

**Zaak C-343/21**

**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:**

2 juni 2021

**Verwijzende rechter:**

Varhoven administrativen sad (hoogste bestuursrechter, Bulgarije)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

19 mei 2021

**Verzoeker tot cassatie:**

PV

**Verweerder in cassatie:**

Zamestnik izpalnitelen direktor na Darzhaven fond „Zemedelie”  
(plaatsvervangend uitvoerend directeur van het nationaal  
landbouwfonds)

---

**Voorwerp van het hoofdgeding**

Betwisting in rechte van een besluit tot vaststelling van een publiekrechtelijke vordering waarbij de terugbetaling werd verlangd van een deel van de subsidie die de eigenaar van een landbouwbedrijf heeft ontvangen uit een door het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling gefinancierd programma, aangezien de begunstigde de door hem aangegane verbintenissen niet kon blijven nakomen en niet kon waarborgen dat hij de aanvankelijk aangegeven percelen grond zou gebruiken. Indien ervan kan worden uitgegaan dat er sprake is van herverkaveling, vormt de reden voor dit beletsel dan een omstandigheid waarvoor de begunstigde niet verantwoordelijk is en die hem het recht geeft de terugbetaling van de ontvangen middelen te weigeren?

## Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

Uitlegging van het Unierecht, artikel 267 VWEU

### Prejudiciële vragen

1. Kan, op grond van de uitlegging van artikel 45, lid 4, van verordening (EG) nr. 1974/2006 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van verordening (EG) nr. 1698/2005, ervan worden uitgegaan dat er in een geval als het onderhavige sprake is van „herverkaveling” of „ruilverkaveling”, waardoor een begunstigde een aangegane verbintenis niet kan blijven nakomen?
2. Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, vormt het feit dat een lidstaat niet de nodige maatregelen heeft genomen om ervoor te zorgen dat de verbintenis van een begunstigde aan de nieuwe bedrijfssituatie wordt aangepast, een rechtvaardiging om geen terugbetaling van de middelen te verlangen voor de periode waarin de verbintenis daadwerkelijk is nagekomen?
3. Indien de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord, welke uitlegging moet dan worden gegeven aan artikel 31 van verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad van 19 januari 2009, gelet op de vastgestelde feiten van het hoofdgeding, en wat is de aard van de termijn van artikel 75, lid 2, van verordening (EG) nr. 1122/2009 van de Commissie van 30 november 2009 tot vaststelling van bepalingen ter uitvoering van verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad?

### Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad van 20 september 2005 inzake steun voor plattelandontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandontwikkeling (ELFPO), in het bijzonder artikel 36, onder a), iv)

Verordening (EG) nr. 1974/2006 van de Commissie van 15 december 2006 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad inzake steun voor plattelandontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandontwikkeling (ELFPO), in het bijzonder overweging 37 en artikel 45, lid 4

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, in het bijzonder artikel 31

Verordening (EG) nr. 1122/2009 van de Commissie van 30 november 2009 tot vaststelling van bepalingen ter uitvoering van verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad wat betreft de randvoorwaarden, de modulatie en het geïntegreerd beheers- en controlesysteem in het kader van de bij die verordening ingestelde regelingen inzake rechtstreekse steunverlening aan landbouwers en ter uitvoering van verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad wat betreft de randvoorwaarden in het kader van de steunregeling voor de wijnsector, in het bijzonder artikel 75

Verordening (EU) nr. 65/2011 van de Commissie van 27 januari 2011 houdende uitvoeringsbepalingen van verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad met betrekking tot de toepassing van controleprocedures en van de randvoorwaarden in het kader van de steunmaatregelen voor plattelandontwikkeling, in het bijzonder artikelen 5, 6 en 18

Verordening (EU) nr. 1305/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake steun voor plattelandontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (ELFPO) en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad, in het bijzonder artikel 47, leden 3 en 4

Gedelegeerde verordening (EU) nr. 640/2014 van de Commissie van 11 maart 2014 tot aanvulling van verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft het geïntegreerd beheers- en controlesysteem en de voorwaarden voor weigering of intrekking van betalingen en voor administratieve sancties in het kader van rechtstreekse betalingen, plattelandontwikkelingsbijstand en de randvoorwaarden, in het bijzonder artikelen 43 en 44

Gedelegeerde verordening (EU) nr. 807/2014 van de Commissie van 11 maart 2014 tot aanvulling van verordening (EU) nr. 1305/2013 van het Europees Parlement en de Raad inzake bijstand voor plattelandontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (Elfpo) en tot invoering van overgangsbepalingen, in het bijzonder artikel 19

