen den 20. januar 2021 ikke var foretaget nogen betaling af den støtte i henhold til foranstaltning nr. 10 til Kampagne 2018, som der var ansøgt om. Heraf fremgår det også, at det beløb, som der var ansøgt om i henhold til denne foranstaltning, ikke blev godkendt.

De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 7 Ifølge sagsøgeren har DFZ's direktør givet et stiltiende afslag på støtteansøgningen med UIN 04/210518/78639 til programmet for udvikling af landdistrikter i perioden 2014–2020's 2018-kampagne vedrørende foranstaltning 10 »landbrugsmiljø og klimaforanstaltninger«. Afgørelsen skal træffes inden for fristen i henhold til artikel 75, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1306/2013 af 17. december 2013 om finansiering, forvaltning og overvågning af den fælles landbrugspolitik, da sagsøgeren ikke er blevet informeret om, at der ud over den kontrol på stedet, som er foretaget hos denne, er behov for yderligere uddybende kontroller.

- 8 Sagsøgte har gjort gældende, at der ikke foreligger noget stiltidende afslag fra DFZ's administrerende direktør, når der ikke gælder en pligt til at udstede en særskilt forvaltningsakt. Et stiltidende afslag er også af den grund ikke tilladt, at der ikke er hjemlet nogen frist for forvaltningsmyndighedens beslutning.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 9 Parterne er enige om sagens faktiske omstændigheder. Sagsøgeren indgav en støtteansøgning for 2018-kampagnen, som myndigheden ikke har truffet nogen skriftlig beslutning, og der blev ikke foretaget nogen betaling til foranstaltning 10. Der foreligger ingen forvaltningsakt fra sagsøgte om udsættelse af den administrative procedure, der blev indledt på grundlag af ansøgningen, eller om nødvendigheden af at gennemføre supplerende kontroller.
- 10 Parternes strid handler i det væsentligste om, hvorvidt sagsøgte har afgivet et stiltidende afslag på støtte til 2018-kampagnen.
- 11 Ved en streng anvendelse af reglerne i Administrativprocedureslovens kodeks (forvaltningsproceduresloven, herefter »APK«) om udstedelsen af individuelle forvaltningsakter (der er uden tvivl tale om en sådan, når forvaltningsmyndigheden afgør, om betingelserne for at udbetale støtte er opfyldt for så vidt angår den ansøgte støtte i henhold til støttereglerne og støtteforanstaltningerne) er fristen for udstedelse af en underretningsskrivelse 14 dage efter indgivelsen af støtteansøgningen. Det er åbenbart, at denne frist på 14 dage i henhold til APK ikke er tilstrækkelig til, at der kan gennemføres en kontrol af betingelserne for støtte. Under disse omstændigheder ville det være nødvendigt at udstede et dokument om udsættelsen af proceduren for alle ansøgninger. I betragtning af den store dokumentmængde, der vanskeliggør procedurene vedrørende kontrol af ansøgningerne om direkte støtte, er det i retspraksis blevet afvist, at fristerne i henhold til APK finder anvendelse på procedurer vedrørende udstedelsen af individuelle forvaltningsakter om indgivne ansøgninger om direkte støtte.
- 12 Samtidig fastsætter de materielt-retlige forskrifter ikke nogen særlige frister for udstedelsen af underretningsskrivelser om autoriseringen og betalingen af den ansøgte støtte i henhold til støtteordningerne og støtteforanstaltningerne. Desuden bestemmer Zakon za podpomagane na zemedelskite proizvoditeli (loven om støtte til landbrugere) end ikke, at der skal udstedes en særskilt forvaltningsakt om den indgive støtteansøgning. I denne lovs artikel 43 anvendes udtrykket »direkte støtte«, idet der fastsættes betingelser for at gennemføre, afslå eller nedsætte betaling af støtte. Denne lovgivningsmæssige tilgang er i overensstemmelse med forordning nr. 1306/2013 og nr. 1307/2016, hvori støtteansøgningerne er benævnt »ansøgninger om betalingsrettigheder«, og hvori der fastsættes betalingsfrister.
- 13 I de administrative bestemmelser om betingelserne for foranstaltning nr. 10 »landbrugsmiljø og klimaforanstaltninger« er der fastsat en forpligtelse for betalingsorganet (DFZ) til skriftligt at informere landbrugerne – en forpligtelse,

som ikke er fristbelagt, og hvorved omfanget af den information, som stilles til rådighed for landbrugerne, inkluderer skriftlig information om den udbetalte støtte.

- 14 Samtidigt offentliggøres på betalingsorganets (DFZ) websted alle ydede betalinger på hver enkelt foranstaltnings område, således at landbrugerne også kan modtage oplysninger om gennemførte betalinger gennem medierne.
- 15 Eftersom forvaltningsmyndigheden anvender begreberne »autorisation«, »godkendelse« og »betaling« som enkeltelementer i proceduren vedrørende den afsluttende behandling af støtteansøgningerne, mens forordning nr. 1306/2013 ikke fastsætter noget krav om, at proceduren med kontrol af ansøgningerne om betalingsrettigheder skal afsluttes ved udstedelsen af en særskilt forvaltningsakt, er det den forelæggende rets opfattelse, at der er behov for en afklaring af karakteren af fristen i henhold til artikel 75, stk. 1, i forordning nr. 1306/2013 og det deri anvendte udtryk »betaling«.
- 16 Ifølge den forelæggende ret er en kontrol af ansøgningerne om direkte støtte, hvortil der ikke er knyttet nogen frist, ikke forenelig med princippet om god forvaltning, som er forankret i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder. Dette princip finder også anvendelse i den foreliggende sag, eftersom både forvaltningsmyndigheden og retten gennemfører EU-retlige forskrifter. Ud fra et retsbeskyttelseshensyn og henset til muligheden for betaling af en støtte, som er tilkendt ved en retsafgørelse, er det bekymrende, at der fra 2016-kampagnen til i dag ikke er blevet udstedt underretningsskrivelser om direkte støtte, som det fremgår af de oplysninger om ikke-udstedte underretningsskrivelser, der er offentliggjort på sagsøgtes website.
- 17 Den forelæggende ret har ikke kendskab til nogen praksis fra Den Europæiske Unions Domstol vedrørende fortolkningen af artikel 75 i forordning nr. 1306/2013 i lyset af retten til god forvaltning, når en medlemsstat gennemfører EU-rettens forskrifter som omhandlet i artikel 41 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.