

Toeschrijven overtredingen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid



Europa

Versus



Dienst Regelingen
*Ministerie van Economische Zaken,
Landbouw en Innovatie*

Nederland

P.M. van Giersbergen
Juridische Hogeschool Avans-Fontys
Studentnummer: 2024988

Boxtel, mei 2012

Toeschrijven overtredingen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid

Boxtel, mei 2012



Deeltijdopleiding, locatie Tilburg

Auteur:

P(Peter).M. van Giersbergen

Afstudeerorganisatie:

Dienst Regelingen, afdeling Recht- en rechtbijstand

Afstudeermentor: mr. R. Qualm

Afstudeerperiode:

Februari – mei 2012

Afstudeerdocenten:

mr. P. van Harten, 1^e afstudeerdocent

mr. M.J. van Loon, 2^e afstudeerdocent

Voorwoord

Geachte lezer,

Voor u ligt het onderzoeksrapport dat ik heb geschreven. Ik heb dit rapport geschreven tijdens mijn afstudeerperiode aan de Juridische Hogeschool Avans-Fontys in Tilburg.

Landbouwers in Nederland ontvangen steunbetalingen van de overheid. Volledige betaling wanneer er geen overtredingen van aangewezen wet- en regelgeving aan hen worden toegeschreven.

In de afstudeerperiode heb ik voor Dienst Regelingen in Assen onderzocht hoe het toeschrijven van gedrag in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbouwbeleid tot uitdrukking komt in het Nederlands recht. Deze vraag is relevant omdat de Europese Commissie lidstaten hierop controleert. Negatieve bevindingen van de Europese Commissie kunnen grote financiële gevolgen hebben voor Nederland.

Zonder opdrachtgever geen onderzoek. Ik wil op deze plaats mijn opdrachtgever Rieki Qualm danken. Zij werkt als jurist bij Dienst Regelingen en vertegenwoordigt het Ministerie van EL&I in beroepszaken. Het onderwerp voor deze scriptie was haar idee omdat Dienst Regelingen een grote rol speelt in de uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid in Nederland en zij beroepsmatig interesse heeft voor het gekozen onderwerp.

Het resultaat van mijn inspanningen leest u verderop in deze scriptie.

Om dit rapport te schrijven heb ik dankbaar gebruik gemaakt van de kennis en ervaring van mijn afstudeerdocent Peter van Harten. Deze kennis en ervaring kwamen tot uitdrukking in kritische opmerkingen en inhoudelijke verbeterpunten. Ik wil hem daarvoor hartelijk danken.

Aan de basis van dit onderzoek staan Europese verordeningen en richtlijnen. Ik heb mijn zoektocht naar relevante wet- en regelgeving, actuele jurisprudentie en overige documenten als zeer leerzaam ervaren. Door dit onderzoek is mijn kennisniveau met betrekking tot het gemeenschappelijk landbouwbeleid groter geworden. Deze kennis kan ik in mijn dagelijks werk goed gebruiken.

Peter van Giersbergen

Boxtel, mei 2012

Inhoudsopgave

Lijst met afkortingen

Samenvatting

1. Inleiding	1
§1.1 Aanleiding van het probleem	1
§1.2 Probleembeschrijving	1
§1.3 Centrale vraag	2
§1.4 Doelstelling	2
§1.5 Onderzoeksvragen	2
§1.6 Onderzoeksofzet	2
§1.6.1 Methoden van onderzoek	3
§1.6.2 Validiteit en betrouwbaarheid	3
§1.7 Opbouw scriptie	4
 Hoofdstuk 2. Het Europees landbouwbeleid	5
§2.1 Inleiding	5
§2.2 Ontwikkeling Gemeenschappelijk landbouwbeleid	5
§2.3 Systematiek Cross Compliance (XC)	8
§2.3.1 Vo. 73/2009	8
§2.3.2 Uitvoeringsverordening	10
Samenvatting	12
 Hoofdstuk 3. Implementatie GLB in Nederland	13
§3.1 Inleiding	13
§3.2 Rechtstreekse werking	13
§3.3 Regeling GLB-inkomenssteun 2006	14
§3.4 Beleidsregels	16
§3.4.1 Inleiding	16
§3.4.2 Ontwikkeling beleidsregels	16
Samenvatting	20
 Hoofdstuk 4. De relatie tussen het nationale recht en het Unierecht	21
§4.1 Inleiding	21
§4.2 Uitgangspunten Europa	21
§4.3 Audit	25
§4.3.1 Audit 2007	26
§4.3.2 Audit 2011	27
§4.4 Vragen aan DG Agri	27
§4.5 Uitspraak op prejudiciële vraag	28
§4.6 Informative notes	29
Samenvatting	30

Hoofdstuk 5. Het College van Beroep voor het bedrijfsleven.....	31
§5.1 Inleiding	31
§5.2 Rechtsbescherming	31
§5.3 Analyse artikel 23, lid 1 Vo. 73/2009.....	32
§5.4 Jurisprudentie CBb	35
Samenvatting.....	40
 Hoofdstuk 6 Conclusies	 41
§6.1 Invoer landbouwbeleid in Nederland.....	41
§6.2 De beleidsregels	41
§6.3 Uitgangspunten van het Europees beleid	42
§6.4 Het CBb.....	42
§6.5 De centrale vraag.....	43
 Hoofdstuk 7 Aanbevelingen	 44
 Hoofdstuk 8 Evaluatie	 45
 Bronvermelding.....	 46

Bijlagen:

Bijlage 1	Relevant deel van Vo. 73/2009
Bijlage 2	Relevant deel van Vo. 1122/2009
Bijlage 3	Relevant deel van de Regeling GLB-inkomenssteun 2006, versie geldend op 01-01-2012
Bijlage 4	Mandaat- en machtigingenbesluit Programma Beheer, Subsidieverordening natuur- en landschapsbeheer Zeeland en Subsidieregeling kwaliteitsimpuls natuur & landschap Zeeland
Bijlage 5	Beleidsregels Regeling GLB-inkomenssteun 2006
Bijlage 6	Informative notes: Voorpagina en de pagina's 55, 56 en 149

Lijst met afkortingen:

AID	Algemene Inspectiedienst
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Art.	Artikel
CBb	College van Beroep voor het bedrijfsleven
CCA	Controle Coördinatie Autoriteit
De Raad	de Raad van de Europese Unie
De Regeling	Regeling GLB-inkomenssteun 2006
DG-agri	Directoraat Generaal Landbouw- en plattelandsontwikkeling
DR	Dienst Regelingen
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EL&I	Ministerie van Economische zaken, Landbouw en Innovatie
EU	Europese Unie
EOGFL	Europees Oriëntatie en Garantiefonds voor de landbouw
ELFPO	Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden
GLB	Gemeenschappelijk landbouwbeleid
GLMC	Eisen van goede landbouw- en milieuconditie
Jo.	Juncto (in verband met)
LJN	Landelijk Jurisprudentie Nummer
NVWA	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
VWEU	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
VEU	Verdrag betreffende de Europese Unie
XC	Cross Compliance

Samenvatting

Nederland moet het gemeenschappelijk landbouwbeleid, dat is vastgelegd in verordeningen van de Europese Commissie, uitvoeren.

Het landbouwbeleid kent twee pijlers. Pijler 1 betreft maatregelen in het kader van de marktwerking en pijler 2 betreft maatregelen die gericht zijn op de plattelandsontwikkeling. Geconcludeerd wordt dat Nederland heeft voldaan aan de verplichting om uitvoering geven aan Vo. 73/2009, met bijbehorende uitvoeringsverordening Vo. 1122/2009. Alle randvoorwaarden waar landbouwers zich aan moeten houden zijn benoemd in de Regeling GLB- inkomenssteun 2006 en er zijn beleidsregels gemaakt die Dienst Regelingen hanteert bij het bepalen van het kortingspercentage als een landbouwer een randvoorwaarde overtreedt.

De eerste beleidsregels uit 2006 zijn, onder invloed van audits van de Commissie en uitspraken van het CBb, regelmatig aangepast. Met deze aanpassingen wordt getracht Dienst Regelingen in staat te stellen besluiten te nemen die aan de eisen van de verordeningen voldoen, maar ook de toets van het CBb kunnen doorstaan. Voor wat de beleidsregels betreft is geconcludeerd dat de versie zoals die geldt voor 2012 zo weinig regels bevat dat Dienst Regelingen geadviseerd wordt om de staatsecretaris van EL&I het voorstel te doen de beleidsregels op te laten gaan in de Regeling GLB- inkomenssteun 2006.

Naar aanleiding van audits 2007 en 2011 blijkt dat Nederland, op onderdelen, niet voldoet aan de geldende verordeningen. Op basis van de audit 2007 heeft Nederland een boete opgelegd gekregen van de Commissie.

Lidstaten kunnen d.m.v. informative notes de Commissie uitleg vragen hoe bepaalde onderdelen van verordeningen zijn bedoeld. Op de vraag hoe art. 23 Vo. 73/2009 is bedoeld wordt door de Commissie, feitelijk, geen antwoord gegeven.

Met een arrest van het Europees Hof van Justitie is het begrip “weigeren controle” verduidelijkt. Een controle kan alleen geweigerd worden door een, wettig vertegenwoordiger, van het bedrijf.

Europa kent een aantal uitgangspunten waar lidstaten rekening mee moeten houden. Lidstaten moeten loyaal zijn, de uitvoering van regels moeten aan het evenredigheidsbeginsel voldoen en Europese normen moeten conform geïnterpreteerd worden.

Voor belanghebbenden die steun betaald krijgen uit pijler 1 staat bij het CBb, in eerste en enige instantie, beroep open tegen besluiten van Dienst Regelingen. Voor pijler 2 aanvragers geldt dat er eerst beroep bij de rechtbank ingesteld moet worden waarna er hoger beroep mogelijk is bij de Raad van State.

Geconcludeerd wordt dat het CBb de Europese normen, overwegend, goed toepast. Het CBb heeft in een uitspraak bepaald dat er bij een waarschuwing nog geen sprake is van het overtreden van een randvoorwaarde. Door de Commissie was n.a.v. de audit uit 2007 bepaald dat ook waarschuwingen gemeld moeten worden aan Dienst Regeling en dat daarop een korting op de betaling kan volgen. Op dit punt wordt een EU- conformiteitsrisico geconcludeerd.

Het CBb oordeelt dat indien de landbouwer een derde werkzaamheden voor hem laat verrichten, én deze derde overtreedt een randvoorwaarde, dat deze niet-naleving toegeschreven moet worden aan de landbouwer.

De behandeling van een zaak waarbij er een opzettelijke niet-naleving werd gepleegd én er was sprake van overdracht van grond was aanleiding voor het CBb om prejudiciële vragen te stellen aan het Europees Hof van Justitie. Het CBb wil uitleg hoe artikel 23 nu feitelijk bedoeld is.

De centrale vraag kan tweedelig beantwoord worden. Positief omdat het CBb laat zien bewust te zijn van de Europese normen en de beleidsregels vrijwel conform toepast, maar negatief omdat een EU- risico wordt geconstateerd door het standpunt van het CBb dat het geven van een waarschuwing er nog geen sprake is van een niet-naleving van een randvoorwaarde.

1. Inleiding

Deze inleiding geeft de lezer een dwarsdoorsnede van het onderzoek. In de eerste paragraaf wordt een beschrijving gegeven van de aanleiding voor dit onderzoek (§1.1). Een eerste kennismaking met het gemeenschappelijk landbouwbeleid volgt in de probleembeschrijving (§1.2), om vervolgens over te gaan op de centrale vraag waarop dit onderzoek antwoord hoopt te geven (§1.3). In de doelstelling en de onderzoeksvragen staat omschreven hoe het onderzoek is opgezet (§1.4 en §1.5). De wijze waarop het onderzoek wordt uitgevoerd en verantwoord staat beschreven in §1.6. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een leeswijzer (§1.7).

§1.1 Aanleiding van het probleem

Dienst Regelingen past de regels toe uit de Beleidsregels normenkader randvoorwaarden GLB. Dit zijn beleidsregels op basis waarvan Dienst Regelingen invulling geeft aan de toepassing van de rekensystematiek die voortvloeit uit Verordening (EU) nr.73/2009. Besluiten van Dienst Regelingen hebben betrekking op het opleggen van een korting op de betalingen die landbouwers in Nederland ontvangen vanuit een Europees steunfonds. Artikel 23 uit deze verordening is het artikel waarin de norm is opgenomen dat overtreding van een randvoorwaarde die, indien rechtstreeks toegeschreven aan een landbouwer, tot verlaging leidt van de betaling aan die landbouwer.

Dienst Regelingen en het College voor Beroep van het bedrijfsleven (hierna CBb) interpreteren artikel 23, lid 1 verschillend. Het CBb vindt dat Dienst Regelingen het opzettelijk handelen van betrokkenen niet voldoende motiveert en in sommige gevallen zelfs onterecht toeschrijft aan een landbouwer. De auditdienst van de Europese Commissie zou tot de conclusie kunnen komen dat Nederland Vo.73/2009 verkeerd interpreteert. Dit met mogelijke, grote financiële, consequenties tot gevolg.

Onderzocht wordt of het CBb het artikel 23, lid 1 juist interpreteert. Aan de hand van de onderzoeksresultaten wordt een oordeel gegeven of er een risico is op een daadwerkelijke korting voor Nederland. Er wordt een advies geformuleerd wat Dienst Regelingen kan doen om vergelijkbare problematiek in de toekomst te voorkomen. Dit alles heeft tot doel de lidstaat Nederland zo min mogelijk risico te laten lopen om, naar aanleiding van een audit, een hoge boete te moeten betalen.

§1.2 Probleembeschrijving

In 2012 ontvangen ongeveer 58.000 Nederlandse landbouwers betalingen vanuit Brussel. Jaarlijks betreft dit een bedrag van ongeveer 1 miljard euro. Om voor volledige uitbetaling in aanmerking te komen moeten deze landbouwers zich houden aan zogenaamde randvoorwaarden. Dit zijn ongeveer 180 wettelijke voorschriften op het gebied van milieu, dierenwelzijn, volksgezondheid en goede landbouwpraktijk. Dit systeem heet in de volksmond Cross Compliance.

Voorbeelden van randvoorwaarden zijn het niet emissiearm uitrijden van dierlijke meststoffen, het opzettelijk verstoren van beschermde dieren of het toedienen van groeihormonen bij runderen.

Bij een geconstateerde niet-naleving van een randvoorwaarde heeft de landbouwer, aan wie de niet-naleving kan worden toegeschreven, recht op minder betalingen. Om het juiste kortingspercentage te bepalen past Dienst Regelingen reken- en beleidsregels toe.

Onderdeel van deze beleidsregels is dat er bij opzettelijk handelen een korting volgt van 20%. Opzet kan uitgaan van de landbouwer zelf, zijn werknemers of een derde ingehuurd partij.

Zelfs een niet-naleving, gepleegd op landbouwgrond die door de landbouwer is overgedragen aan een derde, kan aan hem worden toegeschreven. Er is recente jurisprudentie waarin het CBb oordeelt dat Dienst Regelingen de beleidsregels niet zorgvuldig genoeg dan wel onterecht heeft toepast.

Bij een niet-naleving, met opzet gepleegd op landbouwgrond die was overgedragen van een steunaanvrager aan een derde, heeft het CBb nog geen uitspraak gedaan. Het CBb twijfelt kennelijk zodanig dat zij een prejudiciële vragen heeft gesteld aan het Europese Hof van Justitie.

Het hiervoor genoemde leidt tot de conclusie dat er een verschil zit in interpretatie van artikel 23, lid 1 tussen Dienst Regelingen en het CBb. Beschreven moet worden hoe ernstig dit is in relatie tot het risico (EU-conformiteit) dat Nederland nu loopt gekort te worden als de Europese Commissie dit zou ontdekken.

§1.3 Centrale vraag

Om antwoord te kunnen geven op de doelstelling is de volgende centrale vraag geformuleerd:

“Hoe dient artikel 23 van Raadsverordening (EG)73/ 2009 te worden uitgelegd in het licht van jurisprudentie van het College van Beroep voor het bedrijfsleven?”