### **Aangevoerde bepalingen van nationaal recht**

Danachno-osiguriteln protsesualen kodeks (wetboek rechtsvordering in belasting- en socialezekerheidszaken), in het bijzonder artikel 162, lid 1 en lid 2, punten 8 en 9

Zakon za podpomagane na zemedelskite proizvoditeli (wet betreffende steun voor eigenaars van landbouwbedrijven), in het bijzonder artikel 1, artikel 20, leden 1, 2 en 4, artikel 27, lid 3, lid 5 en lid 7, § 1, punt 1, van de Dopalnitelni razporedbi (aanvullende bepalingen) bij deze wet

Zakon za sobstvenostta i polzvaneto na zemedelskite zemi (wet inzake de eigendom en het gebruik van landbouwgrond; hierna: „ZSPZZ”), artikel 37c

Naredba N° 11 ot 6.04.2009 za usloviata i reda za prilagane na myarka 214 „Agroekologichni plashtania” ot Programata za razvitie na selskite rayoni za perioda 2007 – 2013 (besluit nr. 11 van 6 april 2009 betreffende de voorwaarden en regels voor de toepassing van maatregel 214 „Agromilieubetalingen” van het plattelandsontwikkelingsprogramma voor de periode 2007 – 2013), vastgesteld door de Ministar na zemedeliето i hranite (minister voor landbouw en voedselvoorziening), in het bijzonder artikel 18 en artikel 24, § 1, punt 4, en § 2, van de dopalnitelni razporedbi (aanvullende bepalingen)

Naredba za izmenenie i dopalnenie na Naredba N°11 ot 2009 za usloviata i reda za prilagane na myarka 214 „Agroekologichni plashtania” ot Programata za razvitie na selskite rayoni za perioda 2007 – 2013 (besluit tot wijziging en aanvulling van beslutt nr. 11 van 2009 betreffende de voorwaarden en regels voor de toepassing van maatregel 214 „Agromilieubetalingen” van het plattelandsontwikkelingsprogramma voor de periode 2007 – 2013 [gepubliceerd in het Darzhaven vestnik (staatsblad; hierna: „DV”) nr. 29 van 2009, met wijzigingen en aanvullingen), § 5 van de prehodni i zaklyuchitelni razporedbi (overgangs- en slotbepalingen)

### **Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure**

- 1 Verzoeker tot cassatie is eigenaar van een landbouwbedrijf en heeft in 2013 een steunaanvraag ingediend in het kader van maatregel 214 „Agromilieubetalingen” uit het plattelandsontwikkelingsprogramma voor de periode 2007 – 2013.
- 2 De aanvraag werd goedgekeurd en verzoeker tot cassatie is in het kader van genoemde maatregel een vijfjarige agromilieuverbintenis aangegaan. Een van de verbintenissen die de aanvrager is aangegaan, bestaat erin dat hij de in de aanvraag opgegeven activiteiten gedurende vijf opeenvolgende jaren op dezelfde landbouwgrond moet uitvoeren. De oppervlakte bestaat voor 857 hectare uit landbouwgrond en wordt door PV gebruikt op grond van overeenkomsten uit 2012. Naar Bulgaars recht (artikel 37c ZSPZZ) is het sluiten van dergelijke overeenkomsten een complexe aangelegenheid. Kort samengevat: zij worden voor elk boekjaar gesloten tussen de eigenaars en/of de gebruikers van nabijgelegen landbouwgrond en regelen het gebruik van percelen in het desbetreffende gebied, ten aanzien waarvan is aangegeven dat zij niet zullen worden bewerkt. Krachtens deze overeenkomsten worden percelen grond samengevoegd, voor het gebruik waarvan aanspraak op steun kan worden gemaakt. De overeenkomst waarbij percelen grond worden samengevoegd of opgesplitst, geldt als de rechtsgrondslag voor steun aan de eigenaars van de landbouwbedrijven, die ze gebruiken. De aldus samengevoegde percelen grond omvatten een aantal door verzoeker tot cassatie gepachte percelen. Voor de volgende drie boekjaren zijn ook overeenkomsten gesloten waarbij verzoeker tot cassatie partij was.
- 3 In die jaren zijn alle verplichte administratieve controles en controles ter plaatse bij verzoeker tot cassatie verricht en aan de hand van zijn betalingsaanvragen zijn

in het kader van maatregel 214 „Agromilieubetalingsen” bedragen ter hoogte van in totaal 1 063 317,54 Leva (BGN) uitbetaald.

