

Zaak C-350/23

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:

7 juni 2023

Verwijzende rechter:

Verwaltungsgerichtshof (Oostenrijk)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

1 juni 2023

Verzoekende partij:

Vorstand für den Geschäftsbereich II der Agrarmarkt Austria

In tegenwoordigheid van:

T F

Voorwerp van het hoofdgeding

Landbouw – Gemeenschappelijk landbouwbeleid – Rechtstreekse betalingen – Steun voor dieren

Voorwerp en rechtsgrondslag van de verwijzingsbeslissing

Artikel 267 VWEU – Uitlegging van het Unierecht

Prejudiciële vragen

1. Moet, met betrekking tot een steunaanvraag voor vee in de zin van artikel 2, lid [1], punt 15, van verordening (EU) nr. 640/2014 die voor het jaar 2020 is ingediend voor de verlening van gekoppelde steun en waarvoor, in de zin van artikel 21, lid 4, van verordening (EU) nr. 809/2014, de gegevens van het geautomatiseerde gegevensbestand voor runderen worden gebruikt, een melding overeenkomstig artikel 2, leden 2 en 4, van beschikking 2001/672/EG van de Commissie van 20 augustus 2001 juncto artikel 7, lid 2, van verordening (EG) nr. 1760/2000 die pas is gedaan na het verstrijken van de termijn van 15 dagen

nadat het vee (runderen) naar een weide is verplaatst, worden aangemerkt als een onjuiste vermelding in het geautomatiseerde gegevensbestand voor runderen, die overeenkomstig artikel 30, lid 4, onder c), van verordening (EU) nr. 640/2014 niet bepalend is voor de verificatie van de naleving van de subsidiabiliteitsvoorwaarden – met uitzondering van de voorwaarde van artikel 53, lid 4, van verordening (EU) nr. 639/2014 – in het kader van de betrokken steunregeling of bijstandsmaatregel, zodat de betrokken dieren pas als niet-geconstateerd worden beschouwd wanneer een dergelijke onjuiste vermelding bij ten minste twee controles binnen een periode van 24 maanden wordt vastgesteld?

2. Indien de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord:

Zijn in de zin van artikel 15, lid 1, en artikel 34 van verordening (EU) nr. 640/2014 de administratieve sancties van hoofdstuk IV van verordening (EU) nr. 640/2014 van toepassing op de in de eerste vraag bedoelde aanvraag voor gekoppelde steun wanneer de landbouwer bij de bevoegde autoriteit een schriftelijke melding overeenkomstig artikel 2, leden 2 en 4, van beschikking 2001/672/EG van de Commissie van 20 augustus 2001 juncto artikel 7, leden 1 en 2, van verordening (EG) nr. 1760/2000 indient betreffende het verplaatsen van dieren naar een weide, waarbij uit de melding blijkt dat deze te laat is wat de in die bepalingen vastgestelde termijn van 15 dagen betreft, voor zover de bevoegde autoriteit de aanvrager niet vooraf in kennis heeft gesteld van een voornemen om een controle ter plaatse te verrichten en hem ook niet reeds in kennis heeft gesteld van een eventuele niet-naleving met betrekking tot de steunaanvraag?

Aangevoerde Unierechtelijke bepalingen

- verordening (EU) nr. 1760/2000 van het Europees Parlement en de Raad: artikelen 2, 3, 5 en 7
- beschikking 2001/672/EG van de Commissie van 20 augustus 2001: overweging 3 en artikelen 1 en 2
- verordening (EU) nr. 1307/2013 van het Europees Parlement en de Raad: artikelen 1 en 52 alsmede bijlage I
- verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad: artikelen 67, 68, 69 en 77
- uitvoeringsverordening (EU) nr. 809/2014 van de Commissie: artikel 21, lid 4
- gedelegeerde verordening (EU) nr. 639/2014 van de Commissie: artikel 53
- gedelegeerde verordening (EU) nr. 640/2014 van de Commissie: artikelen 2, 15, 30, 31 en 34

Aangevoerde nationale bepalingen

- Marktordnungsgesetz 2007 (wet marktordening; hierna: „MOG”): § 8 („Rechtstreekse betalingen”) en § 8f („Vrijwillige gekoppelde steun”)

- Direktzahlungs-Verordnung 2015 (besluit rechtstreekse betalingen: hierna „besluit rechtstreekse betalingen 2015”): § 13

„Vrijwillige gekoppelde steun

§ 13. (1) Vrijwillige gekoppelde steun mag alleen worden verleend voor runderen, schapen en geiten die worden gehouden op alpenweiden en die overeenkomstig verordening (EG) nr. 1760/2000 [...] zijn geïdentificeerd en geregistreerd. Een dier wordt echter ook geacht voor de premie in aanmerking te komen indien de in artikel 7, lid 1, tweede streepje, van verordening (EG) nr. 1760/2000 bedoelde gegevens zijn verstrekt op de eerste dag dat het dier op de alpenweide staat.