§1.4 Doelstelling

De doelstelling is om vrijdag 11 mei 2012 een scriptie in te leveren bij opdrachtgever Rieki Qualm, jurist bij Dienst Regelingen in Assen. Een scriptie waaruit blijkt of er sprake is van een risico dat Nederland daadwerkelijke gekort zal worden als gevolg van uitspraken van het CBb. Daarnaast moet uit de scriptie blijken of en zo ja hoe Dienst Regelingen vergelijkbare problematiek in de toekomst kan voorkomen.

§1.5 Onderzoeksvragen

Om tot een antwoord op de centrale vraag te komen, zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Wat is het geldend Europees landbouwbeleid?
2. Op welke wijze is dit landbouwbeleid in Nederland geïmplementeerd?
3. Welke beleidsregels zijn geformuleerd en wat zegt het CBb van deze regels?
4. Wat is de relatie tussen het nationale recht en het Unierecht?

§1.6 Onderzoeksopzet

Om tot een antwoord te komen op de probleemstelling en de onderzoeksvragen wordt een tweetal onderzoeksmethoden gehanteerd worden. Ten eerste een juridisch bronnenonderzoek. Bronnen zoals verordeningen en richtlijnen afkomstig van de Europese Commissie, nationale wet- en regelgeving en jurisprudentie. Als tweede bron wordt gebruik gemaakt van relevante documentatie die beschikbaar is gekomen via het ministerie van EL&I. Uit deze documentatie moet blijken of de probleemstelling ook voor andere EU-landen geldt.

§1.6.1 Methoden van onderzoek

1. Wat is het geldend Europees landbouwbeleid?

Om antwoord te kunnen geven op deze vraag zal de totstandkoming van het Europees landbouwbeleid, dat in 2005 van kracht is geworden, omschreven worden. Relevante wijzigingen na 2005 maken deel uit van de beantwoording van deze vraag.

2. Op welke wijze is dit landbouwbeleid in Nederland geïmplementeerd?

Om antwoord te geven op deze vraag wordt relevante nationale regelgeving beschreven. Hierbij wordt aandacht besteed aan de verschillende overheden die in Nederland bij de implementatie betrokken zijn.

3. Welke beleidsregels zijn geformuleerd en hoe interpreteert het CBb deze regels?

Om antwoord te kunnen geven op deze vraag wordt onderzocht welke beleidsregels zijn geformuleerd door de staatssecretaris en minister van Economische zaken, Landbouw & Innovatie.

4. Wat zegt Europa over de verhouding tussen Europees en nationaal recht?

Wat zegt Europese jurisprudentie/ literatuur over toeschrijven van gedrag, waaronder schuld Mag/ moet schuld of opzet deel uitmaken bij het toeschrijven van een niet-naleving van een randvoorwaarde?

§1.6.2 Validiteit en betrouwbaarheid

Validiteit

Valide is een ander woord voor geldig. De validiteit van een scriptie kan zich op verschillende manieren uiten. Deze scriptie moet voldoen aan de indrukvaliditeit. Hierbij wordt uitgegaan van het vermogen van de onderzoeker om de juiste keuzes te maken in onderzoeksmethoden. Achteraf moet blijken of deze keuzes de juiste waren. De scriptie moet voldoen aan de inhoudsvaliditeit, waarbij moet blijken of het onderzochte wel bijdraagt aan het antwoord op de centrale vraag.

Betrouwbaarheid

Voor deze scriptie is veelvuldig gebruik gemaakt van het internet. Om de betrouwbaarheid van deze bronnen te beoordelen is gebruik gemaakt van een checklist¹. Dit is een hulpmiddel om de onderzoeker kritisch naar sites te laten kijken. Voor het schrijven van deze scriptie is gebruik gemaakt van een drietal boeken. Deze boeken zijn betrouwbaar omdat ze afkomstig zijn uit de bibliotheek van de Juridisch Hogeschool Tilburg of gebruikt worden als lesmateriaal door de Juridisch Hogeschool. Naast het internet en boeken is gebruikt gemaakt van diverse documenten. Documenten van het ministerie van EL&I, betreffen documenten die rechtstreeks afkomstig zijn van de Europese Commissie. De betrouwbaarheid van die bron is zeer groot.

De betrouwbaarheid wordt vergroot door consequent met voetnoten aan te geven waar de getoonde informatie is gevonden. Controle op herkomst en gebruik van informatie wordt daardoor mogelijk.

Door vervolgens de verkregen informatie met elkaar te vergelijken en in verband met elkaar te brengen komt een betrouwbaar beeld tot stand.

¹ www.webdetective.nl/checklist.html.

§1.7 Opbouw scriptie

De zeven hoofdstukken van dit onderzoek staan in een logische volgorde. Een volgorde die de lezer kennis laat maken met het Europees landbouwbeleid en de gevolgen die dat beleid heeft voor Nederland.

In hoofdstuk twee volgt een eerste kennismaking met het Europees landbouwbeleid. Wat was de aanleiding voor dit beleid en wat is de systematiek van de verordeningen die het beleid vorm hebben gegeven. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvatting

In hoofdstuk drie volgt, na een korte inleiding, een beschrijving van de implementatie van het Europees landbouwbeleid in Nederland. Aan bod komen de rechtstreekse werking van Europees beleid uit “Brussel” in Nederland en de Regeling GLB- inkomenssteun 2006. Aan regelingen zijn vaak beleidsregels gekoppeld. Dat is voor de Regeling GLB- inkomenssteun 2006 ook het geval en de ontwikkeling van de beleidsregels mag zeker niet ontbreken in dit hoofdstuk. Na een samenvatting volgt hoofdstuk vier.

Het Europees beleid is met een bepaald doel geschreven. Wat de relevante doelen en beginselen zijn van het Europees beleid staat in hoofdstuk vier beschreven. Naast doelen en beginselen formuleren, controleert de Europese Commissie alle lidstaten. Nederland wordt gecontroleerd of de uitvoering van het landbouwbeleid in overeenstemming is met het beleid. Krijgen Nederlandse landbouwers dat waar ze recht op hebben. De Commissie gebruikt als controlemiddel een audit. Wat een audit is en wat het gevolg daarvan kan zijn staat ook beschreven in hoofdstuk vier. Hoofdstuk vier sluit af met een samenvatting.

Na de kennismaking met het ontstaan en systematiek van de regels staat in hoofdstuk vijf beschreven welke rechtsbescherming open staat tegen een besluit van Dienst Regelingen. Het College van Beroep voor het bedrijfsleven oordeelt over de juiste toepassing van de beleidsregels die voor het landbouwbeleid gelden. We zijn dan terug bij de centrale vraag omdat het College, vooral als het gaat om het toeschrijven van de factor opzet, vraagtekens heeft gezet bij de beleidsregels.

Hoofdstuk vijf sluit, net als de andere hoofdstukken, af met een samenvatting.

Na het beschrijvende deel van het onderzoek volgt in hoofdstuk zes de conclusies en in hoofdstuk zeven wordt het onderzoek afgesloten met een aantal aanbevelingen.

Hoofdstuk 2. Het Europees landbouwbeleid

§2.1 Inleiding

In Europa is een gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) vastgesteld om het inkomen van landbouwers te ondersteunen. In §2.2 wordt de ontwikkeling van dit landbouwbeleid beschreven. Dit landbouwbeleid moet door de lidstaten uitgevoerd worden. Hiervoor is Vo.1782/2003 in werking getreden.² Deze verordening is in 2009 vervangen door Vo.73/2009.³

Hoe het systeem van ondersteuning werkt en welke voorwaarden er zijn wordt in §2.3 behandeld.

Dit hoofdstuk eindigt met een samenvatting.

§2.2 Ontwikkeling Gemeenschappelijk landbouwbeleid⁴

Aanleiding landbouwbeleid 1957-1962

Na de tweede wereldoorlog had Europa te kampen met voedseltekorten. De Nederlander Sicco Mansholt, oud minister van Landbouw, stond als landbouwcommissaris van de pas opgerichte Europese Commissie aan de wieg van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (hierna GLB genoemd). Dit beleid heeft vorm gekregen in de periode 1957-1962. Een van de grondslagen van de in 1957 opgerichte Europese Economische Gemeenschap was het stimuleren van de landbouwproductie.⁵

Doel GLB

Belangrijkste doelen waren het stimuleren van de landbouwproductie, stabilisatie van de markten, een behoorlijke levensstandaard verzekeren voor landbouwers en redelijke prijzen voor de afnemers garanderen. Dit wordt ook wel “marktordening” genoemd.

Omdat deze doelen te ruimschoots werden behaald was hervorming noodzakelijk. Hierbij valt te denken aan de zogeheten boterbergen en productieoverschotten van melk en vlees. Deze ontstonden doordat landbouwers veel meer producten produceerden dan er verkocht kon worden. Omdat landbouwers steun ontvingen op basis van productie ging de productie, ook zonder afzetmogelijkheden, gewoon door. Deze producten werden tegen hoge kosten uit de markt genomen om het inkomen van de landbouwers te blijven ondersteunen.

Hervorming van het beleid in 1992

In de jaren 80 van de vorige eeuw werd het GLB op een groot aantal belangrijke punten gewijzigd. De voornaamste wijzigingen kwamen echter in het begin van de jaren 90. Er werden productiebeperkingen ingevoerd om een rem te zetten op de overschotten, zoals boter en vlees, en er kwam meer aandacht voor milieuvriendelijk produceren. Landbouwers ontvangen voortaan een rechtstreekse inkomenssteun, maar moeten tegelijkertijd meer rekening houden met de markt en met de veranderende prioriteiten van de samenleving (mede tot uitdrukking gekomen door hervormingen onder landbouwcommissaris Mac Sharry in 1992).

Het GLB bestaat uit twee pijlers:

Pijler 1

Heeft betrekking op de hierboven genoemde maatregelen in het kader van de marktordening.

² Verordening (EG) nr.1782/2003 van de Raad van 29 september 2003.

³ Verordening (EG) nr.73/2009 van de Raad van 19 januari 2009.

⁴ rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brochures/2006/04/21/randvoorwaarden-glb-cross-compliance.html.

⁵ Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, artikel 38-39.

Een van de belangrijkste vernieuwingen, binnen pijler 1, was de invoering van een plattelandsontwikkelingsbeleid dat erop is gericht allerlei initiatieven voor het platteland te ondersteunen en daarnaast de landbouwers te helpen bij de herstructurering van hun bedrijven.

Pijler 2

Pijler 2 heeft betrekking op de plattelandsontwikkeling. De doelen van pijler 2 staan omschreven in art. 4 Vo.1698/2005.⁶: Verbeteren van het concurrentievermogen, verbeteren van het milieu en platteland, verbeteren van de leefkwaliteit op het platteland en het bevorderen van de diversiteit van economische bedrijvigheid. Deze doelen zijn uitgewerkt in vier zogenoemde assen.⁷

Controle op lidstaten

De steun aan Europese landbouwers, pijler 1, wordt betaald uit het Europees Oriëntatie en Garantiefonds voor de landbouw (EOGFL). Steun uit pijler 2 wordt betaald uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO).

In Nederland wordt het geld van beide pijlers door Dienst Regelingen betaald. Hierbij wordt opgemerkt dat het pijler 2 geld een financiering is die onder verantwoordelijkheid van de provincie(s) valt. Uitvoering van de regeling en uitbetaling worden door Dienst Regelingen, namens de provincie gedaan.

De Europese Commissie controleert de lidstaten op een juiste wijze van betaling en verantwoording. Ook het toezicht op de naleving van de Randvoorwaarden GLB valt hieronder. De Europese Commissie controleert dan ook of de lidstaten voldoende toezicht houden op de naleving van regels door de landbouwers.

Nederland is als lidstaat eindverantwoordelijk voor de uitvoering van de controle op de Randvoorwaarden.

Huidig beleid: 2003

Om zorgen bij de belastingsbetaler over de steeds maar toenemende GLB- kosten weg te nemen, werd een begrotingsmaximum vastgesteld. In 2003 werd een akkoord over een nieuwe ingrijpende hervorming bereikt van het GLB. Direct gevolg van dat akkoord is de, op 28 oktober 2003, in werking getreden Vo.1782/ 2003 die in 2009 is opgevolgd door de nu geldende Vo.73/2009.

Twee belangrijke elementen van dit hervormde GLB zijn:

1) Introductie van de bedrijfstoelage

Als eerste worden directe betalingen aan landbouwers niet langer gekoppeld aan, een verplichte, productie. Dit betekent dat de grootte van een aantal steunregelingen niet langer afhangt van de omvang van de productie van gewassen, dieren of producten. In plaats daarvan ontvangen landbouwers een bedrijfstoelage die juist ontkoppeld is van verplichte productie. De hoogte van de bedrijfstoelagerechten is gebaseerd op de referentie jaren 2000-2002. Hierbij is het totaal van de gemiddeld ontvangen gekoppelde steun en het aantal gebruikte hectaren landbouwgrond vastgesteld. De rechten kunnen, uitzonderingen daargelaten, alleen worden verzilverd als een landbouwer naast toelagerechten ook landbouwgrond in gebruik heeft.

2) Ten tweede is het ontvangen van de volledige bedrijfstoelage afhankelijk gesteld van het voldoen aan maatschappelijke randvoorwaarden.

De randvoorwaarden GLB, ook cross compliance genoemd (XC), worden hieronder uitgelegd.

Randvoorwaarden GLB (XC)

Vo.73/2009 bevat voorschriften voor de steunverlening aan landbouwers. Deze verordening bepaalt dat landbouwers voor het verkrijgen van de volledige steun moeten voldoen aan randvoorwaarden.

⁶ Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad van 20 september 2005.

⁷ Verordening (EG) nr. 1698/ 2005 van de Raad van 20 september 2005, titel IV, hoofdstuk 1 afdeling 1 t/m 4.

Deze voorwaarden, de '**Randvoorwaarden GLB**' bestaan uit drie onderdelen:

- Het naleven van wettelijke eisen ('beheerseisen') door genoemde landbouwers. Het gaat om eisen op het gebied van milieu, volks- dier- plantgezondheid en dierenwelzijn. De eisen komen voort uit 18 Europese richtlijnen of verordeningen. Het gaat daarbij overigens niet om de complete richtlijn of verordening, maar om een beperkt aantal specifieke artikelen daaruit. De eisen zijn voor alle landbouwers in de Europese Unie gelijk. Deze gelijkheid wordt het Europese level playing field genoemd. De beheerseisen zijn te vinden in bijlage II van Vo.73/2009.
- Door lidstaten vast te stellen normen om de landbouwgrond in een goede landbouw- en milieuconditie te houden. Het kader daarvoor is te vinden in bijlage III van Vo.73/2009. Denk hierbij aan maatregelen ter voorkoming van erosie en het voorkomen van verstruiking van landbouwgrond. Landbouwgrond moet als landbouwgrond beschikbaar blijven.
- De instandhouding in de lidstaten van blijvend grasland. Grasland heeft een positief effect op het milieu en het aantal hectares mag om die reden niet verminderen.⁸

De randvoorwaarden zijn gefaseerd ingevoerd: Per 01-01-2005 gelden beheerseisen op het gebied van milieu, volks- en diergezondheid en identificatie en registratie van dieren. Per 01-01-2006 zijn daar eisen met betrekking tot volks, plant- en diergezondheid en kennisgeving van dierziekten aan toegevoegd. De laatste diergezondheidseisen zijn per 01-01-2007 als beheerseis toegevoegd.

1. Voorbeeld van een randvoorwaarde

In Vo.73/2009, bijlage II wordt art. 4 van de nitraatrichtlijn aangewezen als beheerseis. De nitraatrichtlijn stelt normen voor bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen. Dit zijn in hoofdzaak dierlijke meststoffen. In Nederland is het gebruik van dierlijke meststoffen geregeld in het Besluit gebruik meststoffen (BGM). Als een landbouwer zich niet houdt aan de regels van het BGM dan overtreedt hij een randvoorwaarde. Dit heeft tot gevolg dat zijn bedrijfstoelage wordt gekort.