- 4 Voor het boekjaar 2016/2017 werd geen overeenstemming bereikt over het gebruik van alle door PV aangegeven percelen grond. Op 29 mei 2017 – dat wil zeggen bijna tien maanden nadat hij ervan kennis had gekregen dat hij in het boekjaar 2016/2017 geen gebruik zou mogen maken van een aantal percelen waarmee hij betrokken was bij de maatregel, en acht maanden nadat zijn recht om deze te gebruiken was geëindigd (dat wil zeggen acht maanden na afloop van de laatste overeenkomst) – heeft verzoeker tot cassatie de lokale afdeling van het Bulgaarse betaalorgaan (Darzhaven fond „Zemedelie” in Targovishte) schriftelijk kennis gegeven van de beëindiging van zijn agromilieuverbintenis. Bij schrijven van 6 augustus 2018, dat een individuele bestuurshandeling vormt, is verzoeker tot cassatie in kennis gesteld van de beëindiging van zijn agromilieuverbintenis in het kader van de maatregel. Het besluit tot beëindiging van de meerjarige verbintenis in het kader van de maatregel, wegens niet-nakoming van de toepasselijke voorwaarden, is betekend op 17 augustus 2018. Het is niet aangevochten door verzoeker tot cassatie en is veertien dagen na de betekening ervan definitief geworden.
- 5 Dientengevolge heeft de zamestnik izpalnitelen direktor na Darzhaven fond „Zemedelie“ (plaatsvervangend uitvoerend directeur van het nationaal landbouwfonds) een procedure ingeleid tot uitvaardiging van een besluit tot vaststelling van een publiekrechtelijke vordering (Akt za Ustanovyavane na Publichno Darzhavno Vsemame; hierna: „AUPDV” of „besluit”), waarmee van verzoeker tot cassatie de terugbetaling werd verlangd van 20 % van het uitbetaalde totaalbedrag [1 063 317,54 Leva (BGN)], dat wil zeggen 212 663,51 Leva (BGN).
- 6 Bij het uitgevaardigde AUPDV werd een publiekrechtelijke vordering van 212 663,51 Leva (BGN) vastgesteld, hetgeen 20 % vertegenwoordigt van de in het kader van de desbetreffende maatregel betaalde subsidie voor de campagnes 2013 – 2016, plus wettelijke rente voor het tijdvak vanaf [het verstrijken] van de genoemde terugbetalingstermijn (50 dagen na kennisgeving) tot de betaling door de begunstigde of de verrekening door het betaalorgaan.
- 7 De bestuursrechter in eerste aanleg oordeelde dat de toegekende steun rechtmatig was verlaagd en dat er in het onderhavige geval geen sprake is van overmacht in de zin van artikel 31 van verordening (EG) nr. 73/2009. Bijgevolg heeft die rechter het beroep van PV tegen het AUPDV verworpen.
- 8 PV heeft tegen de uitspraak in eerste aanleg cassatieberoep ingesteld bij de verwijzende rechter. Volgens de verwijzende rechter is een uitlegging van het Unierecht nodig om het geding te kunnen beslechten. Daarom dient de Varhoven administrativen sad (hoogste bestuursrechter; hierna: „VAS”) het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing in.

