

ECLI	ECLI:NL:RVS:2012:BX9689
Datum uitspraak	10 oktober 2012
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 29 juli 2010 heeft het college de aan [appellant] voor agrarisch natuurbeheer verleende subsidie lager vastgesteld.

Volledige tekst

201112125/1/A2.

Datum uitspraak: 10 oktober 2012

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellanten], beiden wonend te [woonplaats] (hierna tezamen in enkelvoud: [appellant]),

tegen de uitspraak van de rechtbank 's-Gravenhage van 11 oktober 2011 in zaak nr. 11/4978 in het geding tussen:

[appellant]

en

het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland.

Procesverloop

Bij besluit van 29 juli 2010 heeft het college de aan [appellant] voor agrarisch natuurbeheer verleende subsidie lager vastgesteld.

Bij besluit van 27 april 2011 heeft het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 11 oktober 2011 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant] heeft een nader stuk overgelegd.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 26 juni 2012, waar [een van de appellanten] in persoon en het college, vertegenwoordigd door mr. C. Haazen, werkzaam bij de Dienst Regelingen van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Ingevolge artikel 51, eerste lid, van Verordening 1698/2005 van 20 september 2005 van de Raad van 20 september 2005 inzake steun voor plattelandontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandontwikkeling (ELFPO), zoals gewijzigd bij Verordening 74/2009 van de Raad van 19 januari 2009 (hierna: Verordening 1698/2005), wordt het totaalbedrag van de betalingen die aan de begunstigde voor dat kalenderjaar zijn of moeten worden toegekend, verlaagd of geannuleerd overeenkomstig de volgens lid 4 vastgestelde gedetailleerde bepalingen, indien de voorgeschreven beheerseisen of de goede landbouw- en milieucondities op enigerlei tijdstip in een bepaald kalenderjaar (hierna: het "betrokken kalenderjaar" genoemd) niet worden nageleefd en de niet-naleving het gevolg is van een handelen of nalaten dat rechtstreeks kan worden toegeschreven aan de begunstigde die de steunaanvraag, als bedoeld in artikel 36, onder a, I tot en met V, en onder b, I, IV en V, in het betrokken kalenderjaar heeft ingediend.

Ingevolge het vierde lid, aanhef en onder b, worden de gedetailleerde bepalingen voor de verlagingen en uitsluitingen vastgesteld volgens de in artikel 90, lid 2, bedoelde procedure. Daarbij wordt rekening gehouden met de ernst, de omvang, het permanente karakter en de herhaling van de niet-naleving, alsook met de volgende criteria: in het geval van opzettelijke niet-naleving bedraagt het verlagingspercentage in principe ten minste 20% en kan het tot volledige uitsluiting van één of meer steunregelingen gaan en voor één of meer kalenderjaren gelden.

Ingevolge artikel 67, eerste lid, van de Verordening van Raad van 29 september 2003 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers geldt, onverminderd artikel 71 dat, indien de geconstateerde niet-naleving door de landbouwer met opzet is begaan, de korting die moet worden toegepast op het totale bedrag, als bedoeld in artikel 66, lid 1, eerste alinea, in de regel 20 % van dat totale bedrag belooft. Het betaalorgaan kan evenwel op basis van de beoordeling die de bevoegde controleautoriteit overeenkomstig artikel 48, lid 1, onder c), in het controleverslag heeft gegeven, besluiten om dat percentage te verlagen tot niet minder dan 15 % of, in voorkomend geval, dat percentage te verhogen, waarbij het betaalorgaan tot 100 % van dat totale bedrag kan gaan.

Ingevolge artikel 43, eerste lid, aanhef en onder h, van de Subsidieregeling agrarisch natuurbeheer Zuid-Holland (hierna: SAN), zoals deze bepaling ten tijde van belang luidde, is de subsidieontvanger verplicht aan de geldende nationale en Europese minimumnormen op het gebied van milieu, dierenwelzijn en hygiëne te voldoen, hetgeen betekent dat hij op het tijdstip zijn bedrijf uitoefent met inachtneming van de bij of krachtens de Flora- en faunawet, de Wet milieubeheer, de Wet verontreiniging oppervlaktewater, de Wet bodembescherming, de Meststoffenwet, de Bestrijdingsmiddelenwet 1962, de Gezondheid- en welzijnswet voor dieren, de Kadervet Diervoeders en de Plantenziektewet geldende normen.