Al deze regels zijn niet speciaal voor XC in het leven geroepen. Het betreft bestaande wet- en regelgeving.

Opmerking:

Voor pijler 2 geldt, zoals gezegd Vo.1698/2005. In artikel 50 bis staat:

*1. Begunstigden die betalingen als bedoeld in artikel 36, onder a), i) tot en met v), en onder b), i), iv) en v), ontvangen, **voldoen op het hele bedrijf aan de voorgeschreven beheerseisen** en de goede landbouw- en milieucondities als bepaald in de artikelen 5 en 6 en de bijlagen II en III van Verordening (EG) nr. 73/2009.*

Dat betekent dat steunaanvragers binnen pijler 2 dezelfde randvoorwaarden moeten naleven als steunaanvragers binnen pijler 1. De uitzondering op deze regel betreft aanvragers van zogeheten agromilieubetalingen. Deze moeten zich, naast genoemde randvoorwaarden, aan vijf extra randvoorwaarden houden. Extra randvoorwaarden zoals het gebruik van fosfaat op landbouwgrond en eisen met betrekking tot het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Dit op basis van art. 39, Vo.1698/2005.

Beperking onderzoek:

De hiervoor gemaakte opmerking heeft tot gevolg dat in dit onderzoek verder niet in wordt gegaan op de eisen die aan Vo. 1698/2005 (Pijler 2) worden gesteld.

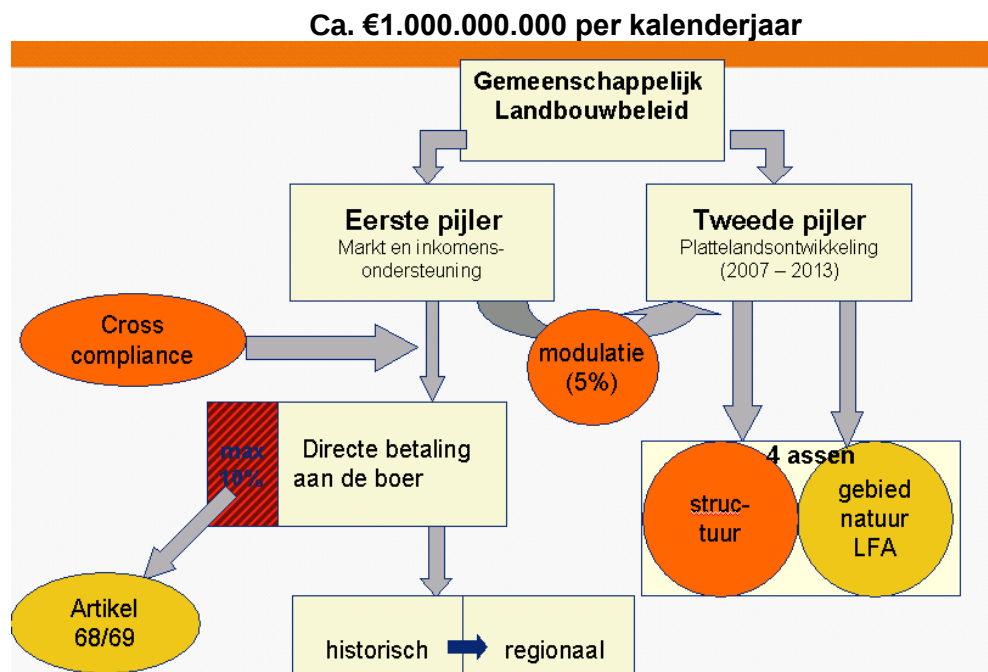
⁸ Verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad van 29 september 2003. Overweging 4.

Doel van de Randvoorwaarden GLB

Met het invoeren van de Randvoorwaarden GLB probeert de EU te verzekeren dat landbouwers die Europese steun ontvangen, duurzaam en maatschappelijk verantwoord ondernemen. Dat betekent dat zij in hun bedrijfsvoering rekening houden met natuur, dierenwelzijn en milieu.

Op deze manier wil de EU het draagvlak en de acceptatie van de directe betalingen aan de Europese landbouwers vergroten, zowel bij de Europese consumenten en maatschappelijke organisaties als bij de handelspartners van de EU buiten Europa.

In figuur 1 staat een schematische weergave van het landbouwbeleid



Figuur 1: Schematische weergave Gemeenschappelijk Landbouwbeleid⁹

Uitleg onderdelen figuur 1:

Artikel 68/ 69, specifiek steun voor verbetering milieu en dierenwelzijnsnormen

Modulatie, het budget voor pijler 2 wordt jaarlijks vergroot door een deel van de pijler 1 gelden over te hevelen naar pijler 2 (In 2005 was dit 5%, oplopend tot 10% in 2012).¹⁰

§2.3 Systematiek Cross Compliance (XC)

§2.3.1 Vo. 73/2009

In deze verordening staan voorschriften die gelden voor de rechtstreekse betalingen aan landbouwers. Deze voorschriften hebben betrekking op de bedrijfstoelageregeling en andere specifieke regelingen.

Voor dit onderzoek is voornamelijk Titel II, de algemene bepalingen inzake rechtstreekse betalingen, van belang en beperkt zich daartoe.

Bijlage 1 Relevant deel van Vo.73/2009 met bijbehorende bijlage II en III

De voor dit onderzoek belangrijke artikelen worden hierna toegelicht. Voor de letterlijke tekst wordt naar bijlage 1 verwezen.

⁹ Afkomstig uit presentatie van H.Snijders, Beleidscoördinator team directe inkomenssteun en concurrentiekracht.

¹⁰ Verordening (EG) nr.73/2009 van de Raad van 19 januari 2009, artikel 7, lid 1.

Titel II Algemene bepalingen inzake rechtstreekse betalingen

Naleven randvoorwaarden:

(Art. 4, lid 1 jo. art. 6) Iedere landbouwer die rechtstreekse betalingen ontvangt moet zich aan beheerseisen en aan de eisen van goede landbouw- en milieuconditie (GLMC) houden. De verplichtingen gelden alleen voor landbouwactiviteiten van de landbouwer en de landbouwgrond van een bedrijf.

2. Voorbeeld landbouwactiviteit

“Een landbouwer die zijn runderen de nodige zorg onthoudt overtreedt een randvoorwaarde. Gevolg is korting op zijn inkomenssteun. Als deze landbouwer zijn privé gehouden hond de nodige zorg onthoudt overtreedt hij geen randvoorwaarde. Het houden van de privé gehouden hond valt nml. niet onder de definitie van landbouwactiviteit.”

Het onthouden van de nodige zorg aan de hond is weliswaar geen overtreding van een beheerseis/ randvoorwaarde maar levert wel een overtreding op van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren. Hiervoor kan de landbouwer een (punitieve) boete krijgen maar, zoals gezegd, geen korting op zijn inkomenssteun.

(Art. 5 en 6) De beheerseisen zijn in bijlage II en de GLMC eisen zijn in bijlage III opgenomen. Beheerseisen en GLMC eisen vormen samen de randvoorwaarden

3. Voorbeeld GLMC-eis

“Een landbouwer die tarwe heeft geoogst verbrandt de tarwestoppels die op het land zijn achtergebleven na de oogst. Om het organisch stofgehalte van landbouwgrond op peil te houden is dat verbranden verboden. Met het niet naleven van deze eis wordt een randvoorwaarde overtreden

Verplichte aanvraag en controle:

(Art. 19). Iedere landbouwer moet jaar een aanvraag voor zijn rechtstreekse betaling te doen. Om vast te kunnen stellen dat landbouwers de randvoorwaarden naleven zijn lidstaten verplicht hierop te controleren (art. 22, lid 1).

CCA:

(Art. 20, lid 3) Nederland heeft de Controle Coördinatie Autoriteit opgericht (hierna CCA). De CCA maakt deel uit van de Algemene Inspectiedienst (AID). De CCA is verantwoordelijk voor de coördinatie van controles en inspecties op naleving van de randvoorwaarden.

Opmerking: m.i.v. 01 januari 2012 is de AID gefuseerd met de Voedsel- en Warenautoriteit (VWA) en de Plantenziektkundige dienst (PD) tot de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit NVWA).

(Art. 23, lid 1, oud art. 6 Vo.1782/2003):

Verlaging of uitsluiting van betalingen bij niet-naleving van randvoorwaarden

Het niet naleven van een randvoorwaarde kan alleen tot een korting leiden als deze niet-naleving rechtstreeks kan worden toegeschreven aan de landbouwer.

4. Voorbeeld:

“Landbouwer 1 past zelf een niet toegelaten gewasbeschermingsmiddel toe op een perceel landbouwgrond dat hij in gebruik heeft. Dit toepassen wordt d.m.v. een grondmonster aangetoond. Gevolg, hij wordt gekort op zijn inkomenssteun.

Hoe het toeschrijven wordt beoordeeld, als de landbouwer niet zelf handelt, komt uitgebreid aan bod in hoofdstuk 5.3.

Gevolgen van niet naleven randvoorwaarde

(Art. 24, lid 2) In artikel 24 wordt aangegeven wat de gevolgen zijn van een geconstateerde niet-naleving van een randvoorwaarde. Bij het vaststellen van een korting op de betaling moet rekening worden gehouden met zaken zoals ernst, omvang en permanent karakter van de niet-naleving. Maar ook met herhaling en opzet. Onder voorwaarden is het mogelijk dat een niet-naleving geen gevolgen heeft voor de inkomenssteun.¹¹ Een zogeheten niet-naleving van gering belang.

5. Voorbeeld niet-naleving van gering belang

Landbouwer 1 moet al zijn 200 runderen voorzien van oormerken; in ieder oor één. Geconstateerd wordt dat een vijftal runderen één oormerk zijn verloren. De landbouwer herstelt dit onmiddellijk. Gevolg, wel registratie van de niet-naleving maar geen korting op zijn inkomenssteun.

§2.3.2 Uitvoeringsverordening

In Vo. 73/2009 staan verschillende regels en uitgangspunten. Bij deze verordening hoort uitvoeringsverordening Vo. 1122/2009.¹² Dit is de opvolger van de bij Vo. 1782/2003 horende uitvoeringsverordening 796/2004.¹³ In Vo. 1122/2009 is meer gedetailleerd beschreven hoe lidstaten de uitgangspunten en regels van Vo. 73/2009 moeten uitvoeren. Er worden regels gesteld m.b.t. een controlesysteem, de subsidieaanvraag en het bepalen van het kortingspercentage wanneer er sprake is van een niet-naleving van een randvoorwaarde.

Bijlage 2 Relevant deel van Vo. 1122/2009.

Controlesysteem voor randvoorwaarden

(Art. 8, lid 1). Lidstaten mogen niet alleen inkomenssteun betalen maar moeten ook controleren of er terecht wordt uitbetaald. Hiervoor moet er een doeltreffend systeem worden opgezet.

In Nederland wordt door verschillende overheidsorganisaties gecontroleerd op naleving van randvoorwaarden. Denk hierbij aan de NVWA, de politie, waterschappen, gemeentes en de provincies.

Het doeltreffend systeem in Nederland bestaat uit een nauwe samenwerking tussen DR, b en de CCA. De CCA verzamelt, en geeft alle niet-nalevingen van randvoorwaarden door aan DR (het betaalorgaan voor het GLB). DR beoordeelt de niet-nalevingen en betaalt de inkomenssteun uit. Dit na aftrek van eventuele kortingen.

DR legt kortingen, namens de minister/ staatsecretaris EL&I, op voor de pijler 1 gelden en namens gedeputeerde staten van de provincies voor de pijler 2 gelden.

Verzamelaanvraag

(Art. 11 jo. art. 12) Landbouwers moeten uiterlijk 15 mei een verzamelaanvraag indienen. Deze aanvraag bevat gegevens van de landbouwer, de steun die hij aanvraagt, de - oppervlakte- van bij het bedrijf in gebruik zijnde landbouwpercelen, het aantal gehouden dieren enz.

Weigeren controle

(Art. 26, lid 2) Als een landbouwer een controle op randvoorwaarden weigert of verhindert dan wordt de steunaanvraag voor dat kalenderjaar uitgesloten van betaling.

¹¹ Nader geregeld in de Beleidsregels Regeling GLB-inkomenssteun 2006, art. 3.

¹² Verordening (EG) nr. 1122/2009 van de commissie van 30 november 2009.

¹³ Verordening (EG) nr. 796/2004 van de Commissie van 21 april 2004.

Verplichte steekproef

(Art. 50, lid 1 jo. art. 53) Jaarlijks moet 1% van alle steunaanvragers gecontroleerd worden. Deze controles worden onaangekondigd gedaan (artikel 27) en worden, in de regel, in één controlebezoek uitgevoerd. Het betreft dus een momentopname.

Geconstateerde niet-naleving

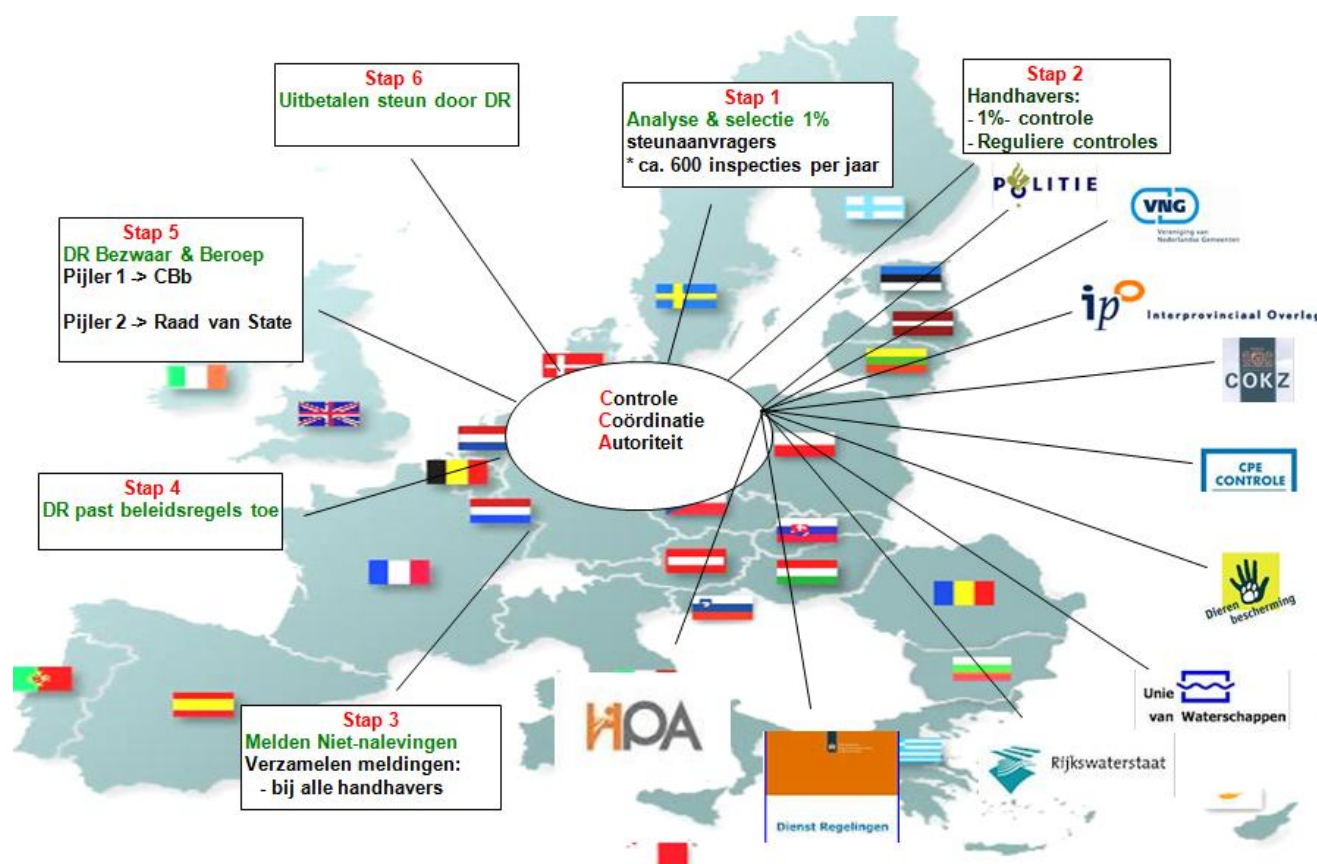
(Art. 70, lid 4). Gevallen van niet-nalevingen worden geacht te zijn “geconstateerd” n.a.v. de hiervoor genoemde 1%-controle maar ook n.a.v. reguliere controles op welk tijdstip in het jaar dan ook. In de praktijk betekent dit voor landbouwers dat zij het hele jaar door gecontroleerd kunnen worden op naleving van de randvoorwaarden. Daarbij kan iedere geconstateerde niet-naleving tot een korting kan leiden.