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

- 9 In de bestuursrechtelijke procedure, waar het litigieuze AUPDV werd aangevochten, voert verzoeker tot cassatie in wezen aan dat hij op grond van een overeenkomst krachtens artikel 37c ZSPZZ de door hem aangegeven percelen landbouwgrond gedurende vier jaar heeft gebruikt. Hij stelt dat talrijke eigenaars van landbouwbedrijven, wegens wetswijzigingen in oktober 2015, hun agromilieuverbintenissen in 2015 niet langer uitvoerden en dat bepaalde partijen bij de eerdere overeenkomsten krachtens artikel 37c ZSPZZ ervan hadden afgezien om voor het boekjaar 2016/2017 een nieuwe overeenkomst te sluiten. Volgens verzoeker tot cassatie gaat het hierbij om omstandigheden die hij niet kon voorzien toen hij zijn steunaanvraag indiende. Zij moeten dus worden beschouwd als overmacht in de zin van het nationale recht.
- 10 De bestuursinstantie beroept zich op talrijke bepalingen van zowel nationaal recht als Unierecht en wijst de bezwaren van PV af.
- 11 Volgens de rechter in eerste aanleg is er geen sprake van overmacht in de zin van artikel 31 van verordening (EG) nr. 73/2009. Tot staving daarvan voert hij aan dat de begunstigde geen gewettigd vertrouwen erin kon hebben dat de eigenaars van landbouwgronden, met wie hij overeenkomsten krachtens artikel 37c ZSPZZ had gesloten, deze overeenkomsten zouden verlengen nadat de looptijd van een jaar ervan was verstreken. De omstandigheid dat de eigenaren hebben geweigerd om dergelijke overeenkomsten voor het boekjaar 2016/2017 te sluiten, vormt geen omstandigheid die op het tijdstip waarop de verbintenis is aangegaan, onvoorzienbaar was. Door met andermans grond aan het programma deel te nemen, liep hij zelf het risico dat hij zijn agromilieuverbintenis niet zou kunnen nakomen en dat risico heeft zich aan het eind van de termijn van vijf jaar verwezenlijkt.
- 12 De verwijzende rechter is van oordeel dat, zelfs wanneer wordt aangenomen dat er sprake is van overmacht of uitzonderlijke omstandigheden, verzoeker tot cassatie de vervaltermijn waarbinnen deze omstandigheden moesten worden meegedeeld aan de bestuursinstantie, niet in acht heeft genomen. Naar nationaal recht moeten overeenkomsten krachtens artikel 37c ZSPZZ uiterlijk op 30 augustus van een bepaald jaar zijn afgesloten. Voorts had verzoeker uiterlijk op 9 september 2016 het betaalorgaan moeten medelen dat er sprake was van een omstandigheid die hem objectief belette om de verbintenis die hij voor het boekjaar 2016/2017 was aangegaan, te blijven nakomen. Een dergelijke mededeling is echter pas gedaan op 29 mei 2017.
- 13 In cassatie betoogt PV dat de rechter in eerste aanleg ten onrechte ervan is uitgegaan dat in het onderhavige geval geen sprake is van overmacht of uitzonderlijke omstandigheden, die als rechtvaardigingsgrond kunnen dienen om hem te ontslaan van de verplichting tot terugbetaling van een deel van de in het kader van de desbetreffende maatregel ontvangen betalingen. Tevens heeft de

rechter in eerste aanleg ten onrechte vastgesteld dat de mededelingstermijn niet in acht is genomen en dat het om een vervaltermijn gaat.

- 14 Verzoeker tot cassatie betoogt dat bij het (sinds 20 oktober 2015 geldende) besluit tot wijziging en aanvulling van besluit nr. 11 van 6 april 2009 nieuwe strengere en moeilijker na te komen voorwaarden in het kader van maatregel 214 zijn ingevoerd, waardoor een aantal begunstigden van de maatregel zich genoodzaakt zagen af te zien van deelname aan de vrijwillige overeenkomsten krachtens artikel 37c ZSPZZ. Tegelijkertijd heeft de daarmee verband houdende wijziging van de ZSPZZ niet bijgedragen tot een regularisatie van de situatie. Volgens verzoeker tot cassatie is er sprake van uitzonderlijke omstandigheden die hem ontslaan van de verplichting om een deel van de ontvangen subsidie terug te betalen. Volledigheidshalve beroept verzoeker tot cassatie zich ook op artikel 45, lid 4, van verordening (EG) nr. 1974/2006, dat overeenkomt met artikel 47, leden 3 en 4, van verordening (EU) nr. 1305/2013.
- 15 Volgens verweerder in cassatie is de uitspraak in eerste aanleg juist.

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

- 16 Artikel 45, lid 4, van verordening (EG) nr. 1974/2006 bepaalt: „In het geval dat een begunstigde een aangegane verbintenis niet kan blijven nakomen doordat zijn bedrijf wordt herverkaveld of binnen een ruilverkaveling van overheidswege of een door de bevoegde autoriteiten goedgekeurde ruilverkaveling valt, neemt de lidstaat de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de verbintenis aan de nieuwe bedrijfssituatie worden aangepast. Is een dergelijke aanpassing onmogelijk, dan eindigt de verbintenis en wordt geen terugbetaling verlangd voor de periode waarin de verbintenis daadwerkelijk is nagekomen.”
- 17 Volgens de verwijzende rechter regelt deze bepaling drie gevallen: herverkaveling van een bedrijf en een begunstigde is het voorwerp van een ruilverkaveling van overheidswege of een door de bevoegde autoriteiten goedgekeurde ruilverkaveling.
- 18 De verwijzende rechter is van oordeel dat volgens een letterlijke uitlegging van het begrip „herverkaveling van het bedrijf” (gelet op de Engelse en de Franse taalversies van de bepaling – „the holding is reparcelled”; „son exploitation fait l’objet d’un remembrement”) kan worden aangenomen dat de eerste situatie een geval als dat in de onderhavige zaak betreft. Dat volgt om te beginnen uit de plaats van artikel 45, lid 4, van verordening (EG) nr. 1974/2006 in de structuur van deze verordening – namelijk na de bepalingen over de uitbreiding van de agromilieuverbintenis omdat het bedrijf groter is geworden – die ervoor pleit dat de betrokken regeling ziet op een geval waarin het bedrijf kleiner is geworden door de herverkaveling van bepaalde afzonderlijke delen ervan tussen de begunstigden en andere personen (zoals in casu). Voorts bevat de betrokken regeling geen enkele reden voor de herverkaveling, waaruit kan worden opgemaakt dat de reden niet relevant is en dat het in de eerste plaats om een