Ingevolge artikel 5, eerste lid, van het Besluit gebruik meststoffen, dat tot implementatie van Richtlijn 91/676/EEG strekt, is het verboden dierlijke meststoffen op grasland of bouwland te gebruiken, tenzij deze emissiearm worden aangewend.

Volgens artikel 2, eerste lid, van de Beleidsregels normenkader randvoorwaarden Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (hierna: de Beleidsregels), wordt, indien in strijd wordt gehandeld met de verplichtingen, bedoeld in artikel 3 van de Regeling GLB-inkomenssteun 2006, de inkomenssteun, behoudens overmacht en het bepaalde in het derde lid, gekort met

een percentage dat afhankelijk is van:

- de beoordeling van een niet-naleving,
- het aantal niet-nalevingen, en
- het beleidsterrein waartoe de overtreden randvoorwaarden behoren.

Ingevolge het tweede lid gebeurt de beoordeling van een niet-naleving gebeurt aan de hand van vier criteria:

- a. herhaling;
- b. omvang;
- c. ernst;
- d. permanent karakter.

Ingevolge het vierde lid zijn de randvoorwaarden per beleidsterrein opgenomen in de bijlage.

Volgens artikel 8, eerste lid, zoals deze bepaling ten tijde van belang luidde, bedraagt de korting voor opzettelijke niet-naleving van een eis of norm in de regel 20 %.

Ingevolge het tweede lid gebeurt de beoordeling van opzet in ieder geval aan de hand van de volgende criteria:

- a. in de omschrijving van de betrokken randvoorwaarde wordt een rechtstreeks verband met de opzettelijkheid van de niet-naleving gelegd;
- b. de mate van complexiteit van de betreffende randvoorwaarde;
- c. de vraag of er sprake is van langdurig bestendig beleid;
- d. de vraag of er sprake is van een actieve handeling, dan wel bewust nalaten van een handeling;
- e. de omstandigheid dat de landbouwer reeds eerder op de hoogte is gesteld van onvolkomenheden in de naleving ten aanzien van de betreffende randvoorwaarde;
- f. de mate waarin de randvoorwaarde niet wordt nageleefd.

Onder punt 4.8 van de bijlage is als "randvoorwaarde" vermeld dat de dierlijke mest emissiearm moet worden aangewend.

2. In verband met de aan [appellant] verleende inkomenssteun en subsidie voor agrarisch natuurbeheer is op 21 februari 2009 door de Algemene Inspectiedienst van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (voorheen: het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit; hierna: de AID) een controle op de naleving van de randvoorwaarden van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, zoals weergegeven in de Beleidsregels, bij hem gehouden. Daarbij is geconstateerd dat bij het uitrijden van mest artikel 5, eerste lid, van het Besluit gebruik meststoffen niet is nageleefd, omdat dierlijke meststoffen niet op emissiearme wijze werden uitgereden. Het desbetreffende perceel grasland werd op dat moment in opdracht van [appellant] door een loonwerker bemest.

De gedraging van de loonwerker, het niet-emissiearm uitrijden van de mest, is aan [appellant] toegerekend. Het college heeft de subsidie lager vastgesteld, uitgaande van een kortingspercentage van 20% wegens opzettelijke niet-naleving. Aan het besluit van 27 april

2011 is ten grondslag gelegd dat de van toepassing zijnde regelgeving reeds jarenlang onveranderd is, zodat sprake is van langdurig bestendig beleid in de zin van artikel 8, tweede lid, aanhef en onder c, van de Beleidsregels.

3. [appellant] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat hem geen opzettelijke niet-naleving mocht worden aangerekend, nu hij de opdrachten tot uitvoering van de werkzaamheden die hij aan de loonwerker heeft gegeven in overeenstemming waren met de regelgeving. De staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie heeft ter zake van hetzelfde feitencomplex de niet-naleving van de regelgeving door [appellant] aangemerkt als nalatige niet-naleving.

