

Zaak C-217/21

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:

6 april 2021

Verwijzende rechter:

Administrativen sad Veliko Tarnovo (bestuursrechter in eerste aanleg Veliko Tarnovo, Bulgarije)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

19 februari 2021

Verzoekende partij:

„AGRO – EKO 2013” EOOD

Verwerende partij:

Izpalnitelen direktor na Darzhaven fond „Zemedelie”

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Beroep tegen de stilzwijgende weigering van de Izpalnitelen direktor na Darzhaven fond „Zemedelie” (uitvoerend directeur van het nationaal landbouwfonds; hierna, voor het fonds: „DFZ”) om te beslissen op een door de eigenaar van een landbouwbedrijf ingediende steunaanvraag voor het seizoen 2018 in het kader van het plattelandsontwikkelingsprogramma 2014-2020 – geschil tussen partijen over de vraag of er sprake was van een dergelijke stilzwijgende weigering

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

Uitlegging van artikel 75 van verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid

Artikel 267 VWEU

Prejudiciële vragen

- 1) Impliceert het begrip „betaling” als bedoeld in artikel 75, lid 1, van verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid dat de naar aanleiding van een betalingsaanvraag ingeleide procedure is afgerond?
- 2) Staat de daadwerkelijke ontvangst van het door de eigenaar van een landbouwbedrijf aangevraagde bedrag gelijk aan een positief besluit van het betaalorgaan over de aanvraag tot activering van de betalingsrechten, respectievelijk impliceert het feit dat de betrokkene geen geldsommen ontvangt terwijl publiekelijk wordt bekendgemaakt dat betalingen op grond van de betreffende maatregel plaatsvinden, dat de aangevraagde betalingsrechten zijn afgewezen, wanneer aan de betrokkene niet is meegedeeld dat de procedure wordt voortgezet doordat nieuwe controles worden uitgevoerd?
- 3) Houdt de in artikel 75, lid 1, van verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid vastgestelde termijn in dat de lidstaten verplicht zijn om de toetsing aan de subsidialiteitsvoorwaarden vóór het verstrijken van die termijn te verrichten en kan die toetsing enkel bij wijze van uitzondering worden voortgezet?
- 4) Vormt de niet-naleving van de in artikel 75, lid 1, van verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid vastgestelde termijn een stilzwijgende afwijzing van de betaling van steun, wanneer aan de eigenaar van een landbouwbedrijf niet is meegedeeld dat er aanvullende controles worden uitgevoerd en daarover geen enkel schriftelijk document bestaat?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van verordeningen (EEG) nr. 352/78, (EG) nr. 165/94, (EG) nr. 2799/98, (EG) nr. 814/2000, (EG) nr. 1290/2005 en (EG) nr. 485/2008 van de Raad (PB 2013, L 347, blz. 549), met name overweging 27 en de artikelen 40, 63, 72 en 75

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”), artikel 41

Aangevoerde nationale bepalingen en rechtspraak

1. Nationale bepalingen

Administrativnoprotsesualen kodeks (wetboek bestuursprocesrecht; hierna: „APK”), artikel 21, artikel 54, artikel 57, lid 1, en artikel 58

Zakon za podpomagane na zemedelski proizvuditeli (wet inzake steun voor eigenaren van landbouwbedrijven), artikelen 41 en 43

Naredba N° 7 ot 24.02.2015 za prilagane na myarka 10 „Agroekologia i klimat” ot Programata za razvitie na selskite rayoni za perioda 2014 – 2020 (besluit nr. 7 van 24 februari 2015 betreffende de toepassing van maatregel 10 „agromilieu- en klimaatmaatregel” van het plattelandontwikkelingsprogramma 2014-2020), artikelen 50 en 52