objectief resultaat gaat, ongeacht of de begunstigde vooraf ervan uitging dat dat resultaat mogelijk was.

- 19 Het tweede en het derde geval die in artikel 45, lid 4, van verordening (EG) nr. 1974/2006 zijn geregeld, hebben echter betrekking op situaties waarin een begunstigde buiten zijn wil onderworpen is aan bestuurlijke maatregelen waardoor hij een aangegane verbintenis niet kan blijven nakomen.
- 20 Indien wordt aangenomen dat het onderhavige geval kan worden ingedeeld onder een van de in artikel 45, lid 4, van verordening (EG) nr. 1974/2006 geregelde gevallen, dan zou de verplichting tot gedeeltelijke of volledige terugbetaling van de ontvangen steun niet behoren tot de rechtsgevolgen van de beëindiging van de agromilieuverbintenis, wanneer de verbintenis niet aan de nieuwe bedrijfssituatie worden aangepast, hoewel de desbetreffende lidstaat daarvoor de nodige maatregelen heeft genomen.
- 21 Daaruit volgt dat de regeling in kwestie rechten aan particulieren toekent, waarop zij zich rechtstreeks kunnen beroepen om te laten vaststellen dat er geen sprake is van een vordering jegens hem waarop het litigieuze AUPDV betrekking heeft. Indien het onderhavige geval moet worden ingedeeld onder een van de gevallen van de betrokken regeling, moet worden vastgesteld of het feit dat Bulgarije niet de nodige maatregelen heeft genomen om de verbintenis van de begunstigde aan de nieuwe bedrijfssituatie aan te passen, een rechtvaardiging vormt dat er geen terugbetaling van de middelen wordt verlangd voor het tijdvak waarin de verbintenis daadwerkelijk is nagekomen.
- 22 Voor zover de eerste prejudiciële vraag ontkennend moet worden beantwoord, vraagt de verwijzende rechter zich af welke uitlegging moet worden gegeven aan artikel 31 van verordening (EG) nr. 73/2009, in het licht van het onderhavige geval.
- 23 De Varhoven administrativen sad zet uiteen dat hij uitleggingsrichtsnoeren nodig heeft om een bepaling van Unierecht met voorrang toe te passen. Enerzijds wist de begunstigde, zoals ook de rechter in eerste aanleg heeft vastgesteld, dat de krachtens artikel 37c ZSPZZ gesloten overeenkomsten betreffende het gebruik van andermans percelen telkens voor de duur van een jaar werden gesloten en dat de eigenaars en de gebruikers van een aantal percelen grond waarvoor hij steun ontving, kunnen weigeren om een overeenkomst voor elk volgend boekjaar te sluiten. Anderzijds voert verzoeker tot cassatie aan dat bij het (sinds 20 oktober 2015 geldende) besluit tot wijziging en aanvulling van besluit nr. 11 van 6 april 2009 nieuwe strengere voorwaarden in het kader van maatregel 214 zijn ingevoerd, waardoor een aantal begunstigden van de maatregel zich genoodzaakt zagen af te zien van deelname aan vrijwillige overeenkomsten krachtens artikel 37c ZSPZZ. De VAS bevestigt dat de begunstigde zich niet had kunnen beroepen op de vastgestelde wijziging van de ZSPZZ.



- 24 De verwijzende rechter, die in laatste aanleg uitspraak doet, oordeelt dat het voor de beslechting van het geding van belang is welke uitlegging moet worden gegeven aan artikel 31 van verordening (EG) nr. 73/2009, mede met het oog op de aard van de mededelingstermijn van artikel 75, lid 2, van verordening (EG) nr. 1122/2009.
- 25 De twijfels aan de betekenis van de Unierechtelijke bepalingen wanneer zij rechtstreeks worden toegepast, rechtvaardigen het verzoek om uitlegging van die bepalingen door het Hof van Justitie van de Europese Unie, dat hiervoor bevoegd is.

WERKDOCUMENT