(2) De vrijwillige gekoppelde steun wordt door de landbouwer aangevraagd bij de indiening van de meervoudige aanvraag-arealen en de lijst van naar alpenweiden verplaatst vee overeenkomstig § 22, lid 5, van de horizontale GLB-verordening en, voor runderen, aanvullend in samenhang met de informatie uit het geautomatiseerde gegevensbestand voor runderen betreffende de (alpen)weidemeldingen overeenkomstig artikel 2 van beschikking 2001/672/EG [...].

(3) Het voor de verlening van de vrijwillige gekoppelde steun relevante aantal wordt bepaald op basis van het aantal dieren dat de betrokken landbouwer op de referentiedatum 15 juli naar de bergweide heeft verplaatst.

(4) De dieren moeten ten minste 60 dagen op de alpenweide staan. De alpenweideperiode gaat in op de dag van de verplaatsing, maar niet meer dan 15 dagen vóór de indiening van de (alpen)weidemelding voor runderen of de lijst van de dieren die naar de alpenweiden zijn verplaatst. [...].”

- Horizontale GAP-Verordnung (horizontale GLB-verordening): § 21 („Indiening”), leden 1 en 1b, en § 22 („Verzamelaanvraag”), leden 1 en 5

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure

- 1 De betrokkene heeft voor het jaar 2020 een verzamelaanvraag (meervoudige aanvraag-arealen) ingediend, waarin hij onder andere verzocht om verlening van gekoppelde steun voor vee dat wordt gehouden op alpenweiden.
- 2 Op 28 mei 2020 zijn twee koeien en twee andere runderen van de betrokkene naar de alpenweiden verplaatst. Daartoe heeft de betrokkene op 1 juni 2020 binnen de volgens de nationale wetgeving geldende termijn van 15 dagen een melding

ingediend bij Agrarmarkt Austria als bevoegde autoriteit. Ook van een kalf (ander rund) geboren op 1 juli 2020 werd tijdig melding gemaakt.

- 3 Voor twaalf andere overige runderen, die al op 9 mei 2020 naar de alpenweiden waren verplaatst, vond de melding daarentegen pas plaats op 15 juni 2020, dus na het verstrijken van de termijn van 15 dagen.
- 4 Bij besluit van 11 januari 2021 heeft de Vorstand für den Geschäftsbereich II der Agrarmarkt Austria (overheidsinstantie belast met de afwikkeling van steun; hierna: „Agrarmarkt Austria”) de betrokkene rechtstreekse betalingen voor 2020 toegekend ten bedrage van 17 086,71 EUR. Dit bedrag bestond uit een basispremie, een zogenoemde greeningpremie en gekoppelde steun (ten bedrage van 119,44 EUR).
- 5 In de motivering van dit besluit stelt Agrarmarkt Austria dat voor de twaalf op 9 mei 2020 verplaatste runderen niet is voldaan aan de voorwaarden voor verlening van gekoppelde steun, omdat de melding voor deze dieren niet tijdig is gedaan. Overeenkomstig artikel 31 van gedelegeerde verordening (EG) nr. 640/2014 moeten de twaalf dieren waarvoor onregelmatigheden waren geconstateerd, worden afgewogen tegen de runderen waarvoor wel aan de voorwaarden voor steunverlening is voldaan. Dit leidt tot een verlaging van 100 %, zodat er in 2020 geen gekoppelde steun meer kon worden verleend, aldus Agrarmarkt Austria.
- 6 Tegelijkertijd besliste Agrarmarkt Austria dat (als verdere sanctie op grond van artikel 31, lid 3, derde alinea, van gedelegeerde verordening nr. 640/2014) een bedrag van 235,60 EUR zou worden ingehouden ter verrekening met de betalingen van de volgende drie kalenderjaren.
- 7 In zijn beroep tegen dit besluit maakte de betrokkene bezwaar tegen het niet verlenen van gekoppelde steun. Hij wees op het feit dat een derde de melding over de verplaatsing van de runderen naar de alpenweiden zonder zijn medeweten te laat had doorgestuurd.
- 8 Het Bundesverwaltungsgericht (federale bestuursrechter in eerste aanleg Oostenrijk) verklaarde het beroep gegrond en stelde vast dat zowel de inhouding van 100 % op de gekoppelde steun als het bevel voor de verdere sanctie zouden worden „doorgehaald”. Tegen deze beslissing richt zich het beroep in „Revision” van Agrarmarkt Austria waarover het Verwaltungsgerichtshof (hoogste bestuursrechter Oostenrijk) – de verwijzende rechter – moet beslissen.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 9 Het Bundesverwaltungsgericht motiveerde zijn beslissing als volgt: volgens § 8f, lid 1, MOG 2007 bestaat in Oostenrijk recht op gekoppelde steun voor het verplaatsen van runderen naar alpenweiden. Er wordt een vereenvoudigde aanvraagprocedure gebruikt, waarbij de voor de premie in aanmerking komende