2. Nationale rechtspraak

Volgens de verwijzende rechter is de rechtspraak van de Varhoven administrativen sad (hoogste bestuursrechter, Bulgarije) over de vraag of het uitblijven van een besluit van de bevoegde autoriteit over de steunaanvraag van de eigenaar van een landbouwbedrijf een stilzwijgende afwijzing vormt, niet uniform. In het overgrote deel van die rechtspraak wordt aangenomen dat er geen sprake is van een dergelijke afwijzing, omdat er in het nationale recht geen termijn voor het nemen van het besluit is vastgesteld. Artikel 75 van verordening (EU) nr. 1306/2013 bevat een termijn voor de betaling, maar geen termijn voor de goedkeuring of afwijzing van de betaling van de aangevraagde steun bij bestuurshandeling. In lid 2 van dat artikel is geen termijn voor de uitvoering van de controles vastgesteld. Tegelijkertijd wijst de Varhoven administrativen sad er in een aantal arresten op dat indien werd aangenomen dat er geen sprake is van een stilzwijgende afwijzing, eigenaren van landbouwbedrijven die steun hebben aangevraagd, geen rechtsbescherming zouden genieten tegen het stilzitten van de bevoegde autoriteit.

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure

- 1 „AGRO - EKO 2013” EOOD is een handelsonderneming die landbouwproducten vervaardigt en als eigenaar van een landbouwbedrijf is geregistreerd.
- 2 De onderneming heeft een steunaanvraag ingediend met UIN (uniek identificatienummer) 04/210518/78639 voor het seizoen 2018 van het plattelandontwikkelingsprogramma 2014-2020. Met die aanvraag wenste zij steun te ontvangen in het kader van de volgende regelingen: „regeling inzake enkele areaalbetalingen”, „regeling inzake herverdelingsbetalingen”, „regeling inzake betalingen voor landbouwpraktijken die bevorderlijk zijn voor het klimaat en de milieubescherming - groene rechtstreekse betalingen”, „regeling inzake gekoppelde steun voor oaien en/of geiten met selectieve controle”, „regeling

inzake gekoppelde steun voor fruit”, „regeling inzake gekoppelde steun voor groenten”, „regeling inzake gekoppelde steun voor eiwithoudende gewassen”, „nationale overgangssteunregeling voor landbouwgrond per hectare”, „nationale overgangssteunregeling voor oaien en/of geiten, gekoppeld aan de productie”, maatregel 10 „agromilieu- en klimaatmaatregel”, „compenserende vergoedingen voor berggebieden” en „compenserende vergoedingen voor andere gebieden met specifieke natuurlijke beperkingen”. De steunaanvraag ging vergezeld van de vereiste documenten en de daarin vermelde gegevens werden automatisch geverifieerd.