Het kortingspercentage

(Art. 71, lid 1) stelt het standaard kortingspercentage vast op 3%. Artikel 71 lid 1 verwijst naar artikel 54. Artikel 54 is erg belangrijk omdat het genoemde percentage van 3% naar boven of naar beneden kan worden bijgesteld op basis van het rapport dat met betrekking tot de niet-naleving is opgemaakt. Uit het evaluatiegedeelte van het rapport moeten de criteria ernst, omvang, permanent karakter en herhaling blijken. Factoren die invloed op de hoogte van de korting kunnen hebben worden vermeld. Denk hierbij aan ziekte van de landbouwer en familieomstandigheden.

(Art. 72, lid 1) bepaalt het kortingspercentage indien er sprake is van een opzettelijke niet-naleving. Dit percentage bedraagt 20%, maar kan op basis van lid 2 worden verlaagd tot 15 of worden verhoogd tot 100%.

In figuur 2 wordt het controlesysteem schematisch weergegeven.



Figuur 2: Overzicht controlesysteem XC¹⁴

¹⁴ Figuur 2 gemaakt door auteur scriptie, werkzaam als Regelingsdeskundige bij de CCA.

Samenvatting

Een van de doelen van de Europese Gemeenschap was het vormen van een nieuw Gemeenschappelijk landbouwbeleid. Dit beleid moest de productie van landbouwproducten verhogen, het inkomen van landbouwers ondersteunen en stabiele prijzen voor consumenten garanderen. Het beleid kreeg vorm in twee pijlers. Pijler 1 voor de marktordening en pijler twee voor de plattelandontwikkeling.

Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid leidde echter tot overproductie van landbouwproducten en moest worden hervormd. De aan productie gekoppelde steun werd ontkoppeld. Waar eerst productie werd beloond krijgt een landbouwer nu een bedrijfstoelage. Landbouwers moeten tijdig een steunaanvraag doen en zich het hele jaar houden aan de randvoorwaarden. Als zij aan beide voorwaarden voldoen dan wordt de volledige bedrijfstoelage uitbetaald.

Bij een geconstateerde niet-naleving van een randvoorwaarde, die een landbouwer is toe te schrijven, wordt er een procentuele korting opgelegd. Deze korting bedraagt in principe 3% maar kan oplopen tot 100%. Indien een controle wordt geweigerd dan volgt afwijzing van de steunaanvraag.

Om niet-nalevingen te kunnen constateren is Nederland verplicht om jaarlijks 1% van alle steunaanvragers te controleren. Naast deze verplichte controles worden alle niet-nalevingen, die buiten de 1%- selectie worden geconstateerd, aan het betaalorgaan Dienst Regelingen (DR) doorgegeven. Het is een van de taken van de Controle Coördinatie Autoriteit om niet-nalevingen te verzamelen en aan DR te melden. DR kan vervolgens de procentuele korting bepalen en in mindering brengen op de inkomenssteun.

DR legt kortingen, namens de minister/ staatsecretaris van het ministerie van EL&I, op voor de pijler 1 gelden en namens gedeputeerde staten van de provincies voor de pijler 2 gelden.

Hoofdstuk 3. Implementatie GLB in Nederland

§3.1 Inleiding

Voor pijler 1 is Vo. 73/2009 (oud Vo. 1782/2003) met bijbehorende uitvoeringsverordening Vo. 1122/2009 in Nederland geïmplementeerd. De randvoorwaarden zijn opgenomen in de Regeling GLB-inkomenssteun 2006 en er zijn beleidsregels geschreven. In §3.2 wordt kort ingegaan op de rechtstreekse werking van Europese regels. In §3.3 wordt uitgelegd wat de Regeling GLB-inkomenssteun 2006 inhoudt. In §3.4 komen de beleidsregels aan de orde waarna dit hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvatting.

§3.2 Rechtstreekse werking

Vo. 73/2009 eindigt met de tekst:

“Deze verordening is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat”.

Rechtstreekse werking is een begrip dat wordt gehanteerd met betrekking tot het effect in de nationale rechtsorde van regels neergelegd in internationale verdragen. Of een regel rechtstreeks kan worden toegepast door de nationale rechter hangt af van het systeem dat betreffende lidstaat toepast om aan zijn verdragsverplichtingen te voldoen.

In Nederland wordt een zogeheten monistisch systeem toegepast. Dat betekent dat door de ratificatie/ officiële bekrachtiging van een verdrag de daarin neergelegde regels direct van toepassing zijn in de nationale rechtsorde.¹⁵

In Nederland is dit geborgd door artikel 93 Grondwet:

“Bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties, die naar haar inhoud een ieder kunnen verbinden, hebben verbindende kracht nadat zij zijn bekendgemaakt.”

In artikel 94 Grondwet staat vervolgens dat:

“Binnen het Koninkrijk geldende wettelijke voorschriften vinden geen toepassing indien deze niet verenigbaar zijn met een ieder verbindende bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties”.

Dit jo.artikel 288 Verdrag betreffende de werking van de Europese unie (VWEU):

“Teneinde de bevoegdheden van de Unie te kunnen uitoefenen, stellen de instellingen verordeningen, richtlijnen, besluiten, aanbevelingen en adviezen vast. Een verordening heeft een algemene strekking. Zij is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat.”

Echter, ook zonder de Grondwet is er sprake van rechtstreekse werking. Dit is namelijk bevestigd door arresten van Het Europees Hof van Justitie. Als de tekst uit bijv. een verdrag voldoende duidelijk is dan hoeft dit niet door nationale wetgeving verduidelijkt te worden.¹⁶ Daarnaast is op de vraag of nationaal recht voor Europees recht gaat bepaald dat het Europees recht voor nationaal recht gaat.¹⁷

¹⁵ R. Barents & L.J. Brinkhorst, *Grondlijnen van Europees recht*, Deventer: Kluwer 2006, p. 62.

¹⁶ HvJ EG, 05 februari 1963, nr. 26/62 (Van Gend & Loos).

¹⁷ HvJ EG, 15 juli 1964, nr. 6/64 (Costa/ ENEL).

§3.3 Regeling GLB-inkomenssteun 2006

Zoals in §2.2 is beschreven moet een landbouwer, die rechtstreekse betalingen ontvangt, de randvoorwaarden naleven. Ter herinnering: randvoorwaarden zijn de beheerseisen uit bijlage II en de GLMC-eisen uit bijlage III van Vo.73/2009. Alle randvoorwaarden zijn in Nederland opgenomen in de Regeling GLB- inkomenssteun 2006 (hierna genoemd “de Regeling GLB”).¹⁸

De Regeling GLB bestaat uit:

- Hoofdstukken
- Paragrafen

Hoofdstuk 1, Algemene bepalingen
Hoofdstuk 2, Bedrijfstoeslageregeling
Hoofdstuk 2a, Specifieke steun
Hoofdstuk 3, vervallen per 01-01-2012
Hoofdstuk 4, Overige bepalingen
Hoofdstuk 5, Procedurele bepalingen
Hoofdstuk 6, Overgangs- en slotbepalingen

Bijlage 3 Het relevant deel van de Regeling GLB is als bijlage 3 bij dit onderzoek opgenomen. In bijlage I van de Regeling GLB staan alle randvoorwaarden genoemd. Deze bijlage I is niet in zijn geheel toegevoegd omdat deze vrij omvangrijk is en het voor dit onderzoek niet relevant is om in zijn geheel toegevoegd te worden.

De voor XC belangrijkste artikelen worden hierna toegelicht. Voor de letterlijke tekst wordt naar bijlage 3 verwezen.

Aanhel

In de aanhef van de Regeling GLB wordt verwezen naar de Verordeningen en richtlijnen die geïmplementeerd moeten worden. We zagen al in § 2.2 en 2.3.1 dat deze verordeningen en richtlijnen via artikel 5 en 6 van Vo. 73/2009 zijn aangewezen. Er wordt overwogen dat genoemde verordeningen rechtstreekse werking hebben in de Nederlandse rechtssfeer maar dat ten behoeve van de juiste uitvoering en nadere invulling regelgeving noodzakelijk is.

Het komt voor dat een norm, opgenomen in een aangewezen verordening, al in Nederlandse wet- en regelgeving is geïmplementeerd. Is dat het geval dan wijst de Regeling GLB het nationale artikel aan als randvoorwaarde. Als de norm niet in nationale wetgeving is geïmplementeerd dan geldt de norm uit de verordening rechtstreeks als randvoorwaarde.

6. Voorbeeld nationaal geïmplementeerde norm

Artikel 4 en 5 uit de Nitraatrichtlijn zijn beheerseisen. Deze artikelen zijn in Nederland onder andere geïmplementeerd in het Besluit gebruik meststoffen (BGM). De artikelen van het BGM zijn vervolgens in bijlage I, punt 3 en 4, van Regeling GLB aangewezen als randvoorwaarde.

7. Voorbeeld Richtlijn als norm

Artikel 4 van Richtlijn 91/630/EEG (Normen ter bescherming van kalveren) zijn deels niet in Nederlandse wetgeving geïmplementeerd. De normen, genoemd in de Richtlijn, zijn nu rechtstreeks als randvoorwaarden benoemd in de Regeling GLB, bijlage I punt 16.1-11.

¹⁸ Gebaseerd op het besluit van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 1 december 2005, *stcr.* 2005, 235. pag. 15, laatstelijk gewijzigd bij Regeling van 1 maart 2012, *stcr.*2012, 4602.

Houden aan randvoorwaarden

(Art. 3 jo. art. 2) De landbouwer, die bedrijfstoeslag aanvraagt, is verplicht zich te houden aan alle beheers- en GLMC eisen. Dit is de invulling van de al eerder benoemde artikelen 5 en 6 van Vo. 73/2009.

In bijlage 1 en 2 van de Regeling GLB staat vervolgens een opsomming van alle wet- en regelgeving die benoemd zijn als randvoorwaarden. De wet- en regelgeving is per randvoorwaardenterrein ingedeeld (milieu, volks- dier- plantgezondheid en dierenwelzijn).

Twee steunregelingen

(Art. 2) In artikel 2 worden een tweetal steunregelingen genoemd. Ten eerste de bedrijfstoeslagregeling. Dit onderdeel betreft de ontkoppelde productiesteun (de vroeger geldende graanpremies, dierpremies, melkpremie en slachtpremie).

Ten tweede wordt specifieke steun mogelijk gemaakt. Welke verschillende vormen van specifieke steun er zijn staat omschreven in hoofdstuk 2A. Hierbij valt te denken aan een premievergoeding voor een weersverzekering voor fruittelers of een bijdrage in de extra investeringen voor, bovenwettelijke, dierenwelzijnmaatregelen die een veehouder heeft getroffen. De veehouder geeft de dieren bijvoorbeeld meer ruimte dan wettelijk verplicht is. Het bouwen van extra ruimte kost extra geld en met de specifieke steun wordt -een deel- van die extra kosten vergoed.

Procedurele bepalingen

In hoofdstuk 5 staan een aantal verplichtingen uitgewerkt waaraan de landbouwer, die een steunaanvraag doet, zich moet houden. Hij is verplicht de verzamelaanvraag op een door de minister vastgesteld formulier tijdig in te vullen (artikel 55 lid 2 en 3). In deze verzamelaanvraag staan gegevens met betrekking tot de bij het bedrijf in gebruik zijnde landbouwgrond, de geteelde gewassen en het aantal en soort gehouden dieren.

In artikel 63 respectievelijk artikel 76 wordt Dienst Regelingen belast met de uitvoering van de bedrijfstoeslagregeling en de AID met de coördinatie van de controles ter plaatse.

Het benoemen van DR en de AID berust mede op een besluit van de Minister van EL&I. De Minister stelt jaarlijks een mandaatbesluit vast waarin hij precies aangeeft waar, welke overheidsinstantie mandaat voor krijgt.¹⁹

(Art. 68) Hier moet zeker ook artikel 68 vermeld worden. In lid 1 van dit artikel staat dat ingeval een niet-naleving van een randvoorwaarde er overeenkomstig deel II van de uitvoeringsverordening Vo. 1122/2009 een korting opgelegd wordt. Deze korting wordt berekend over het totaalbedrag dat de landbouwer, op basis van artikel 2 van de Regeling GLB, toegekend zou krijgen.

Voor de berekeningswijze van een korting wordt dus rechtstreeks verwezen naar de uitvoeringsverordening.

Op basis van artikel 68 van de Regeling zijn er beleidsregels geformuleerd. Wat deze beleidsregels betekenen wordt in § 3.4 behandeld.

¹⁹ Besluit mandaat, volmacht en machtiging EL&I 2012. *Stcr.* 2011, 22847.

§3.4 Beleidsregels

§3.4.1 Inleiding

Duidelijk is dat Dienst Regelingen verantwoordelijk is voor het, namens de Minister of Provinciale Staten, opleggen van kortingen op de inkomenssteun van landbouwers. In §3.3 wordt aangegeven dat er een mandaatbesluit van de Minister is. Artikel 4 Besluit mandaat, volmacht en machtiging EL&I 2012 omschrijft waarop het besluit geen betrekking heeft. In het tweede lid van artikel 4 sub. c staat dat dit geldt voor: “het vaststellen van ministeriele regelingen en beleidsregels...enz” DR mag om die reden niet zelf beleidsregels vaststellen. De beleidsregels worden vastgesteld door de Minister. De beleidsregels die gelden vanaf het jaar 2011 zijn vastgesteld door de Staatssecretaris van het ministerie van EL&I.

Om een korting te kunnen opleggen zal DR een daartoe strekkend besluit moeten nemen. Omdat DR een bestuursorgaan is in de zin van artikel 1:1 lid 1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) valt het genomen besluit onder de werkingssfeer van artikel 1:3 Awb.

Gelet op artikel 76 van de Regeling GLB is DR belast met de uitvoering van de bedrijfstoeslageregeling. DR heeft mandaat gekregen van alle 12 provincies in Nederland. Mandaat om, namens de provincie, uitvoering te geven aan de subsidieregeling agrarisch natuurbeheer (is onderdeel van pijler 2).

Bijlage 4 Bijlage vier betreft het mandaatbesluit van de provincie Zeeland (dit als voorbeeld).²⁰

In beleidsregels wordt vastgelegd hoe en wanneer DR gebruik maakt van de bevoegdheid tot het opleggen van een korting op de inkomenssteun. Hierdoor wordt het voor DR makkelijker om tot een besluit te komen. DR kan in vergelijkbare gevallen gelijk besluiten zonder voor ieder geval een volledige afweging te hoeven maken. Voor de motivatie om het besluit te nemen hoeft alleen maar naar de beleidsregels te worden verwezen. Voor de betrokken landbouwer heeft dit als voordeel dat vooraf duidelijk is wat hij kan verwachten van DR.

Feitelijk is het een invulling van het, binnen het bestuursrecht gehanteerde, vertrouwensbeginsel.²¹ Het zou immers vreemd en onwenselijk zijn dat voor gelijke gevallen een verschillend besluit wordt genomen. Zonder beleid neemt de kans op willekeur toe.