dieren rechtstreeks worden bepaald op basis van de in het gegevensbestand voor runderen geregistreerde (alpen)weidemelding. Naleving van de bepalingen van de identificatie van runderen is een vereiste voor steunverlening. De verplaatsing van twaalf runderen naar een alpenweide op 9 mei 2020 was niet tijdig gemeld. Het klopt dat deze niet-naleving van de meldplicht in de zin van artikel 31 van gedelegeerde verordening nr. 640/2014 heeft geleid tot een verlaging van de steun en tot een sanctie. Niettemin moet artikel 15 van de verordening in acht worden genomen, op grond waarvan geen administratieve sanctie mag worden opgelegd als de begunstigde de bevoegde autoriteit schriftelijk meedeelt dat de steun- of betalingsaanvraag onjuist was of onjuist is geworden. Van een dergelijk geval is hier sprake. Er zij op gewezen dat de aanvraag voor gekoppelde steun op grond van § 13, lid 2, van het besluit rechtstreekse betalingen 2015 voor runderen wordt ingediend door middel van een meervoudige aanvraag-arealen en vervolgens door middel van de lijst van naar alpenweiden verplaatste dieren en de melding op grond van § 8 van de Rinderkennzeichnungs-Verordnung 2008 (besluit betreffende de identificatie van runderen 2008). Tegen deze achtergrond vormt een te late melding op grond van de Rinderkennzeichnungs-Verordnung 2008 ook een schriftelijke melding van de onjuistheid van de aanvraag in de zin van artikel 15 van gedelegeerde verordening nr. 640/2014. Deze uitlegging wordt ook ondersteund door het beginsel dat sancties evenredig moeten zijn.

- 10 Agrarmarkt Austria is van mening dat een te late melding van de verplaatsing van de runderen ertoe leidt dat voor de betrokken runderen geen premie wordt toegekend en dat bovendien een sanctie in de zin van artikel 31 van gedelegeerde verordening nr. 640/2014 moet worden opgelegd.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

- 11 Eerste vraag: het Verwaltungsgerichtshof twijfelt er, gelet op het arrest van het Hof van Justitie van 24 mei 2007, Maatschap Schonewille-Prins, C-45/05 (EU:C:2007:296), niet aan dat de niet-naleving van de termijn voor de melding van de verplaatsing naar alpenweiden overeenkomstig artikel 2, leden 2 en 4, van beschikking 2001/672/EG van de Commissie juncto artikel 7, leden 1 en 2, van verordening (EG) nr. 1760/2000, die hier aan de orde is, ook een niet-naleving met betrekking tot de identificatie- en registratieregeling overeenkomstig verordening nr. 1760/2000 vormt, zodat in de zin van artikel 53, punt 4, van gedelegeerde verordening nr. 639/2014 en – in de omzetting van deze bepaling in Oostenrijk – overeenkomstig § 13, lid 1, van het besluit rechtstreekse betalingen 2015 niet is voldaan aan een voorwaarde voor gekoppelde steun en de dieren niet als geconstateerd in de zin van artikel 2, lid [1], punt 18, onder a), van gedelegeerde verordening nr. 640/2014 kunnen worden beschouwd.
- 12 Artikel 30, lid 4, onder c), van gedelegeerde verordening nr. 640/2014 beperkt echter de rechtsgevolgen van een niet-naleving als gevolg van onjuiste vermeldingen in het register, op de dierpaspoorten of in het elektronische gegevensbestand voor dieren in zoverre dat de dieren alleen als niet-geconstateerd

worden beschouwd als dergelijke onjuiste vermeldingen worden vastgesteld bij ten minste twee controles binnen 24 maanden, voor zover de vermeldingen niet bepalend zijn voor de verificatie van de naleving van de subsidiabiliteitsvoorwaarden – met uitzondering van de voorwaarde overeenkomstig artikel 53, lid 4, van gedelegeerde verordening nr. 639/2014, namelijk de verplichting tot identificatie en registratie van runderen overeenkomstig verordening nr. 1760/2000.

