

**Zaak C-225/20**

**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:**

29 mei 2020

**Verwijzende rechter:**

Curtea de Apel Constanța (Roemenië)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

7 mei 2020

**Verzoekende partij:**

Euro Delta Danube SRL

**Verwerende partij:**

Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul Județean Tulcea

---

**Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding**

Hogere voorziening tegen het civiele vonnis van de tribunal Tulcea (rechter in eerste aanleg, Tulcea, Roemenië) van 28 juni 2019 houdende afwijzing van de vordering van verzoekster tot gedeeltelijke nietigverklaring van de beschikking van verweerster aangaande de enkele betalingsaanvraag over 2017

**Voorwerp en rechtsgrondslag van het verzoek om een prejudiciële beslissing**

De Curtea de Apel Constanța (rechter in tweede aanleg, Constanța, Roemenië) verzoekt krachtens artikel 267 VWEU om uitlegging van artikel 2, punt 23, en artikel 19 van gedelegeerde verordening (EU) nr. 640/2014 van de Commissie van 11 maart 2014.

## **Prejudiciële vraag**

Verzetten artikel 2, punt 23, en artikel 19 van gedelegeerde verordening (EU) nr. 640/2014 van de Commissie 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, plattelandsontwikkelingsbijstand en de randvoorwaarden, zich tegen een nationale regeling die, in omstandigheden zoals die in het hoofdgeding, aan landbouwers administratieve sancties oplegt vanwege een te hoge aangifte omdat deze niet voldoet aan de subsidiabiliteitsvoorwaarden voor het areaal dat als teveel aangegeven wordt beschouwd, op grond dat deze een voor de visteelt ingericht areaal exploiteert krachtens een concessieovereenkomst, zonder aan te tonen dat de concessiegever heeft ingestemd met het gebruik van de grond voor landbouwdoeleinden?

## **Aangevoerde bepalingen van Unierecht**

Artikel 2, punt 23, en artikel 19 van 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, plattelandsontwikkelingsbijstand en de randvoorwaarden

## **Aangevoerde bepalingen van nationaal recht**

*Ordinul ministrului agriculturii și dezvoltării rurale nr. 476 din 7 aprilie 2016 privind sistemul de sancțiuni aplicabil schemelor de plăți directe și ajutoarelor naționale tranzitorii în sectoarele vegetal și zootehnic, aferente cererilor unice de plată depuse la Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură, începând cu anul de cerere 2015 (besluit nr. 476 van de minister van Landbouw en Plattelandsontwikkeling van 7 april 2016 inzake het sanctiestelsel voor rechtstreekse betalingsregelingen en nationale overgangssteun in de akkerbouw en veeteelt in verband met enkele betalingsaanvragen die vanaf aanvraagjaar 2015 zijn ingediend bij het bureau voor betalingen en bijstand op landbouwgebied (hierna: „besluit nr. 476/2016”)*

– artikel 2, lid 2, onder §): „Een te hoge aangifte is het verschil tussen het areaal waarvoor betaling is aangevraagd en het voor betaling geconstateerde areaal.”

– artikel 6, onder e): „Indien het areaal waarvoor betaling is aangevraagd het geconstateerde areaal met meer dan 50 % van het geconstateerde areaal overstijgt, wordt de landbouwer uitgesloten van de betreffende betalingsgroep. Bovendien wordt hem een extra sanctie opgelegd ter hoogte van het steunbedrag dat overeenkomt met het verschil tussen het aangegeven en het geconstateerde areaal.

Indien het berekende extra sanctiebedrag niet in zijn geheel kan worden ingehouden in de drie kalenderjaren volgend op het jaar van vaststelling, wordt het resterende bedrag kwijtgescholden.”

*Ordonanța de urgență a Guvernului [OUG] nr. 3 din 18 martie 2015 pentru aprobarea schemelor de plăți care se aplică în agricultură în perioada 2015-2020 și pentru modificarea articolului 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asociere în agricultură* (noodverordening nr. 3 van de regering van 18 maart 2015 houdende goedkeuring van de betalingsregelingen in de landbouw voor de periode 2015-2020 en tot wijziging van artikel 2 van wet nr. 36/1991 betreffende landbouwcoöperaties en andere samenwerkingsverbanden in de landbouw)

## Artikel 2

„(1) Voor de toepassing van deze noodverordening gelden de volgende definities:

[...]