- 3 Een aantal van de door „AGRO - EKO 2013” EOOD beheerde percelen werd ter plaatse geïnspecteerd en bleek aan de subsidiabiliteitsvoorwaarden te voldoen.
- 4 „AGRO – EKO 2013” EOOD heeft voor de aangevraagde steun betalingen ontvangen in het kader van de voornoemde regelingen en maatregelen, met uitzondering van maatregel 10 „agromilieu- en klimaatmaatregel”. Zij heeft geen schriftelijke kennisgeving ter zake ontvangen.
- 5 Bij verzoek van 21 februari 2020 (ontvangstnummer 02-040-2600/3712#4), gericht aan de uitvoerend directeur van het DFZ, verzocht „AGRO – EKO 2013” EOOD om betaling van de steun die voor het seizoen 2018 van het plattelandsontwikkelingsprogramma 2014-2020 bij de steunaanvraag met het UIN 04/210518/78639 was aangevraagd met betrekking tot maatregel 10 „agromilieu- en klimaatmaatregel”. Over die aanvraag is geen besluit genomen.
- 6 In de loop van de gerechtelijke procedure is ter terechtzitting van 24 juni 2020 een schrijven (ontvangstnummer 02-040-2600/37121/5/09.03.2020) overgelegd waarbij werd verzocht om herberekening van de steunaanvraag met het UIN 04/210518/78639 voor het seizoen 2018 van het plattelandsontwikkelingsprogramma 2014-2020 met betrekking tot maatregel 10 „agromilieu- en klimaatmaatregel”, alsmede om afgifte van een schriftelijke kennisgeving betreffende de goedkeuring en uitbetaling van de steun uit hoofde van die maatregel. Reden voor de gevorderde herberekening is een ander schrijven van de Direktsia „Tehnicheski inspektorat” (directie „technische inspectie”) van 8 november 2019 betreffende de inspectie van een perceel. Tot het tijdstip waarop de bewijsprocedure werd afgesloten, is niet meegedeeld of het schrijven is beantwoord, of een administratieve procedure is ingeleid, of een correctie is doorgevoerd en of de toekenning van de steun schriftelijk is bevestigd. Uit het door verweerder overgelegd uittreksel uit zijn gegevensbank blijkt dat tot het tijdstip waarop de bewijsprocedure werd afgesloten op 20 januari 2021, geen betaling was verricht met betrekking tot de aangevraagde steun uit hoofde van maatregel 10 voor het seizoen 2018. Tevens volgt uit dat uittreksel dat het met betrekking tot die maatregel aangevraagde bedrag niet is goedgekeurd.

Voornaamste argumenten van de partijen in het hoofdgeding

- 7 Volgens verzoekster heeft de uitvoerend directeur van het DFZ de steunaanvraag met het UIN 04/210518/78639 voor het seizoen 2018 van het plattelandsontwikkelingsprogramma 2014-2020 met betrekking tot maatregel 10 „agromilieu- en klimaatmaatregel” stilzwijgend afgewezen. Haars inziens dient het besluit ter zake te worden genomen binnen de termijn van artikel 75, lid 1, van verordening (EU) nr. 1306/2013, aangezien verzoekster niet is meegedeeld dat er naast de bij haar ter plaatse verrichte inspecties nog verdere aanvullende controles vereist zijn.
- 8 Verweerder gaat ervan uit dat er van een stilzwijgende afwijzing door de uitvoerend directeur van het DFZ geen sprake is wanneer er een verplichting bestaat om een afzonderlijke bestuurshandeling vast te stellen. De fictie van een stilzwijgende afwijzing is ook ontoelaatbaar omdat er geen termijn is vastgesteld waarbinnen de administratieve autoriteit haar besluit dient te nemen.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

- 9 Partijen zijn het eens over de feiten. Verzoekster heeft een steunaanvraag voor het seizoen 2018 ingediend, waarover de autoriteit geen schriftelijk besluit heeft genomen, en met betrekking tot maatregel 10 is geen betaling verricht. Verweerder heeft geen bestuurshandeling vastgesteld waarbij de opschorting van de naar aanleiding van de aanvraag ingeleide administratieve procedure of de uitvoering van vereiste aanvullende controles zou zijn gelast.
- 10 Partijen twisten in wezen over de vraag of verweerder de steun voor het seizoen 2018 stilzwijgend heeft geweigerd.
- 11 Bij strikte toepassing van de in de APK neergelegde regels voor de vaststelling van individuele bestuurshandelingen (om een dergelijke bestuurshandeling gaat het zonder twijfel wanneer de administratieve autoriteit beslist over de vraag of voldaan is aan de voorwaarden voor betaling van de aangevraagde steun in het kader van de steunregelingen en –maatregelen) bedraagt de termijn voor de toezending van een schriftelijke kennisgeving maximaal 14 dagen vanaf de indiening van de steunaanvraag. Kennelijk volstaat de in het APK vastgestelde termijn van 14 dagen niet voor het verrichten van de toetsing aan de subsidialiteitsvoorwaarden. In die omstandigheden zou voor elke aanvraag een document betreffende de opschorting van de procedure moeten worden afgegeven. In het licht van de grote stroom aan documenten die de procedure voor het onderzoek van steunaanvragen voor rechtstreekse betalingen bemoeilijkt, is in de rechtspraak geoordeeld dat de in het APK neergelegde termijnen niet gelden voor procedures tot vaststelling van individuele bestuurshandelingen over dergelijke aanvragen.
- 12 Tegelijkertijd bevatten de materiële rechtsregels geen specifieke termijnen voor de schriftelijke kennisgeving van de goedkeuring en betaling van de aangevraagde