3.1. Uit een door [appellant] overgelegd besluit van de staatssecretaris van 14 december 2011 blijkt dat deze het bezwaar van [appellant] tegen de hem opgelegde korting van de GLB-inkomenssteun alsnog gedeeltelijk gegrond heeft verklaard, omdat uit de uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven van 9 november 2011 in zaak 10/276 (LJN: BU4769) volgt dat een door een loonwerker opzettelijk gepleegde overtreding niet zonder meer mag leiden tot het toerekenen van opzet aan de landbouwer. Omdat [appellant] volgens het AID-rapport opdracht heeft gegeven voor het volgens de regels uitrijden van meststoffen, kan [appellant] volgens de staatssecretaris geen opzettelijke niet-naleving worden verweten, wel nalatige niet-naleving.

Aan de door de staatssecretaris opgelegde korting ligt hetzelfde rapport van de AID van de op 21 februari 2009 en dezelfde daarin geconstateerde gedraging ten grondslag. De staatssecretaris en het college hanteren beide de Beleidsregels bij de uitoefening van de hun toekomende bevoegdheid om inkomenssteun, onderscheidenlijk subsidie voor agrarisch natuurbeheer te verlenen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Deze bevoegdheden vloeien voort uit bepalingen van Verordeningen van de Europese Unie die vrijwel gelijklopend zijn en voor zover hier van belang, inhoudelijk hetzelfde inhouden.

Ondanks het besluit van de staatssecretaris van 14 december 2011 blijft het college, zo is ter zitting gebleken, bij zijn eigen besluit. Dat betekent dat de lidstaat Nederland aan bepalingen van Verordeningen van de Europese Unie met eenzelfde inhoud bij toepassing van deze bepalingen op eenzelfde feitencomplex verschillende betekenis toekent. Een inhoudelijke motivering ten betoge dat het college zich met recht niet bij het nader door de staatssecretaris gemotiveerd ingenomen standpunt over de betekenis die in dit geval toekomt aan de bepalingen opgenomen in Verordeningen van de Europese Unie aansluit, is niet gegeven. Onder deze omstandigheden komt het bestreden besluit wegens strijd met het vereiste van een dragende motivering voor vernietiging in aanmerking.

4. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het tegen het besluit van 27 april 2011 ingestelde beroep gegrond verklaren. Dat besluit komt wegens strijd met artikel 7:12 van de Algemene wet bestuursrecht voor vernietiging in aanmerking.

5. Bij uitspraak van 25 juli 2012 in zaak nr. 201107869/1/T1/A2 heeft de Afdeling prejudiciële vragen gesteld aan het Hof van Justitie van de Europese Unie. Het antwoord van het Hof op die vragen lijkt van belang te zijn voor de vraag of de weigering van subsidie in dit geval valt te rechtvaardigen. Voor het geval het college opnieuw subsidie zou willen weigeren, ligt het in de rede dat het het antwoord op de vragen afwacht, alvorens opnieuw op het bezwaar van [appellant] te beslissen.

6. Het college dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank 's-Gravenhage van 11 oktober 2011 in zaak nr. 11/4978;

III. verklaart het bij de rechtbank in die zaak ingestelde beroep gegrond;

IV. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland van 27 april 2011, kenmerk 466-2874;

V. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland tot vergoeding aan [appellanten] van de bij hen in verband met de behandeling van het bezwaar opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 874,00 (zegge: achthonderdvierenzeventig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VI. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland tot vergoeding aan [appellanten] van de bij hen in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1311,00 (zegge: dertienhonderdelf euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VII. gelast dat het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland aan [appellanten] het door hen betaalde griffierecht ten bedrage van € 227,00 (zegge: tweehonderdzevenentwintig euro) voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. R.W.L. Loeb, voorzitter, en mr. K.J.M. Mortelmans en mr. C.J. Borman, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.R. Poot, ambtenaar van staat.

w.g. Loeb w.g. Poot
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 10 oktober 2012

362.