e) bedrijf: alle productie-eenheden die op het grondgebied van Roemenië voor landbouwactiviteiten worden gebruikt en door een landbouwer worden beheerd;

f) landbouwer: een natuurlijk persoon of rechtspersoon of een groep van natuurlijke personen of rechtspersonen, ongeacht de rechtspositie daarvan, van wie het bedrijf zich op het grondgebied van Roemenië bevindt, en die een landbouwactiviteit uitoefent;

[...]

n) landbouwareaal: om het even welke grond die wordt gebruikt als bouwland, als blijvend grasland en blijvend weiland, of voor blijvende teelten;

o) bouwland: grond die voor de teelt van landbouwproducten wordt gebruikt of daarvoor beschikbaar is, maar braak ligt, ongeacht of zich op die grond al dan niet een kas, zonnekas, of andere vaste of verplaatsbare beschuttingen bevinden;

[...]

r) grondgebruik: gebruik van de landbouwgrond voor landbouwactiviteiten in het kader van het bedrijf dat ten tijde van het indienen van de aanvraag, in het jaar van de aanvraag, in handen is van de landbouwer;

[...]”

## Artikel 8

„(1) Om in aanmerking te komen voor de in artikel 1, lid 2, bedoelde rechtstreekse betaling, dient de landbouwer:

[...]

n) bij het indienen van de enkele betalingsaanvraag of van de wijzigingen van die aanvraag de noodzakelijke documenten over te leggen die aantonen dat hij [...] over de landbouwgrond beschikt of, indien van toepassing, een kopie over te leggen van bijlage nr. 24 van het kadaster van de bestuurlijk-territoriale eenheid. De documenten die aantonen dat de landbouwer over de landbouwgrond beschikt moeten vóór het indienen van de enkele betalingsaanvraag zijn opgesteld en geldig zijn tot aan de datum van indiening van de aanvraag;

[...]”

*Ordinul ministrului agriculturii și dezvoltării rurale nr. 619/2015 pentru aprobarea criteriilor de eligibilitate, condițiilor specifice și a modului de implementare a schemelor de plăți prevăzute la articolul 1 alineatele (2) și (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 3/2015 pentru aprobarea schemelor de plăți care se aplică în agricultură în perioada 2015-2020 și pentru modificarea articolului 2 din Legea nr. 36/1991 privind societățile agricole și alte forme de asociere în agricultură, precum și a condițiilor specifice de implementare pentru măsurile compensatorii de dezvoltare rurală aplicabile pe terenurile agricole, prevăzute în Programul Național de Dezvoltare Rurală 2014-2020 (besluit nr. 619/2015 van het ministerie van Landbouw en Plattelandsontwikkeling betreffende de goedkeuring van de subsidiabiliteitscriteria, specifieke voorwaarden, en de uitvoering van de in artikel 1, leden 2 en 3, van noodverordening van de regering nr. 3/2015 bedoelde betalingsregelingen betreffende de goedkeuring van betalingsregelingen in de landbouw voor de periode 2015-2020 en tot wijziging van artikel 2 van wet nr. 36/1991 betreffende landbouwcoöperaties en andere samenwerkingsverbanden in de landbouw, en de specifieke voorwaarden voor de uitvoering van de compenserende maatregelen voor plattelandsontwikkeling die van toepassing zijn op landbouwgronden, zoals bedoeld in het Nationaal Programma voor Plattelandsontwikkeling voor de periode 2014-2020 (hierna: „besluit nr. 619/2015”)*

artikel 2, onder u): „geconstateerd areaal’ betekent, bij areaalgebonden steunregelingen: het areaal waarvoor is voldaan aan alle subsidiabiliteitscriteria of andere verplichtingen die verband houden met de voorwaarden voor de verlening van de steun, of bij areaalgebonden bijstandsmaatregelen: de oppervlakte van de percelen die door middel van administratieve controles of controles ter plaatse is geïdentificeerd.”

#### Artikel 5

„(2) Vanaf aanvraagjaar 2015 zijn de documenten die het rechtmatige gebruik van de grond aantonen en aan de [Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (bureau voor betalingen en bijstand op landbouwgebied, Roemenië)] moeten worden overgelegd, overeenkomstig artikel 8, lid 1, onder n), van de noodverordening, de documenten die betrekking hebben op:

- a) het bedrijf waar de landbouwactiviteiten plaatsvinden: het bewijsstuk dient volgens het voorbeeld te worden ingevuld [...], waarbij tevens een kopie moet worden overgelegd van de originele documenten betreffende de gegevens [...] die zijn ingeschreven in het landbouwregister 2015-2019, overeenkomstig het voorbeeld [...], en
- b) de landbouwgrond waarover de landbouwer beschikt: kopieën van het origineel van de eigendomstitel, van andere stukken die het eigendomsrecht van de grond aantonen, of van andere documenten [...];
- c) de ondubbelzinnige indicatie van de gebruikte landbouwpercelen [...]"