§3.4.2 Ontwikkeling beleidsregels

Hierna volgt een overzicht van de beleidsregels die geschreven zijn voor DR. Het betreft een omschrijving van de beleidsregels die het bestuursorgaan DR gebruikt om uitvoering te geven aan Vo. 73/2009 en Vo.1122/2009 (= pijler 1). Er volgt geen uitputtende omschrijving van de inhoud van deze beleidsregels. Bedoeling is om de ontwikkeling van de beleidsregels aan te tonen. Een ontwikkeling die onder invloed van audits van de Europese Commissie en uitspraken van nationale rechters tot stand is gekomen. Telkens worden het voor dit onderzoek belangrijkste wijziging(en) besproken.

²⁰ Mandaat-en machtigingenbesluit Programma Beheer, Subsidieverordening natuur- en landschapsbeheer Zeeland en Subsidieregeling kwaliteitsimpuls natuur & landschap Zeeland, *Provinciaal blad van Zeeland*, 2011, nr. 44.

²¹ G. Van Ballegooij e.a 2008, *Bestuursrecht in het Awb-tijdperk*, Deventer: Kluwer 2008, p. 73-74.

2006: De eerste beleidsregels

Op 4 augustus 2006 zijn de eerste beleidsregels van kracht geworden, de beleidsregels normenkader randvoorwaarden GLB.²² Deze beleidsregels zijn een nadere uitwerking van de in 2006 geldende Vo. 1782/2003. In deze beleidsregels staan de beleidsterreinen van randvoorwaarden benoemd. Er wordt o.a. bepaald dat een korting wordt toegepast in het kalenderjaar dat de niet-naleving is geconstateerd en de korting in geval van een opzettelijk gepleegde niet-naleving wordt bepaald. In bijlage 1 van deze beleidsregels staan alle randvoorwaarden benoemd.

Een belangrijk onderdeel van de beleidsregels is de systematiek die Nederland toepast om het kortingspercentage te bepalen; het puntensysteem.

Puntensysteem

(Art. 2) In artikel 2 van de beleidsregels is een puntensysteem voor het berekenen van het kortingspercentage opgenomen. Dit houdt in dat, vooraf en beleidsmatig, iedere niet-naleving van een randvoorwaarde beoordeeld is op de criteria: herhaling, omvang, ernst en permanent karakter. Op basis hiervan zijn er aan iedere randvoorwaarde punten toegekend. Per overtreden randvoorwaarde, binnen ieder randvoorwaardenterrein, worden de punten opgeteld.

Het saldo van deze punten wordt vervolgens omgezet naar het vaststellen van het kortingspercentage. Het maximumkortingspercentage dat op deze manier kan worden toegekend bedraagt 5%.

Het puntensysteem en de puntentelling zijn opgenomen in bijlage 1 respectievelijk bijlage 2 van deze beleidsregels.

8. Voorbeeld

Binnen het terrein milieu worden drie verschillende randvoorwaarden niet nageleefd. Per stuk kent bijlage 1 daar 5 punten aan toe. In totaal dus 15 punten. Deze 15 punten vallen binnen de norm 1 t/m 70 punten uit bijlage 2. Een score binnen deze categorie levert een kortingspercentage op van 1%.

Wijziging 2008: Introductie initiële korting en nadere uitwerking opzet

Mede naar aanleiding van een audit door de Europese Commissie zijn de beleidsregels uit 2006 aangepast.²³

Het eerder genoemde puntensysteem voldoet niet aan de eis dat de niet-naleving van één randvoorwaarde in principe gekort wordt met 3%. In Nederland kwam men meestal niet verder dan 1%. Tot deze conclusie kwam de Europese Commissie naar aanleiding van een audit, uitgevoerd in 2007.²⁴

Op zich was deze conclusie niet zo vreemd. Even terug naar voorbeeld 8. Daar werden al drie verschillende randvoorwaarden niet nageleefd en toch volgt maar een korting van 1%. Om aan een korting te komen van 3% had de landbouwer in kwestie ongeveer 20 verschillende randvoorwaarden binnen het terrein milieu moeten overtreden wat een niet reëel scenario is.

Er wordt nu gekozen voor een puntentelling waarbij per randvoorwaarde (beleidsmatig en vooraf) rekening gehouden wordt met de factoren ernst, omvang en permanent karakter van de niet-naleving. Deze puntentelling leidt per randvoorwaarde tot een **initiële korting** van 1, 3 of 5%. Deze initiële korting is in de bijlage bij de beleidsregels voor alle randvoorwaarden beschreven.

²² Beleidsregels normenkader randvoorwaarden GLB, *Stcr.* 2006, 148.

²³ Beleidsregels normenkader randvoorwaarden GLB, *Stcr.* 2007, 246.

²⁴ *Conformiteitsgoedkeuring* Europese Commissie, Brussel, 2007 AGR 027492, pag. 9-10.

De Commissie bevond dat het vaststellen van mogelijk opzettelijke niet-nalevingen niet genoeg beschreven was. In de nu gewijzigde beleidsregels worden beoordelingscriteria voor opzet opgenomen. Artikel 8 van deze beleidsregels luidt als volgt:

- “1. Bij opzettelijke niet-nalevingen bedraagt de korting voor die niet-naleving van een eis of norm in de regel 20%.**
- 2. De beoordeling van opzet gebeurt 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.”

Naast deze beoordelingscriteria zijn in de bijlage, bij deze beleidsregels, randvoorwaarden benoemd waarbij opzet wordt aangenomen. Dit op basis van de criteria in artikel 8, tweede lid van deze beleidsregels.

September 2009: Introductie niet-naleving van gering belang,

Tot de inwerkingtreding van Vo. 73/2009 werden alleen niet-nalevingen aan DR gemeld die tot een korting konden leiden. Nederland kwam tot de conclusie dat niet alleen niet-nalevingen die tot een korting konden leiden, maar dat alle niet-nalevingen aan DR gemeld moesten worden. Ook de niet-nalevingen van gering belang (zoals beschreven in §2.2) De beleidsregels zijn hierop aangepast.²⁵

December 2010: Nieuwe naam, afschaffen initiële korting en aanscherping opzet

Met ingang van 01 april 2011 wordt voor de wijze van berekenen van een kortingspercentage verwezen naar de verordening 73/2009 met bijbehorende uitvoeringsverordening 1122/2009.²⁶

Niet langer worden initiële kortingspercentages opgenomen in de beleidsregels. Uitgangspunt is nu dat voor een niet-naleving 3% korting geldt, waarbij rekening gehouden wordt met feiten en omstandigheden die blijken uit de rapportage over de niet-naleving. Door deze feiten en omstandigheden kan het percentage worden verlaagd naar 1% of worden verhoogd naar 5%. Hiermee wordt invulling gegeven aan art. 70, lid 4 en art. 71, lid 1 Vo.1122/2009.

Dat dit een verstandig besluit is geweest volgt uit een uitspraak van het CBb.²⁷ Het CBb oordeelt op 25 mei 2011 dat alleen bevindingen van de bevoegde controleautoriteit, op basis van art. 66, lid 1, van Vo. 796/2004 (art. 71, lid 1, Vo. 73/2009) tot verhoging of verlaging van het kortingspercentage mag leiden (zie ook §2.3.2).

Wat opvalt in deze beleidsregels is de tekstuele aanpassing met betrekking tot de opzettelijk gepleegde niet-nalevingen.

In artikel 5, lid 1 van betreffende beleidsregels staat de tekst van de hiervoor genoemde beleidsregels, artikel 8. Opzet wordt in ieder geval beoordeeld aan de hand van benoemde criteria.

²⁵ Beleidsregels normenkader randvoorwaarden GLB, *Stcr.* 2009,14269.

²⁶ Beleidsregels inzake de toepassing van artikel 68 van de Regeling GLB-inkomenssteun 2006, *Stcr.* 2010, 20450

²⁷ CBb 30 mei 2011, *BQ6436*. Maar ook CBb 16 november 2011, *L/N BU4578*.

In artikel 5, lid 2 staat een opsomming van randvoorwaarden die in ieder geval opzettelijk zijn gepleegd:

“De niet-nalevingen van de volgende randvoorwaarden zijn in ieder geval opzettelijk”

Hierbij moet gedacht worden aan randvoorwaarden zoals het vangen van beschermde inheemse vogels, het gebruiken van groeihormonen bij vee en het aangebonden houden van jonge kalveren.

Gezegd kan worden dat de keuze om het op deze manier te verwoorden opmerkelijk is. Door het op deze manier te verwoorden houdt voor de beoordeling van opzet in dat er voor de in lid 2 benoemde randvoorwaarden er juist geen beoordeling van feiten en omstandigheden waaruit de opzet blijkt onderzocht moeten. De niet-naleving is immers “in ieder geval opzettelijk”. Dit als de beleidsregels letterlijk worden genomen.

Maart 2011

Voor 1 april 2011 volgt een aanvullende wijziging. Deze wijziging heeft betrekking op het begrip landbouwgrond en is voor dit onderzoek verder niet relevant. Omdat door deze wijziging de werkingssfeer van de beleidsregels wordt uitgebreid is ervoor gekozen de beleidsregels een andere citeertitel te geven. De beleidsregels heten vanaf nu: “Beleidsregels Regeling GLB-inkomenssteun 2006”.²⁸

December 2011: opzet wordt ‘vermoed’ opzet

Met ingang van 01 januari 2012 worden niet langer opzetartikelen benoemd. In plaats daarvan geldt voor deze artikelen dat zij ‘vermoed’ opzettelijk gepleegd zijn. Reden voor deze aanpassing was een uitspraak van het College voor Beroep van het bedrijfsleven.²⁹ Deze zaak heeft betrekking op het opzettelijk niet naleven van een randvoorwaarde in het jaar 2008. Het CBb oordeelde dat er sprake was van een motiveringsgebrek. Deze, door de rechter vereiste, motivering in concrete gevallen verdraagt zich niet met het standaard aanwijzen van opzetartikelen.

Met het aanwijzen van randvoorwaarden die bij niet-naleving vermoed opzettelijk zijn wordt beoogd duidelijkheid te verschaffen voor landbouwers voor welke randvoorwaarden het risico op opzet groot is. Uit de toelichting blijkt verder dat beoogd wordt te bewerkstelligen dat voor het aannemen van opzet niet aan alle genoemde criteria hoeft te worden getoetst.³⁰ Of het CBb daar hetzelfde over denkt kan geen antwoord worden gegeven omdat er nog geen jurisprudentie is waarbij het CBb de beleidsregels 2012 toetst.

Beleidsregels 2012:

In de inleiding bij dit hoofdstuk wordt aangegeven dat DR voordelen heeft van beleidsregels bij het nemen van een besluit. Voor landbouwers moet uit beleidsregels blijken wat zij voor een reactie van DR kan verwachten. Door alle wijzigingen die de beleidsregels hebben ondergaan is de inhoud ervan drastisch gewijzigd. De inhoud van de beleidsregels voor 2012 bestaat hoofdzakelijk uit verwijzingen naar verordeningen, een lijst met niet-nalevingen van gering belang en de opzetcriteria/ artikelen. DR moet voor het nemen van besluiten de Regeling GLB en de verordeningen volgen. Landbouwers hebben aan de beleidsregels zelf niet meer genoeg om in te schatten hoe DR zal besluiten. Of genoemde voordelen nog van toepassing zijn is hierdoor twijfelachtig geworden.

Bijlage 5 Beleidsregels Regeling GLB-inkomenssteun 2006.

²⁸ Beleidsregels Regeling GLB-inkomenssteun 2006, *Stcr.* 2011,3426.

²⁹ CBb 1 juni 2011, *LJN BQ7285*.

³⁰ Beleidsregels Regeling GLB-inkomenssteun 2006, *Stcr.* 2001, 22801.

Gepubliceerde beleidsregels voor verordening 1698/ 2005 (= pijler 2)

In het kader van Vo.1698/ 2005 heeft de Minister van het, toenmalig, ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit in oktober 2010 beleidsregels vastgesteld.³¹ Voor dit onderzoek wordt alleen opgemerkt dat in artikel 6 van deze beleidsregels gesteld wordt:

“Indien een subsidieontvanger een of meerdere randvoorwaarden niet naleeft, wordt de subsidie overeenkomstig artikel 21 van verordening (EU) nr. 65/2011 lager vastgesteld. Voor het vaststellen van het percentage van de verlaging zijn de Beleidsregels Regeling GLB-inkomenssteun 2006 van overeenkomstige toepassing.”

Dit betekent dat voor het vaststellen van het kortingspercentage en de wijze waarop dat percentage wordt berekend de beleidsregels, die hiervoor behandeld zijn, gelden voor de subsidiegelden die verstrekt worden voor genoemde Vo.1698/2005.

Samenvatting

Vo. 73/2009 is in al haar onderdelen verbindend en is rechtstreeks toepasselijk in de lidstaat Nederland. Deze rechtstreekse werking volgt uit de standaard arresten van het Europese Hof van Justitie: Costa ENEL en Van Gend & Loos. De Nederlandse Grondwet onderschrijft dit met de artikelen 93 en 94. In de Vo. 73/2009 staan beheerseisen genoemd. De beheerseisen, aangevuld met normen voor Goede Landbouw- en Milieuconditie en blijvend grasland worden randvoorwaarden genoemd. In Nederland zijn alle randvoorwaarden opgenomen in de Regeling GLB-inkomenssteun 2006. Naast randvoorwaarden zijn in deze Regeling bepaalde procedures opgenomen waar landbouwers zich aan moeten houden. DR wordt in de Regeling aangewezen om de bedrijftoeslagregeling uit te voeren en de NVWA wordt aangewezen om de controles ter plaatse te coördineren.

Voor een eenduidige beoordeling van niet-nalevingen zijn beleidsregels geformuleerd. Dit zowel voor pijler 1 als pijler 2. Voor beide gelden pijlers gelden dezelfde randvoorwaarden en voor het vaststellen van het kortingspercentage op de inkomenssteun geldt voor beiden dezelfde beleidsregels en de daaruit volgende rekensystematiek.

De beleidsregels zijn in de afgelopen jaren diverse keren aangepast. Deze aanpassingen waren ingegeven door auditbevindingen van de Commissie en een rechterlijke uitspraak van het CBb. De meest in het oog springende veranderingen betreffen het afschaffen van het puntensysteem voor de berekening van het kortingspercentage en de omschrijving van opzet. In de beleidsregels van 2006 wordt vastgesteld dat opzet een kortingspercentage van 20% oplevert. In 2008 worden opzetcriteria beschreven om te beoordelen of er sprake is van opzet en er worden opzetartikelen benoemd. In 2011 wordt de omschrijving van de opzetartikelen zodanig dat ook zonder beoordeling gesproken wordt van opzet. Dit laatste houdt niet lang stand want in 2012 zijn er geen vooraf vastgestelde opzetartikelen meer opgenomen in de beleidsregels. Dit naar aanleiding van een uitspraak van het CBb. Door alle wijzigingen is de inhoud van de beleidsregels zeer beperkt geworden. Zo beperkt zelfs dat er vraagtekens zijn te zetten bij de toegevoegde waarde ervan.

³¹ Beleidsregels verlagen subsidie POP 2, Stcr. 2010, 16666. Laatstelijk gewijzigd door Stcr. 2012, 7034.

Hoofdstuk 4. De relatie tussen het nationale recht en het Unierecht

§4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt onderzocht hoe Europese regels doorwerken in Nederland. Dat geldt vooral voor art. 23, lid 1 Vo. 73/2009. In §4.2 worden een aantal beginselen besproken waarmee lidstaat Nederland en de nationale rechter rekening dienen te houden. In §4.3 wordt het controlemiddel van de Commissie, een audit, onder de loep genomen. §4.4 legt uit wat een prejudiciële vraag inhoudt en in §4.5 wordt uitgelegd wat informative notes zijn en wat deze betekenen voor dit onderzoek. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvatting.