- 13 Artikel 53, lid 4, van gedelegeerde verordening nr. 639/2014 is gewijzigd bij verordening (EU) nr. 2016/1393. In overweging 11 van die verordening staat dat hiermee wordt verduidelijkt dat „onjuiste vermeldingen betreffende geslacht, ras, kleur of datum die in het register, de dierpaspoorten en/of het geautomatiseerde gegevensbestand voor runderen zijn opgenomen, na de eerste bevinding als niet-naleving moeten worden beschouwd, indien die informatie ‚essentieel’ is om te beoordelen of de dieren subsidiabel zijn in het kader van de betrokken steunregeling of bijstandsmaatregel”. Anders moet het dier in kwestie als niet-geconstateerd worden beschouwd indien zulke onjuiste vermeldingen in een tijdsbestek van 24 maanden bij op zijn minst twee controles worden vastgesteld.
- 14 Aangezien de nationale gegevensbestanden – die in Oostenrijk worden bijgehouden door Agrarmarkt Austria – worden gevoed door de meldingen van de veehouders, ligt het voor de hand om onder „onjuiste vermeldingen” fouten te verstaan die worden veroorzaakt door onjuiste of weggelaten meldingen.
- 15 Het doel van de melding van de verplaatsing naar alpenweiden is – in elk geval ook – de vermelding in het nationale geautomatiseerde gegevensbestand voor dieren (het gegevensbestand voor runderen), en de melding maakt deel uit van de aanvraag voor gekoppelde steun. In het onderhavige geval was de op 15 juni 2020 ingediende melding over de verplaatsing van twaalf runderen van de betrokkene naar een alpenweide op 9 mei 2020 inhoudelijk correct. De onjuistheid vloeit echter voort uit de te late melding, wat een niet-naleving vormt met betrekking tot de identificatie- en registratieregeling overeenkomstig verordening nr. 1760/2000. Deze niet-naleving lijkt echter niet van invloed te zijn geweest op andere voorwaarden voor de verlening van gekoppelde steun en dus lijkt de toetsing van de aanvraag – afgezien van de voorwaarde op grond van artikel 53, lid 4, van gedelegeerde verordening nr. 639/2014 – niet te zijn beïnvloed. Als men de te late melding kwalificeert als een onjuiste vermelding in het geautomatiseerde gegevensbestand voor dieren, die niet bepalend is voor de (andere) steunvoorwaarden in de zin van artikel 30, lid 4, onder c), van gedelegeerde verordening nr. 640/2014, zouden de dieren dus als geconstateerd moeten worden beschouwd.
- 16 Dit zou dus een geval van artikel 30, lid 4, onder c), van gedelegeerde verordening nr. 640/2014 kunnen zijn. De uitlegging van de bepaling – met name van het begrip „onjuiste vermeldingen [...] in het geautomatiseerde gegevensbestand voor dieren” en de formulering „niet relevant zijn om [...] andere

subsidiabiliteitsvoorwaarden [...] te verifiëren” – lijkt in dit opzicht niet voldoende duidelijk.

- 17 Tweede vraag: indien de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord en de gekoppelde steun dus niet kan worden verleend voor de twaalf runderen van de betrokkene die op 9 mei 2020 naar een alpenweide zijn verplaatst, rijst vervolgens de vraag of daarnaast de administratieve sancties van hoofdstuk IV (artikelen 15 tot en met 34) van gedelegeerde verordening nr. 640/2014 moeten worden opgelegd.
- 18 Artikel 15 van gedelegeerde verordening nr. 640/2014 verwijst alleen naar een fout in de steunaanvraag zelf, maar niet naar niet-naleving met betrekking tot de identificatie- en registratieregeling voor de dieren. In dit opzicht lijkt deze bepaling niet van toepassing te zijn op de niet-naleving door de betrokkene. Artikel 34 van gedelegeerde verordening (EU) nr. 640/2014 breidt de toepassing van artikel 15 echter ook uit tot fouten en omissies in de gegevens die zijn opgenomen in het geautomatiseerde gegevensbestand voor dieren.
- 19 Door de melding van de verplaatsing van de dieren wordt de vermelding in het nationale gegevensbestand alsnog verricht en wordt in zoverre een omissie hersteld. In die zin zou de toepassing van artikel 34 juncto artikel 15 van gedelegeerde verordening nr. 640/2014 kunnen worden bevestigd. Hiervoor zou ook kunnen pleiten dat de bepalingen lijken te zijn gericht op het bevoordelen van de houder van dieren die, zonder daartoe te worden gedwongen, een overtreding corrigeert waardoor hij administratieve sancties kan voorkomen. In dit verband lijkt er geen reden te zijn waarom een te late melding zoals in het onderhavige geval ernstigere gevolgen zou hebben dan een andere onjuiste of verzuimde melding die leidt tot een onjuiste of onvolledige vermelding in het nationale gegevensbestand. Ook het beginsel van evenredigheid van sancties, zoals benadrukt in artikel 77, lid 5, van verordening nr. 1306/2013, zou kunnen wijzen op een toepassing van artikel 34 van gedelegeerde verordening nr. 640/2014 in een geval als het onderhavige.