#### Artikel 10

„(5) De volgende arealen komen niet voor betaling in aanmerking:

[...]

- o) visgronden, zoals bedoeld in artikel 23, lid 20, van *Normele tehnice de completare a registrului agricol pentru perioada 2015-2019* (technische normen ter aanvulling van het landbouwregister 2015-2019), goedgekeurd bij *Ordinul ministrului agriculturii și dezvoltării rurale, al ministrului dezvoltării regionale și administrației publice, al ministrului finanțelor publice și al președintelui Institutului Național de Statistică nr. 734/480/1.003/3.727/2015* (besluit van de minister van Landbouw en Plattelandsontwikkeling, de minister van Regionale Ontwikkeling en Openbaar Bestuur, de minister van Overheidsfinanciën, en de president van het Nationaal Instituut voor de Statistiek nr. 734/480/1.003/3.727/2015).”

Legea nr. 283/2015 pentru modificarea Legii nr. 82/1993 privind constituirea *Rezervației Biosferei „Delta Dunării”* (wet nr. 283/2015 tot wijziging van wet nr. 82/1993 betreffende aanwijzing van het biosfeerreservaat „Donaudelta”)

#### Artikel I

„1. Binnen het grondgebied van het reservaat vinden wijzigingen in het gebruik van landbouwgronden die als productieve landbouwgrond of als visgrond worden gebruikt, enkel plaats na goedkeuring van de bestuurder en op grond van specialistische technische onderzoeken.”

#### Artikel II

„(1) Binnen 12 maanden na de inwerkingtreding van deze wet dienen de eigenaars, huurders of concessiehouders van gronden die als landbouwgrond of visgrond worden gebruikt en waarvan zij het gebruik hebben gewijzigd, onder goedkeuring van de bestuurder specialistische technische onderzoeken uit te voeren waaruit de wijze van het gebruik van de betrokken landbouwgronden of visgronden blijkt.

(2) Binnen 3 jaar na de inwerkingtreding van deze wet dienen de eigenaars/concessiehouders van gronden waarvan zij het gebruik hebben gewijzigd zonder dat dit door specialistische onderzoeken wordt gerechtvaardigd, de gronden in hun oorspronkelijke staat terug te brengen [...]"

*Ordonanța de urgență nr. 23 din 5 martie 2008 privind pescuitul și acvacultura* (noodverordening nr. 23 van 5 maart 2008 betreffende visserij en aquacultuur) – artikel 2, punt 2, dat de definitie van „visgrond” bevat

### **Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding**

- 1 Euro Delta Danube SRL is een Roemeense rechtspersoon die vis kweekt en graan verbouwt. Op 1 oktober 2002 heeft deze vennootschap met de gemeenteraad van Maliuc een concessieovereenkomst gesloten met een looptijd van 49 jaar, met betrekking tot een areaal van 137 ha dat gebruikt zou worden voor het kweken van vis. Volgens het addendum bij de concessieovereenkomst is het areaal gewijzigd van 137 ha naar 142,2632 ha. De gemeenteraad van Maliuc heeft op 13 mei 2016 besluit nr. 118 vastgesteld, waarbij op de concessie gedurende 5 jaar landbouwactiviteiten werden toegestaan op 142,2632 ha.
- 2 Daarnaast heeft deze vennootschap op 16 februari 2006 met de provincieraad van Tulcea een concessieovereenkomst gesloten met een looptijd van 44 jaar, met betrekking tot een areaal van 315 ha dat was bestemd voor visteelt.
- 3 Op 20 mei 2014 is bij addendum nr. 2 bij de overeenkomst bepaald dat er voor het verwezenlijken van het doel van de concessieovereenkomst van 16 februari 2006 op 200 ha van in totaal 315 ha werkzaamheden noodzakelijk waren met het oog op wisselbouw, landbouw en visteelt, om de bodem te mineraliseren, en andere werkzaamheden volgens visteelttechnische normen. Dit betekende dat een visgrond gedurende 6 maanden tot 3 jaar geheel of gedeeltelijk uit bedrijf werd genomen, om de productiviteit van de grond te herstellen door het verbouwen van graan, waarna de grond nog steeds voor de visteelt werd gebruikt.
- 4 Tijdens de campagne van 2017 heeft Euro Delta Danube SRL de twee arealen in concessie gedeeltelijk voor landbouw gebruikt, zodat de vennootschap op 15 mei 2017 overeenkomstig noodverordening van de regering nr. 3/2015 een enkele betalingsaanvraag heeft ingediend voor 288,37 ha (100,58 ha op grond van de concessieovereenkomst met de gemeente Maliuc en 187,79 ha op grond van de concessieovereenkomst met de provincieraad van Tulcea).
- 5 De verwerende partij heeft op 25 september 2018 een betalingsbesluit vastgesteld. Uit de inhoud daarvan blijkt dat, na analyse van de documentatie bij de aanvraag, het geconstateerde areaal 100,58 ha was ten opzichte van het aangegeven areaal van 288,37 ha. Er is daarom een totale subsidie van 30 360,89 RON vastgesteld voor het geconstateerde areaal van 100,58 ha, evenals extra sancties ter hoogte van 364 943,27 RON voor de te hoge aangifte, overeenkomstig artikel 19 van