§4.2 Uitgangspunten Europa

Naast de al besproken rechtstreekse werking van Europese verordeningen en richtlijnen zijn er een aantal beginselen waarmee een lidstaat rekening dient te houden:

- Het beginsel van loyale samenwerking (ook beginsel van gemeenschapstrouw genoemd);
- Het gelijkheidsbeginsel
- Het evenredigheidsbeginsel;
- Conforme interpretatie;
- Bestuurlijke of strafrechtelijke sanctie
- Doel Vo.73/2009

Ad. 1 Het beginsel van loyale samenwerking

Dit beginsel vindt men terug in artikel 4, lid 3 VEU:

“Krachtens het beginsel van loyale samenwerking respecteren de Unie en de lidstaten elkaar en steunen zij elkaar bij de vervulling van de taken die uit de Verdragen voortvloeien.

De lidstaten treffen alle algemene en bijzondere maatregelen die geschikt zijn om de nakoming van de uit de Verdragen of uit de handelingen van de instellingen van de Unie voortvloeiende verplichtingen te verzekeren.

De lidstaten vergemakkelijken de vervulling van de taak van de Unie en onthouden zich van alle maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie in gevaar kunnen brengen.”

Belangrijk voor dit onderzoek zijn de algemene en bijzondere maatregelen die getroffen moeten worden en het onthouden van handelingen die verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie in gevaar kunnen brengen

Nederland is dus gehouden om de verplichtingen die voortvloeien uit verordening 73/2009 en uitvoeringsverordening 2011/2009 na te komen. En wel op een zodanige manier dat niet gezegd kan worden dat het in strijd is met het beginsel van loyale samenwerking.³²

Ad. 2 Het gelijkheidsbeginsel

Betekenis gelijkheidsbeginsel.³³

Dit beginsel is in Nederland opgenomen in artikel 1 van de Grondwet. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook is niet toegestaan.

Dit beginsel is daarnaast opgenomen in artikel 20 van het Handvest.³⁴

³² Jans, Prechal & Widdershoven, *Inleiding tot het Europees bestuursrecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2011, pag.33.

³³ Jans, Prechal & Widdershoven, *Inleiding tot het Europees bestuursrecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2011, pag.129/ 131.

³⁴ Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, *PbEG 2000*, C. 364/01.

Het gelijkheidsbeginsel moet zorgen dat gelijke behandeling voor de burgers gegarandeerd is. In het VWEU komt het gelijkheidsbeginsel terug in een aantal specifieke discriminatieverboden. Bijvoorbeeld:

- Artikel 18, discriminatieverbod op nationaliteit;
- Artikel 40, discriminatieverbod tussen consumenten of producenten;
- Artikel 157, discriminatieverbod op grond van geslacht.

Toepassen van het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod vereist dat vergelijkbare situaties gelijk en verschillende situaties verschillend behandeld worden. Beoordeelt moet worden of er sprake is van een vergelijkbare situatie tussen twee ongelijk behandelde situaties.

Ad. 3 Het evenredigheidsbeginsel

*Betekenis evenredigheidsbeginsel*³⁵

In de rechtspraak van het Europees Hof van Justitie (hierna het Hof) wordt aanvaard dat het evenredigheidsbeginsel drie onderdelen bevat:

- 1) De nationale maatregel moet **geschikt** zijn om het te beschermen belang ook daadwerkelijk te beschermen. Er moet een causaal verband zijn tussen maatregel en doel.

Voorbeeld:

De Nitraatrichtlijn is aangewezen als beheerseis voor XC. Vervuiling van het milieu door meststoffen moet voorkomen worden. In Nederland is het Besluit gebruik meststoffen als randvoorwaarde aangewezen. Alle normen, gesteld in de Nitraatrichtlijn zijn geïmplementeerd en daardoor kan gesteld worden dat de nationale norm geschikt is.

- 2) De maatregel moet **onmisbaar** en daardoor noodzakelijk zijn. Er mag om hetzelfde doel te bereiken geen ander middel zijn dat minder belastend is
Het Bgm is het enige besluit die gestelde normen verplicht stelt.
- 3) Het evenredigheidsbeginsel is sensu stricto. Dat betekent dat een maatregel onevenredig is wanneer de door veroorzaakte belasting niet in verhouding staat tot het doel of bereikte resultaat. Maatregel en doel/ resultaat moeten in **evenwicht** zijn.

Het evenredigheidsbeginsel vindt men terug in artikel 5, lid 4 VEU:

“Krachtens het evenredigheidsbeginsel gaan de inhoud en de vorm van het optreden van de Unie niet verder dan wat nodig is om de doelstellingen van de Verdragen te verwezenlijken.

De instellingen van de Unie passen het evenredigheidsbeginsel toe overeenkomstig het protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.”

Met het protocol wordt het protocol (nr. 2) betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, onderdeel van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie bedoelt.

³⁵ Jans, Prechal & Widdershoven, *Inleiding tot het Europees bestuursrecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2011, pag.144-145.

Standaard arrest van het Hof betreft de zaak Fedesa.³⁶

Het Hof moest in de zaak Fedesa onder andere de vraag beantwoorden of de nationale wetgeving in strijd is met het evenredigheidsbeginsel.

Nationale wetgeving stelde een verbod in op het gebruik van hormonale stoffen in de veehouderij. Deze wetgeving was, deels, gebaseerd op een Europese richtlijn. In deze zaak bestrijdt de organisatie Fedesa de geldigheid van de nationale wetgeving omdat zij vindt dat een absoluut verbod op de toediening van vijf betrokken hormonen **ongeschikt** zijn ter verwezenlijking van de gestelde doeleinden, omdat het in de praktijk onmogelijk zou zijn toe te passen en tot het ontstaan van een gevaarlijke zwarte markt zou leiden. In de tweede plaats zou een absoluut verbod **niet nodig** zijn, omdat de ongerustheid van de consumenten gewoon door het verspreiden van inlichtingen en adviezen zou kunnen worden weggenomen. Ten slotte zou het bestreden verbod **veel grotere nadelen** meebrengen, (zeer hoge financiële verliezen voor de handelaren) dan de voordelen in het algemeen belang die het zou hebben.

Het Hof oordeelde echter dat het evenredigheidsbeginsel niet was geschonden.

Het Hof verwoordt dat als volgt:

*Volgens vaste rechtspraak van het Hof maakt het evenredigheidsbeginsel deel uit van de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht. Volgens dit beginsel zijn maatregelen waarbij economische activiteiten worden verboden, slechts wettig wanneer zij **geschikt en noodzakelijk** zijn voor de verwezenlijking van de legitieme doelstellingen die met de betrokken regeling worden nagestreefd, met dien verstande, dat wanneer een keuze mogelijk is tussen meerdere geschikte maatregelen, die maatregel moet worden gekozen die **de minste belasting** met zich brengt en dat de veroorzaakte nadelen niet onevenredig mogen zijn aan het nagestreefte doel.*

Hier zijn direct de drie criteria geschiktheid, noodzakelijkheid en evenwichtigheid te herkennen.

Evenredigheidsbeginsel in de verordening

In uitvoeringsverordening 1122/2009, overweging 75 (oud verordening 796/2004, overweging 57) staat:

“Bij de vaststelling van verlagingen en uitsluitingen moet rekening gehouden worden met het evenredigheidsbeginsel.. enz”

Hiermee wordt expliciet aangegeven dat voor het vaststellen van kortingen op de inkomenssteun het evenredigheidsbeginsel van toepassing is.

Evenredigheidsbeginsel in Nederlands recht

Het evenredigheidsbeginsel is gecodificeerd in artikel 3:4, lid 2 Awb.

“De voor een of meer belanghebbende nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.”

³⁶ HvJ EG, 13 november 1990, nr. C-331/88 (Fedesa).

Vóór de wijziging van de Awb in 1994 speelde het evenredigheidsbeginsel vooral een rol bij de beoordeling van sancties. Na de wijziging wordt het bestuursorgaan verplicht om de gevolgen van een besluit in overweging te nemen. Gelet op de drie benoemde eisen van evenredigheid is artikel 3:4, lid 2 Awb vooral een 'evenwichtigheidstoets'.³⁷

Ad. 4 Conforme interpretatie³⁸

Naast het primaire Unierecht (verdragen) moet het secundaire Unierecht (verordeningen en richtlijnen) conform het primaire verdragsrecht worden uitgelegd. Italië is door het Hof veroordeeld omdat zij haar grenzen ten onrechte had gesloten voor invoer van pompoenen terwijl implementatie van een richtlijn die mogelijkheid wel bood.³⁹ Italië had de richtlijn zo moeten vertalen dat invoer wel mogelijk was. In plaats hiervan bedacht Italië allerlei redenen om de invoer onmogelijk te maken. Het Hof ging hier, zoals gezegd, niet mee akkoord.

Conforme uitleg van Europese regels in de nationale rechtsorde biedt de zekerheid dat de nationale rechter zoveel mogelijk de werking van het Unierecht voor ogen heeft. Hoever een nationale rechter daarbij moet gaan valt niet te zeggen. Er is geen jurisprudentie van het Hof gevonden die daar normen voor stelt.

Ad. 5 Bestuurlijke of strafrechtelijke sanctie

Er zijn verschillen op te merken.⁴⁰

Het feit dat landbouwers gekort kunnen worden op een steunaanvraag valt te zien als een sanctie. Binnen het Unierecht wordt verschil gemaakt tussen sancties die straffen tot doel hebben en sancties die niet strafrechtelijk van aard zijn.

Is een sanctie strafrechtelijk van aard dan heeft een betrokkene de bescherming van artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Deze bescherming houdt onder andere in:

- Geen straf zonder schuld;
- De onschuldpresumptie;
- Het zwijgrecht. Men hoeft niet mee te werken aan de eigen veroordeling;
- Nebis in Idem. Men kan niet twee keer worden gestraft voor hetzelfde feit.

Uit jurisprudentie blijkt dat verordeningen die het GLB betreffen niet strafrechtelijk van aard zijn. Daardoor is het hiervoor genoemde artikel 6 EVRM niet van toepassing.

In dit kader wordt als standaardjurisprudentie de arresten Maïzena⁴¹ en Kaserei Champignon Hofmeister genoemd.⁴²

Ad. 6 Doel Vo. 73/2009

Naast algemene uitgangspunten die hiervoor zijn besproken wordt een verordening zelf met een bepaald doel geschreven. Wat de doelen en uitgangspunten zijn van Vo. 73/2009 volgt hierna.

Stimulans, geen boete

Vo. 1122/2009 is de opvolger van Vo. 796/2004. In deze verordening staan de uitvoeringsbepalingen die horen bij Vo. 73/2009.

Ter bestrijding van onregelmatigheden en fraude moeten passende maatregelen worden genomen.⁴³ Het ingevoerde stelsel van kortingen en uitsluitingen, met betrekking tot de

³⁷ Jans, Prechal & Widdershoven, *Inleiding tot het Europees bestuursrecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2011, pag.150. Maar ook *Kamerstukken II*, 1988/ 89, 21 221, nr. 3, p. 62.

³⁸ Jans, Prechal & Widdershoven, *Inleiding tot het Europees bestuursrecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2011, pag.59.

³⁹ HvJ EG, 12 juli 1990, nr. C-128/89 (Commissie tegen Italië).

⁴⁰ Jans, Prechal & Widdershoven, *Inleiding tot het Europees bestuursrecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2011, pag.223-224.

⁴¹ HvJ EG van 15 december 1987, nr. 5/82, *Jur.* 1987, p.4587. (*Maïzena/Balm*).

⁴² HvJ EG van 11 juli 2002, nr. C-210/00 (*Käserei Champignon Hofmeister*).

⁴³ *Overweging 55* van Vo.796/2004.

verplichtingen in het kader van de randvoorwaarden, streeft een ander doel na. Het doel van het stelsel van kortingen en uitsluitingen van Vo. 172/2003 is landbouwers een stimulans te geven om de al bestaande regelgeving op de verschillende terreinen van de randvoorwaarden na te leven.⁴⁴ Een stimulans dus, niet beboeten.

Het hele jaar verantwoordelijk

Een landbouwer moet zijn landbouwgrond maar op 1 dag per jaar ter beschikking hebben om voor volledige uitbetaling in aanmerking te komen. Deze ene dag doet echter niet af aan het feit dat landbouwers gedurende het kalenderjaar voor alle opgegeven landbouwgrond aansprakelijk blijven voor niet-nalevingen.⁴⁵

Dat betekent zoveel als:

Een landbouwer ontvangt op basis van zijn opgave per 15 mei voor het hele kalenderjaar directe betalingen. Hij blijft dan ook het hele jaar verantwoordelijk voor niet-nalevingen die gepleegd worden op de door hem opgegeven landbouwgrond. Zelfs na vervreemden van de landbouwgrond.

Vaststellen kortingen en uitsluitingen

Als er sprake is van niet naleven van randvoorwaarden dan moeten kortingen en uitsluitingen worden vastgesteld met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel.⁴⁶ Dit is een opdracht aan lidstaten waarmee dit Europees uitgangspunt wordt bevestigd.

Nalatigheid

Overweging 57 gaat verder met dat kortingen alleen worden toegepast als de landbouwer nalatig is geweest of met opzet heeft gehandeld.

Vervolg nalatigheid

Art. 71, lid 1 Vo. 1122/2009, korting bedraagt in principe 3%, maar kan op basis van het controleverslag naar 1 of 5 procent worden bijgesteld

Het controleverslag

Art. 54, lid 1 Vo.1122/2009 zegt dat over elke controle de bevoegde controleautoriteit een controleverslag opstelt. Een controleverslag dat door de CCA aan DR gemeld moet worden zodat DR het op te leggen kortingspercentage kan berekenen.

§4.3 Audit

Op grond van artikel 17 VEU heeft de Commissie de bevoegdheid toe te zien op de toepassing en naleving van het Unierecht in de lidstaten.

“De Commissie bevordert het algemeen belang van de Unie en neemt daartoe passende initiatieven. Zij ziet toe op de toepassing van zowel de Verdragen als de maatregelen die de instellingen krachtens deze Verdragen vaststellen.”

Verantwoordelijk voor het GLB is het Directoraat Generaal Landbouw- en plattelandontwikkeling (hierna DG-agri genoemd). De Roemeen Dacian Cioloş is de huidige Commissaris.

Op basis van Vo. 1290/2005, artikel 31 heeft de Commissie de bevoegdheid om een zogeheten conformiteitsgoedkeuring te geven.⁴⁷ Dit betreft de gelden die beschikbaar zijn voor landbouwers afkomstig uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandontwikkeling (ELFPO).

De Commissie kan hiertoe controles uitvoeren.

⁴⁴ Overweging 56 van Vo.796/2004.

⁴⁵ Overweging 3 van Vo.146/2008.

⁴⁶ Overweging 57 van Vo.796/2004.

⁴⁷ Verordening (EG) nr. 1290/2005 van de Raad van 21 juni 2005.

Hét controlemiddel van de Commissie is een audit. Door middel van een audit kan de DG-agri een lidstaat controleren op correcte uitbetaling van, in dit geval, de inkomenssteun die aan Nederlandse landbouwers is betaald. Als aan alle verplichtingen voldaan wordt dan blijft de audit zonder gevolgen. Als naar aanleiding van een audit blijkt dat niet aan alle vereisten van de betrokken verordening(en) is voldaan kan een financiële correctie volgen. De Commissie hanteert voor de berekening van de financiële correctie richtsnoeren.⁴⁸

Na afloop van een audit wordt de lidstaat met een conformiteitsbrief op de hoogte gebracht van de bevindingen van de auditor. Hierop kan de lidstaat reageren en uiteindelijk volgt de definitieve brief van de Commissie. Op basis van deze brief kan, zoals gezegd, een financiële correctie volgen. Concreet betekent dit dat Nederland ontvangen, en al uitgegeven, geld moet terugbetalen.