steun uit hoofde van de steunregelingen en -maatregelen. Daarbij komt dat de zakon za podpomagane na zemedelskite proizvoditeli (wet inzake steun voor eigenaren van landbouwbedrijven) niet eens voorziet in de vaststelling van een afzonderlijke bestuurshandeling over de ingediende steunaanvraag. In artikel 43 van deze wet is er sprake van „rechtstreekse betalingen”, waarbij de voorwaarden voor de toekenning, weigering of vermindering van betalingen worden vastgesteld. Die wetgevingsaanpak strookt met verordening nr. 1306/2013 en verordening nr. 1307/2016, waarin steunaanvragen „aanvragen voor betalingsrechten” worden genoemd en waarin termijnen voor de betaling zijn vastgelegd.

- 13 In de door voornoemde wet gedelegeerde regeling over de toepassing van maatregel 10 „agromilieu- en klimaatmaatregel” is weliswaar bepaald dat het betaalorgaan (DFZ) verplicht is om de eigenaren van landbouwbedrijven een schriftelijke kennisgeving te doen toekomen, maar niet binnen welke termijn dit dient te gebeuren. Tot de aan de bedrijfseigenaren verstrekte informatie behoort ook een schriftelijke kennisgeving inzake de uitbetaalde steun.
- 14 Tegelijkertijd wordt op de website van het betaalorgaan (DFZ) elke betaling bekendgemaakt die in het kader van de afzonderlijke maatregelen wordt verricht, zodat de eigenaren van landbouwbedrijven ook via de media op de hoogte worden gesteld van het feit dat er betalingen plaatsvinden.
- 15 Aangezien de administratieve autoriteit de begrippen „autorisatie”, „goedkeuring” en „betaling” gebruikt als afzonderlijke onderdelen van de procedure voor de definitieve behandeling van steunaanvragen, terwijl in verordening nr. 1306/2013 niet is bepaald dat de procedure voor het onderzoek van aanvragen voor betalingsrechten moet worden afgesloten met de vaststelling van een afzonderlijke bestuurshandeling, is de verwijzende rechter van oordeel dat de aard van de in artikel 75, lid 1, van verordening nr. 1306/2013 vastgestelde termijn en het daarin gebezigde begrip „betaling” moeten worden verduidelijkt.
- 16 Volgens de verwijzende rechter is het niet aan een termijn gebonden onderzoek van aanvragen voor rechtstreekse betalingen niet verenigbaar met het in het Handvest neergelegde beginsel van behoorlijk bestuur. Het Handvest is in casu van toepassing omdat zowel de administratieve autoriteit als de rechter Unierecht ten uitvoer brengen. Zorgwekkend in verband met de rechtsbescherming en de mogelijkheid van betaling van door de rechter toegekende steun is dat vanaf het seizoen 2016 tot op heden geen schriftelijke kennisgevingen betreffende rechtstreekse betalingen zijn verzonden, zoals blijkt uit de op verweerders website gepubliceerde gegevens over niet-bestelde schriftelijke kennisgevingen.
- 17 Voor zover de verwijzende rechter bekend, heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie nog geen uitspraak gedaan over de uitlegging van artikel 75 van verordening (EU) nr. 1306/2013 in het licht van het in artikel 41 van het Handvest neergelegde recht op behoorlijk bestuur wanneer een lidstaat Unierechtelijke bepalingen ten uitvoer brengt.