verordening (EU) nr. 640/2014. Het bestuurlijke bezwaar tegen deze beschikking is afgewezen.

- 6 Op 10 januari 2019 heeft Euro Delta Danube SRL zich gewend tot de tribunal Tulcea met een vordering tot nietigverklaring van de beschikking op bezwaar, tot gedeeltelijke nietigverklaring van de betalingsbeschikking van het Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (bureau voor betalingen en bijstand op landbouwgebied; hierna; „APIA”, provinciaal kantoor Tulcea, Roemenië), namelijk van de sanctiebepalingen ter hoogte van 364 943,27 RON vanwege aangifte van een te groot areaal, en tot verplichting van verweerster om het verschil uit te keren ter hoogte van het subsidiebedrag.
- 7 Bij civiel vonnis van 28 juni 2019 heeft de tribunal Tulcea het beroep ongegrond verklaard. Euro Delta Danube SRL heeft op 13 augustus 2019 tegen het vonnis van de rechter in eerste aanleg een hogere voorziening ingesteld bij de Curte de apel Constanța.

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

- 8 De verzoekende partij betoogt dat sprake is van een te hoge aangifte indien de door de landbouwer als landbouwpercelen in gebruik binnen een fysiek blok aangegeven arealen groter zijn dan de referentie-arealen van de fysieke blokken in het geïntegreerd beheers- en controlesysteem die daadwerkelijk worden verbouwd. Verzoekster is van mening dat de rechter in eerste aanleg de bepalingen van artikel 2, lid 2, onder §) van besluit nr. 476/2016, waarin het begrip „te hoge aangifte” wordt gedefinieerd, onjuist heeft uitgelegd.
- 9 Verzoekster verzoekt de rechter in hogere voorziening derhalve vast te stellen dat de sanctie voor te hoge aangifte uitsluitend kan worden opgelegd wanneer de landbouwer een areaal aangeeft dat 50 % groter is dan het daadwerkelijk gebruikte areaal in een fysiek blok, overeenkomstig gedelegeerde verordening (EU) nr. 640/2014, zoals vastgesteld bij administratieve controle ter plaatse door APIA, maar niet wanneer de landbouwer verzuimt de betalingsaanvraag voor een deel van het areaal schriftelijk te onderbouwen.
- 10 Als APIA van mening was dat de bij de betalingsaanvraag ingediende documenten geen bewijs vormen voor het gebruiksrecht op het areaal, diende de functionaris die met de administratieve controle van betalingsaanvragen was belast, de registratie van de aanvraag niet-ontvankelijk te verklaren. APIA kon bovendien aanvullende informatie opvragen indien het dit noodzakelijk achtte.
- 11 Verzoekster vraagt de rechter vast te stellen dat het niet voldoen aan de subsidiabiliteitscriteria voor het gehele areaal waarvoor betaling wordt gevraagd (wegens ontbreken van bewijs dat de grond gebruikt wordt voor de landbouwproductie) geen grond is om meerjarige sancties op te leggen wegens het opgeven van te grote verbouwde arealen.

- 12 Verweerster betoogt dat het areaal dat voor visteelt in concessie is gegeven maar als landbouwgrond wordt gebruikt, zonder toestemming van de concessiegever en zonder de bij wet vastgelegde stappen te volgen voor de wijziging van de gebruikscategorie, niet subsidiabel is, zodat er op correcte wijze sancties wegens te hoge aangifte zijn opgelegd.