De lidstaat wordt gewezen op zaken die niet EU-conform zijn geïmplementeerd en moet geconstateerde fouten aanpassen. In het kader van dit onderzoek is gekeken is of er audit(s) zijn uitgevoerd in Nederland met betrekking tot het GLB. Dat blijkt in 2007 en in 2011 het geval te zijn. Onderzocht is of uit deze audits conclusies getrokken kunnen worden die van belang zijn voor dit onderzoek. Met andere woorden zijn er tijdens de audits bevindingen of opmerkingen gedaan die betrekking hebben op het toerekenen van niet-nalevingen.

§4.3.1 Audit 2007

In 2007 is er een audit uitgevoerd door de Commissie. Gekeken is of Nederland zich houdt aan alle vereisten van de betrokken verordeningen. Dat waren destijds de verordening 1782/2003 met uitvoeringsverordening 796/2004.⁴⁹

Er werden een aantal tekortkomingen geconstateerd.

Voorbeelden hiervan zijn:

Punt 10: Instructies voor beoordeling opzet ontbreken;

Punt 11: Nederland stelt het kortingspercentage te laag vast;

De belangrijkste tekortkoming staat echter in punt 12:

Nederland legt na het geven van een waarschuwing, bij het niet naleven van een randvoorwaarde, geen korting op. De Commissie wijst Nederland op de verplichting dat elke niet-naleving moet leiden tot een korting (zie §3.4.2, wijziging 2008).

Deze tekortkomingen moet Nederland ongedaan maken. Dat is gebeurd door het aanpassen van de beleidsregels en het aanpassen van de Regeling. Als gevolg van deze aanpassingen is ook de controlemethodiek van de NVWA en de medehandhavers aangepast.

Deze bevindingen hebben een directe relatie met verordening 1782/ 2003, artikel 6. Er worden meer en vaker niet-nalevingen toegerekend aan de landbouwers.

Wat niet door de Commissie is onderzocht tijdens de audit is hoe in Nederland het CBb oordeelt en of dat oordeel wel EU-conform is.

Ter informatie:

Naar aanleiding van de audit in 2007 heeft de Commissie Nederland een sanctie opgelegd van 14, 5 miljoen euro.⁵⁰

Dit bedrag wordt niet in mindering gebracht op de betalingen van landbouwers maar wordt door Nederland uit algemene middelen betaald (lees: door de belastingbetaler).

⁴⁸ Richtsnoeren voor de berekening van financiële consequenties bij de voorbereiding van de beschikking inzake de goedkeuring van de rekeningen in het kader van het EOGFL-garantie.

⁴⁹ Zie voetnoot 19.

⁵⁰ Zie hiervoor het persbericht van de Europese Commissie.

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/142&format=HTML&aged=0&language=NL&guilanguage=en>

§4.3.2 Audit 2011

In 2011 is Nederland opnieuw door een auditteam van de Commissie bezocht. De Commissie heeft weer een aantal bevindingen gedaan en heeft, net als in 2007, een conformiteitsbrief gestuurd.⁵¹ Op basis van deze brief loopt Nederland het risico geconfronteerd te worden met een terugvordering van de Commissie.

Voorbeelden van bevindingen:

- Niet alle randvoorwaarden zijn geïmplementeerd
- De werkinstructies voor de inspecteurs zijn onvoldoende volledig beschreven
- De Commissie stelt vraagtekens bij het aantal niet-nalevingen van gering belang (niet-naleving van gering belang is omschreven in §2.3.1)

Net als in de conformiteitsbrief uit 2007 worden er geen opmerkingen gemaakt met betrekking tot de uitleg van art. 23, lid 1 (oud artikel 6) Vo.73/2009, het toerekenen van niet-nalevingen aan de landbouwer.

Het antwoord of en hoeveel Nederland moet terugbetalen kan in dit onderzoek niet beantwoord worden. Het sturen van de conformiteitsbrief is de eerste stap in een proces dat jaren kan duren. Ter illustratie: De hiervoor genoemde audit uit 2007 kwam tot een korting die uiteindelijk is vastgesteld en gepubliceerd in 2012.

§4.4 Vragen aan DG Agri

In het kader van dit onderzoek zijn op 18 december 2011 schriftelijk vragen gesteld aan DG-agri. DG-agri is immers het orgaan dat verantwoordelijk is voor het GLB en de controle op naleving door de lidstaten.

Deze vragen waren specifiek gericht op de juridische uitleg van art. 23, lid 1 Vo. 73/2009:

- Wat is rechtstreeks toeschrijven van nalaten of handelen aan de landbouwer?
- Wat is de precieze bedoeling van de Raad ingeval er sprake is van overdracht van grond? Moet het gedrag van een derde altijd worden toegerekend aan de landbouwer? Zo ja, geldt dat ook voor een opzettelijke niet-naleving van een randvoorwaarde?
- Wat is de werkwijze van een auditor? Heeft hij/ zij mogelijk een eigen interpretatieruimte?

Op 28 februari 2012 was het antwoord, na herhaalde herinneringen:

"In reactie op uw vragen in uw mail moet ik u informeren dat de interpretatie van de artikelen 6 van 1782/2003 en artikel 23 van verordening 73/2009 momenteel onderwerp is van een prejudiciële Hofzaak (C-011/12 Maatschap LA ea). Het resultaat hiervan zal waarschijnlijk interessant zijn voor uw studie.

Wat betreft uw vraag over de auditoren, hun doelstelling is het geven van een redelijke garantie dat de regels die toegepast worden in het GLB worden gerespecteerd en de lidstaten controlesystemen hebben opgesteld die conform de regelgeving zijn en effectief zijn."⁵²

Op basis van deze antwoorden kunnen helaas geen inhoudelijke conclusies worden getrokken. Wat de reden voor dit ontwijkend antwoord is laat zich raden. Het is zeer goed mogelijk dat de Commissie geen antwoord wil geven op vragen die gericht zijn op de inhoud van een Europese verordening of richtlijn. Het kan zijn dat de werkwijze van de auditoren wel is beschreven maar de Commissie deze niet wil delen met derden. Derde mogelijkheid is dat de auditoren geen vastomlijnde werkinstructie volgen maar zich laten leiden door wat zij tijdens een audit aantreffen en dat spiegelen aan de tekst van de verordening of richtlijn.

⁵¹ Brief van de Commissie van 11 april 2012, Ref. Ares(2012)441343 - 11/04/2012.

⁵² E-mail ontvangen van DG-agri d.d. 28 februari 2012.

§4.5 Uitspraak op prejudiciële vraag

Als een nationale rechter twijfels heeft over de uitleg van een artikel uit een verordening dan kan er een prejudiciële vraag aan het Europees Hof van Justitie gesteld worden. Dit op basis van artikel 267 VWEU. Hierin staat onder andere:

*“Het Hof van Justitie van de Europese Unie is bevoegd, bij wijze van prejudiciële beslissing, een uitspraak te doen
a) over de uitlegging van de Verdragen,
b) over de geldigheid en de uitlegging van de handelingen van de instellingen, de organen of de instanties van de Unie.”*

De basis voor deze bevoegdheid is gegeven in artikel 19, lid 3, onder b VEU.

De nationale rechter wacht het arrest van het Hof af voordat hij recht spreekt.

Zouden er prejudiciële vragen zijn gesteld met betrekking tot het GLB dan zou daar mogelijkwerwijs conclusies uit getrokken kunnen worden met betrekking tot het toeschrijven van niet-nalevingen of de uitleg van art. 23, lid 1 Vo. 73/2009. Daarom is gezocht op de officiële internetsite van “Europa”, Eurlex. Daar is onder andere jurisprudentie van het Hof te raadplegen.⁵³

Er is op Eurlex maar één relevante prejudiciële vraag gevonden die is gesteld aan het Hof. Deze zaak betreft het afwijzen van de steunaanvraag tot het jaar 2006, Omejc tegen de Republiek Slovenië. Afwijzen om reden van weigeren controle.⁵⁴

De zaak in het kort weergegeven:

“Omejc heeft een aanvraag ingediend voor rechtstreekse landbouwsteun voor 2006. Tijdens een controle werd een niet-naleving van een randvoorwaarde geconstateerd. Hierop volgde een hercontrole. De hercontrole was aangezegd aan de vader van Omejc. De vader had niet de beschikking over de benodigde administratie waardoor de controle niet kon worden afgehandeld. De steunaanvraag werd vervolgens afgewezen omdat Omejc de controleur niet in staat had gesteld te controleren en zodoende de controle had geweigerd”

Het Hof oordeelde dat er pas sprake is van weigeren als de vertegenwoordiger van de landbouwer bevoegd is om namens het bedrijf te handelen. De vader van Omejc was niet bevoegd en de weigering kon daarom niet toegerekend worden aan Omejc.

De conclusie met betrekking tot het toerekenen van het handelen of nalaten door een landbouwer ligt voor de hand. Er is pas sprake van weigeren controle als de weigering gedaan is door een persoon die namens het bedrijf mag spreken. Het handelen van die persoon mag de landbouwer worden toegeschreven.

Een dergelijke uitspraak is ook voor de Nederlandse rechter van belang omdat in vergelijkbare gevallen in Nederland het oordeel van de rechter gelijkluidend zal moeten zijn aan die van het Hof.

⁵³ http://eur-lex.europa.eu/RECH_menu.do?ihmlang=nl.

⁵⁴ HvJ EU, 16 juni 2011, C-536/09 (Omejc/Republiek Slovenië).

§4.6 Informative notes

Lidstaten kunnen vragen stellen aan DG-agri. Hoe moeten artikelen geïnterpreteerd worden, hoe moeten rekenregels toe worden gepast enzovoorts.

De antwoorden die DG-agri geeft hebben geen officiële status, maar lidstaten kunnen ervan uitgaan indien zij handelen conform het gegeven antwoord zij handelen in overeenstemming met de betreffende verordening of richtlijn.

DG-agri maakt dit duidelijk door een clausule op te nemen in het antwoord:

"It is intended for purposes of information only and is not legally binding. These informative notes do not prejudice any decision by the Court of Justice, which alone is competent to hand down legally binding rulings on the validity and interpretation of acts adopted by Community institutions. Furthermore, it is emphasised that Member States have a responsibility to properly apply the law of the European Union."

In het Nederlands betekent dit zoveel als: De gegeven antwoorden zijn informatief bedoeld en zijn niet juridisch bindend. De antwoorden staan los van het oordeel van Het Hof van Justitie. De nadruk wordt gelegd op de verantwoordelijkheid van iedere lidstaat om de wetten van de Europese Unie op een juiste wijze toe te passen.

Onderzocht is of er informative notes zijn met betrekking tot het GLB. Dat blijkt inderdaad zo te zijn.⁵⁵

In dit document worden vele vragen gesteld door lidstaten en antwoorden gegeven door de Commissie. De meeste vragen zijn van praktische aard: hoe moeten bijvoorbeeld kortingspercentages worden berekend in een bepaald geval.

Het document is onderzocht op vragen die betrekking hebben op het toeschrijven van niet-nalevingen van randvoorwaarden. Dit in relatie tot Vo. 73/2009, artikel 23, lid 1 (oud verordening 1782/2003, artikel 6). Er zijn twee vragen gesteld:

- Een vraag, 2008/4, heeft betrekking op overdracht van grond en wie in welk geval aansprakelijk is voor de niet-naleving van een randvoorwaarde. Het antwoord van de Commissie is gelijk aan wat in het voorbeeld genoemd in § 2.3.1 "Verlaging of uitsluiting van betalingen bij niet-naleving van randvoorwaarden" is behandeld. Uit het antwoord van de Commissie volgen geen nieuwe inzichten.
- Een vraag, 2010/6, was erg interessant. De vraag was letterlijk:

"Could you clarify Article 23 of Regulation (EC) 73/2009?"

In het Nederlands: Kunt u artikel 23 van Vo. 73/2009 duidelijk maken/ verhelderen?

Het antwoord was minder duidelijk dan de vraag.

De Commissie herhaalt alleen maar de letterlijke tekst van artikel 23. Feitelijk wordt er daarom geen antwoord gegeven op de gestelde vraag.

Bijlage 6 Informative notes: Voorpagina en pagina's 55, 56 en 149.

⁵⁵ *Informative notes on cross compliance*, questions and replies given to the member states year 2005-2010. Vraag 2008/4 en vraag 2010/6.

Samenvatting

Europa kent een aantal uitgangspunten waar lidstaten rekening mee moeten houden. Lidstaten moeten loyaal zijn en alle maatregelen nemen die nodig zijn om aan Europese verplichtingen te voldoen. Lidstaten moeten zich onthouden van maatregelen die juist de Europese doelen in gevaar brengen.

Binnen Europa geldt het evenredigheidsbeginsel. Dat beginsel komt er op neer dat nationale regels geschikt, onmisbaar en evenwichtig moeten zijn. In Nederland vinden we dit beginsel (deels) terug in artikel 3:4, lid 2 Awb. Lidstaten/ rechters moeten Europese normen conform interpreteren. Wat betekent dat regels, zoveel mogelijk, zoals ze bedoelt zijn worden ingevoerd.

De Commissie kan door middel van een audit lidstaten controleren op correcte naleving van de Europese regels. Door een audit wordt steeds duidelijker hoe de Commissie vindt dat regels uitgelegd moeten worden. Nederland is in 2007 en in 2011 gecontroleerd door de Commissie. In beide gevallen zijn er bevindingen die om verbetering vragen. Een van de belangrijkste bevindingen uit 2007 is dat Nederland geen kortingen oplegt wanneer er een waarschuwing is gegeven voor een niet-naleving van een randvoorwaarde. Nederland moet als gevolg van de audit uit 2007 14,5 miljoen euro terugbetalen aan de Commissie.

Als een nationale rechter twijfels heeft over de uitleg van een artikel uit een verordening of richtlijn dan kan het Hof om uitleg gevraagd worden. Dit gaat door het stellen van een zogeheten prejudiciële vraag. Er is een prejudiciële vraag en antwoord gevonden die betrekking heeft op verordening 73/2009. Het antwoord op deze vraag heeft duidelijk gemaakt wat onder het begrip weigeren van een controle moet worden verstaan.

De uitvoeringsverordening 1122/2009 zegt in de overwegingen dat het doel van de verordening niet is om onregelmatigheden en fraude te bestrijden maar dat het doel is landbouwers te stimuleren zich aan de regels te conformeren.

Iedere niet-naleving moet gemeld worden en van iedere controle moet een rapport opgesteld worden.

Kortingen en uitsluitingen moeten vastgesteld en toegepast worden rekening houdend met het evenredigheidsbeginsel. Daarnaast moet er sprake zijn van nalatigheid of opzet bij de landbouwer.

Lidstaten hoeven niet te wachten op een audit of een prejudiciële vraag aan het Hof. Lidstaten mogen informele vragen stellen aan de Commissie. De antwoorden zijn weliswaar onder voorbehoud van een eventuele uitspraak van het Hof maar ze zijn wel richting bepalend voor lidstaten. Er zijn informative notes gevonden waarbij twee vragen zijn gesteld die betrekking hebben op verordening 73/2009, artikel 23, lid 1 (oud 1782/2003). Het antwoord van de Commissie levert geen bruikbare informatie op voor dit onderzoek.

Hoofdstuk 5. Het College van Beroep voor het bedrijfsleven

§5.1 Inleiding

In hoofdstuk 3 is de implementatie van het GLB in Nederland omschreven. Onderdeel van de implementatie zijn de beleidsregels. Beschreven is dat een besluit van DR om een landbouwer te korten op zijn inkomenssteun een besluit is in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Als een landbouwer het niet eens is met het besluit van DR dan staat bezwaar en beroep open. In §5.2 wordt de procedure beschreven die DR volgt bij het nemen van een besluit en het daarop volgend bezwaar. Na bezwaar komt mogelijk een beroep. Welke instantie waarvoor bevoegd is komt ook aan de orde in deze paragraaf.

In §5.3 wordt artikel 23, lid 1 van Vo. 73/2009 besproken. Het zal blijken dat het toeschrijven van een niet-naleving aan een landbouwer minder eenvoudig is dan op het eerste gezicht lijkt.