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

- 13 De rechter in hogere voorziening dient uitspraak te doen over de rechtmatigheid van de administratieve handelingen waarmee de steunaanvraag van verzoekster gedeeltelijk is afgewezen. Voor een deel van het aangegeven areaal zijn de nationale wettelijke bepalingen overtreden, aangezien die subsidie voor visgrond die als bouwland worden gebruikt uitsluitend toelaten na vervulling van een aantal formaliteiten. Verweerster heeft deze situatie beoordeeld als een te hoge aangifte, zodat er sancties zijn opgelegd.
- 14 De nationale wettelijke bepalingen definiëren „een te hoge aangifte” als het verschil tussen *het voor betaling aangegeven areaal en het voor betaling geconstateerde areaal*. In het Unierecht is echter geen definitie van te hoge aangiften te vinden; het stelt slechts de betalingswijze en de sancties bij te hoge aangiften vast.
- 15 Het door verzoekster aangegeven areaal (het areaal waarvoor subsidie is aangevraagd) is 288,37 ha, zoals blijkt uit de enkele betalingsaanvraag voor 2017.
- 16 Wat betreft het geconstateerde areaal heeft de Roemeense wetgever, overeenkomstig het Unierecht – artikel 2, onder u), van besluit nr. 619/2015 en artikel 2, punt 23, van gedelegeerde verordening (EU) nr. 640/2014 – bepaald dat dit in het geval van areaalgebonden steunregelingen het areaal is waarvoor is voldaan aan alle subsidiabiliteitscriteria of andere verplichtingen die verband houden met de voorwaarden voor de verlening van de steun, ongeacht het aantal betalingsrechten waarover de begunstigde beschikt, of, bij areaalgebonden bijstandsmaatregelen, de oppervlakte van de percelen die door middel van administratieve controles of controles ter plaatse is geïdentificeerd.
- 17 Het blijkt dat de nationale zowel als de Uniewetgever onderscheid maakt tussen areaalgebonden steunregelingen en areaalgebonden bijstandsmaatregelen. In het geval van verzoekster is het te betalen bedrag vastgesteld in het kader van een steunregeling, zoals blijkt uit de betalingsbeschikking.
- 18 De verwijzende rechter heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie reeds een verzoek om een prejudiciële beslissing voorgelegd over de uitlegging van artikel 4, lid 1, onder b), c), e), en f), artikel 10, artikel 21, lid 1, en artikel 32, leden 1 tot en met 5, van verordening (EU) nr. 1307/2013, aangezien de nationale wetgeving visgronden die als bouwland worden gebruikt uitsluit van betaling op grond dat deze geen „landbouwareaal” vormen in de zin van artikel 4 van deze verordening (zaak C-304/2019, Ira Invest).



- 19 In de onderhavige zaak hebben de autoriteiten, na te hebben vastgesteld dat een deel van het aangegeven areaal waarvoor concessie is verleend voor visteelt, gebruikt wordt voor landbouw zonder toestemming van de concessiegever voor het wijzigen van de gebruikscategorie, geoordeeld dat dat deel niet subsidiabel is omdat het geen „landbouwareaal” is, en bovendien dat er sprake is van een „te hoge aangifte” waarop een sanctie dient te volgen, die wordt berekend in verhouding tot het verschil ten opzichte van het aangegeven areaal.
- 20 De nationale wetgeving staat namelijk toe dat een wettelijk als niet-subsidiabel beschouwd areaal wordt uitgesloten van betaling, maar staat in identieke situaties eveneens toe dat een door de landbouwer aangegeven areaal wordt uitgesloten van de categorie „aangegeven areaal” omdat het niet voldoet aan de subsidiabiliteitscriteria, waardoor een verschil ontstaat tussen het aangegeven areaal (waarvoor betaling is aangevraagd) en het door de autoriteiten geconstateerde areaal (door uitsluiting van het areaal dat niet voor betaling in aanmerking komt), in welk geval er sancties worden opgelegd.
- 21 In deze omstandigheden is het nuttig om vast te stellen of de definitie van „te hoge aangifte” in de nationale wetgeving overeenkomt met het Unierecht en of het door de autoriteiten „geconstateerde areaal” door uitsluiting van als niet-subsidiabel beschouwde arealen in het geval van te hoge aangifte overeenkomt met het areaal dat is geconstateerd op basis van het begrip „geconstateerd areaal” uit het nationale en Unierecht.
- 22 Derhalve, aangezien de rechter twijfelt over de verschillende toepassingswijzen van de nationale wetgeving in identieke gevallen (namelijk uitsluiting van betaling van een areaal dat niet aan de subsidiabiliteitsvoorwaarden voldoet tegenover uitsluiting van betaling met oplegging van een sanctie), acht hij het nuttig om in de onderhavige zaak een prejudiciële vraag aan het Hof te stellen.