In §5.4 komt de rol van het CBb in beeld. Er wordt aan de hand van een casus jurisprudentie genoemd die laat zien hoe het CBb oordeelt. Deze paragraaf sluit af met een opmerkelijke uitspraak van de Rechtbank Den Haag en de uitspraak van het CBb die aanleiding was voor het stellen van prejudiciële vragen aan het Europese Hof van Justitie. Ook dit hoofdstuk eindigt met een samenvatting.

§5.2 Rechtsbescherming

De Awb biedt een landbouwer (volgens artikel 1:2 lid 1 Awb een belanghebbende), die het niet eens is met het besluit van DR om zijn inkomenssteun te korten, de mogelijkheid de rechter het besluit van DR te laten toetsen. Hij moet hiertoe eerst bezwaar maken tegen het besluit.

Binnen de Awb geldt, als hoofdregel, dat het bestuur dat het bestreden besluit heeft genomen in de gelegenheid moet worden gesteld om het besluit te heroverwegen en mogelijk gemaakte fouten te herstellen. Het bestuursorgaan doet dit naar aanleiding van het bezwaar dat belanghebbende maakt. Er moet eerst bezwaar gemaakt worden voordat een beroepsprocedure bij de rechter mogelijk is (art. 7:1 jo. art. 1:5 Awb). Dit wordt ook wel de bestuurlijke voorprocedure genoemd omdat het een procedure is die voorafgaat aan de procedure bij de rechter.

Besluitvorming Dienst Regelingen

Ontvangt DR geen rapportage van de CCA, waaruit het niet naleven van een randvoorwaarde blijkt, dan wordt de aanvraag volledig uitbetaald. Zijn er wel, een of meerdere randvoorwaarden, overtreden dan wordt de toepasselijke korting berekend. DR brengt de landbouwer schriftelijk van dit besluit op de hoogte.

De landbouwer heeft dan twee opties. Hij kan de korting accepteren en verder geen stappen ondernemen. De tweede optie is dat de landbouwer bezwaar maakt bij DR. DR zal vervolgens de beslissing herbeoordelen en de landbouwer wordt, indien noodzakelijk, in de gelegenheid gesteld te worden gehoord.

Stappen die DR volgt bij het nemen van een besluit:

- DR neemt een beslissing en deelt deze schriftelijk mee aan de landbouwer;
- De landbouwer kan tegen deze beslissing bezwaar maken;
- Hierna kan een hoorzitting volgen;
- DR (her)onderzoekt alle, mogelijk nieuwe, feiten en omstandigheden;
- DR neemt een definitieve beslissing op het bezwaar;
- Landbouwer kan nu twee beslissingen nemen:
 - 1) Beslissing DR accepteren
 - 2) Beslissing DR niet accepteren en in beroep gaan.

De landbouwer kan tijdens het horen zijn bezwaren toelichten en mogelijk feiten of omstandigheden aandragen die onbekend waren bij DR. DR kan op haar beurt het genomen besluit toelichten en verduidelijken.

DR (her)overweegt haar eerder genomen besluit en komt tot een definitieve beslissing. In deze beslissing van DR wordt uitgelegd waarom er wel of niet rekening is gehouden met de argumenten van de landbouwer.

Als de landbouwer het niet eens is met het besluit van DR dan kan hij in beroep gaan. DR geeft in het besluit aan bij welk rechtscollege de landbouwer het beroepsschrift moet indienen.

Betreft het een korting op de inkomenssteun (pijler 1) dan moet het beroep ingesteld worden bij het CBb. Gaat het om een subsidie agrarisch natuurbeheer (pijler 2) dan moet het beroep ingesteld worden bij de rechtbank.

CBb of rechtbank/ Raad van State

De wetgever beoogt met het verplicht bezwaar maken het aantal zaken dat aan de rechter wordt voorgelegd te verminderen.⁵⁶ In veel gevallen zal er na de bezwaarprocedure niet de stap genomen worden naar de rechter te gaan.

Besluit Minister/ Staatssecretaris (pijler 1)

DR neemt namens de Minister/ Staatssecretaris besluiten. Omdat de Regeling mede gebaseerd op artikel 19 Landbouwwet is het CBb de instantie waar belanghebbende, in eerste en enige instantie, beroep kan aantekenen tegen een besluit van DR. Hoger beroep tegen een uitspraak van het CBb is niet mogelijk.

Landbouwwet, artikel 46:

“Tegen een op grond van de artikelen 13, 15, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 26 en 32 genomen besluit kan een belanghebbende beroep instellen bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven.”

Deze besluiten vallen om de hierboven genoemde reden onder de werkingssfeer van de landbouwwet.

Besluit provincie (pijler 2)

DR neemt namens de provincies besluiten. Beroep tegen een dergelijk besluit moet worden ingesteld bij de rechtbank (absolute competentie artikel 8:1 Awb). Welke rechtbank bevoegd is regelt artikel 8:7 lid 1 Awb (relatieve competentie):

“De binnen het rechtsgebied waarvan het bestuursorgaan (de provincie) zijn zetel heeft”.

In het geval dat een belanghebbende door de rechtbank in het ongelijk wordt gesteld dan staat hoger beroep open bij de Raad van State. Dit op basis van artikel 47 Wet op de Raad van State.

§5.3 Analyse artikel 23, lid 1 Vo. 73/2009

De centrale vraag van dit onderzoek betreft de interpretatie van artikel 23, lid 1 van Vo. 73/2009. Art. 23 is de opvolger van art. 6 Vo.1782/2003.⁵⁷

Het lijkt overbodig een artikel te vermelden dat niet meer geldig is. Kennis van artikel 65 is echter noodzakelijk om de totstandkoming van artikel 23 te begrijpen.

⁵⁶ G. Van Ballegooij e.a 2008, *Bestuursrecht in het Awb-tijdperk*, Deventer: Kluwer 2008, p. 194-195.

⁵⁷ Art. 65, lid 2 van uitvoeringsverordening Vo. 796/ 2004 gaf nadere invulling aan artikel 6.

Art. 65, lid 2 Vo. 796/2004 luidde:

Landbouwer moet “ZELF” niet-naleving begaan

*“Voor de toepassing van artikel 6, lid 1 van Verordening (EG) 1782/2003 wordt een handelen of nalaten rechtstreeks aan de betrokken landbouwer toegeschreven indien deze de niet-naleving (**zelf**) heeft begaan en ten tijde van de constatering van de niet-naleving verantwoordelijk draagt voor het bedrijf, de oppervlakte, de productie-eenheid of het dier in kwestie. Is het bedrijf, de oppervlakte, de productie-eenheid of het dier in kwestie overgedragen aan een landbouwer nadat de niet-naleving was begonnen, dan wordt de ondernemer op gelijke wijze aansprakelijk gesteld indien hij de niet-naleving in stand heeft gehouden, op voorwaarde dat hij die niet-naleving redelijkerwijs had kunnen opsporen en beëindigen.”*

Er is kennelijk pas sprake van een niet-naleving als de landbouwer deze niet-naleving zelf heeft begaan.

Dat de Commissie dit zo niet had bedoeld blijkt uit een rectificatie.⁵⁸ Het woord “zelf” moest worden verwijderd. Dit was nodig omdat in geval een landbouwer, strikt genomen, niet zelf handelde hij toch aansprakelijk gesteld moet kunnen worden. Door diverse vertaalproblemen in lidstaten was deze verduidelijking gewenst.⁵⁹ Hiermee wordt de bedoeling van de Verordening duidelijker. Ook een doen of nalaten van een ander moet aan de landbouwer toegeschreven kunnen worden.

Vanaf 1 april 2008 luidt de formulering van artikel 6 als volgt:

Niet-naleving rechtstreeks toeschrijven aan landbouwer

*“In het geval dat de uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen of de eisen inzake een goede landbouw- en milieuconditie op enigerlei tijdstip in een bepaald kalenderjaar (hierna „het betrokken kalenderjaar” genoemd) niet worden nageleefd, en **de betrokken niet-naleving het gevolg is van een handelen of nalaten dat rechtstreeks kan worden toegeschreven aan de landbouwer** die de steunaanvraag in het betrokken kalenderjaar heeft ingediend, wordt het totaalbedrag van de rechtstreekse betalingen die na toepassing van de artikelen 10 en 11 aan die landbouwer moeten worden verleend, verlaagd of ingetrokken overeenkomstig de op grond van artikel 7 vastgestelde uitvoeringsbepalingen.*

De eerste alinea is ook van toepassing indien de betrokken niet-naleving het gevolg is van een handelen of nalaten dat rechtstreeks kan worden toegeschreven aan de persoon aan of door wie de landbouwgrond was overgedragen. Voor de toepassing van de eerste en de tweede alinea in 2008 stemt het kalenderjaar overeen met de periode van 1 april tot en met 31 december 2008.

Voor de toepassing van dit lid wordt onder „overdragen” alle soorten transacties verstaan waarbij de overdrager de beschikking over de landbouwgrond verliest.”

Het lijkt vreemd dat iemand die geen zeggenschap heeft over landbouwgrond wel geconfronteerd wordt met de gevolgen van het handelen van een derde. De oorzaak hiervoor ligt in art. 44, lid 3 Vo 1782/2003.⁶⁰ In de oude situatie was een subsiliatiteitsvoorwaarde dat een landbouwer zijn percelen grond ten minste 10 maanden per jaar in gebruik had.

Met ingang van 1 april 2008 zijn 1782/2003 artikel 6, lid 1 en artikel 44, lid 3 gewijzigd.⁶¹ Deze wijziging biedt lidstaten de mogelijkheid af te wijken van de eerder genoemde periode van tien maanden. Nederland heeft van deze mogelijkheid gebruik gemaakt en heeft hiervoor de peildatum 15 mei van het betreffende kalenderjaar aangewezen. 15 mei omdat

⁵⁸ Overweging 18 Vo. 239/ 2005 van de Commissie van 11 februari 2005.

⁵⁹ Verordening (EG) nr. 239/2005 van de Commissie van 11 februari 2005.

⁶⁰ Verordening (EG) nr. 319/2008 van de Commissie van 7 april 2008.

⁶¹ Verordening (EG) nr. 146/2008 van de Raad van 14 februari 2008.

deze datum ook geldt voor de jaarlijks verplichte opgave van gegevens met betrekking tot landbouwtelling, mestwetgeving, subsidieaanvragen en de bedrijfstoelag.

Doordat landbouwgrond nog maar op één dag, peildatum 15 mei, feitelijk in gebruik moet zijn bij de steunaanvrager is het vervreemden (verkoop, verhuur, verpachten, grondruil enz.) van landbouwgrond veel makkelijker geworden. Op basis van registratie 15 mei ontvangt de steunaanvrager voortaan het gehele steunbedrag maar hij blijft wel het hele jaar verantwoordelijk voor het naleven van de randvoorwaarden. Zelfs als hij geen zeggenschap meer heeft over het perceel blijft de verantwoordelijkheid bestaan.

Kennelijk vond De Commissie dat ook een ongewenste situatie. Met de inwerkingtreding van Vo. 73/2009 is aan artikel 23, lid 1 de bepaling toegevoegd dat als er sprake is van grondoverdracht en de nieuwe gebruiker pleegt een niet-naleving van een randvoorwaarde én hij is zelf een steunaanvrager dan wordt hij gekort en niet degene die de grond heeft overgedragen.

Is de nieuwe gebruiker echter geen steunaanvrager dan treedt de oorspronkelijke bepaling weer in werking.

9. Voorbeeld:

Landbouwer 1 registreert op 15 mei zijn percelen landbouwgrond om zijn bedrijfstoelagerechten te verzilveren. Hij verkoopt op 1 september een van die percelen landbouwgrond aan landbouwer 2. Landbouwer 2 overtreedt vervolgens een randvoorwaarde op het overgedragen perceel landbouwgrond.

Aan wie wordt de betrokken niet-naleving toegeschreven?

Twee mogelijkheden:

A) Landbouwer 2 is zelf steunaanvrager. Gevolg, toeschrijven aan landbouwer 2.

B) Landbouwer 2 is geen steunaanvrager. Gevolg, toeschrijven aan landbouwer 1.

In 2009 is Vo. 73/2009 van kracht geworden. Oud artikel 6 is omgenummerd tot artikel 23 en luidt sinds dien:

Invoer regel toeschrijven bij overdracht landbouwgrond

*“Wanneer de uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen of de eisen inzake goede landbouw- en milieuconditie op om het even welk moment in een bepaald kalenderjaar (hierna het „betrokken kalenderjaar” genoemd) niet worden nageleefd **tengevolge van een handelen of nalaten dat rechtstreeks kan worden toegeschreven aan de landbouwer** die de steunaanvraag in het betrokken kalenderjaar heeft ingediend, wordt het totaalbedrag van de rechtstreekse betalingen die na toepassing van de artikelen 7, 10 en 11 aan die landbouwer worden of moeten worden toegekend, verlaagd of uitgesloten overeenkomstig de op grond van artikel 24 vastgestelde uitvoeringsbepalingen.*

De eerste alinea is tevens van toepassing wanneer de betrokken niet-naleving het gevolg is van een handelen of nalaten dat rechtstreeks kan worden toegeschreven aan de persoon aan wie of door wie de landbouwgrond was overgedragen.

Voor de toepassing van dit lid wordt onder „overdracht” verstaan enigerlei soort transactie op grond waarvan de cedent de beschikking over de landbouwgrond verliest.

In afwijking van de tweede alinea, wordt vanaf 2010, indien de persoon aan wie het handelen of nalaten rechtstreeks kan worden toegeschreven, een steunaanvraag in het betrokken kalenderjaar heeft ingediend, de vermindering of de uitsluiting toegepast op de aan die persoon toegekende of toe te kennen totale bedragen aan rechtstreekse betalingen.”

Het bestanddeel “ten gevolge van een handelen of nalaten dat rechtstreeks kan worden toegeschreven aan de landbouwer” is essentieel voor dit artikel. Aan hand van een voorbeeld wordt duidelijk welke opties van toepassing kunnen zijn.

10. Voorbeeld:

Een daartoe bevoegd inspecteur neemt een grondmonster van een perceel landbouwgrond. Het perceel is opgegeven op 15 mei door een steunaanvrager. Uit analyse van het grondmonster blijkt dat er verboden gewasbeschermingsmiddelen gebruikt zijn. De middelen zijn door een loonwerker toegepast. Bewezen wordt dat de loonwerker de overtreding met opzet heeft begaan.

Aan wie kan nu deze, opzettelijk gepleegde, niet-naleving worden toegeschreven?
Er zijn twee opties mogelijk:

Optie 1: De grond is in gebruik bij de landbouwer die het perceel heeft opgegeven per 15 mei.
Vragen bij optie 1:

- Wordt de niet-naleving aan de landbouwer toegeschreven of aan de loonwerker?
- Zou de niet-naleving aan de landbouwer worden toegeschreven geldt dat dan ook voor de opzet die aanwezig was bij de loonwerker?

Optie 2: Er is sprake van overdracht van de grond door de landbouwer die het perceel op 15 mei heeft opgegeven.

Vragen bij optie 2:

- Wordt de niet-naleving aan de landbouwer, aan wie de grond is overgedragen, toegeschreven of aan de loonwerker?
- Zou de niet-naleving aan de landbouwer worden toegeschreven geldt dat dan ook voor de opzet die aanwezig was bij de loonwerker?

Opmerking:

Als de landbouwer aan wie de grond is overgedragen zelf geen steunaanvrager is dan blijven alleen de vragen uit optie 1 over.

Wie er volgens het CBb, in de verschillende situaties, gekort wordt op de directe betalingen komt in §5.4 aan bod.

§5.4 Jurisprudentie CBb

De rechter in Nederland is onafhankelijk. Beschreven is dat het Europees recht doorwerkt in het Nederlands recht. De rechters moeten onder andere rekening houden met de uitgangspunten zoals het evenredigheidsbeginsel en de conforme interpretatie van wetgeving.

Gezocht is naar relevante en actuele jurisprudentie van het CBb. Jurisprudentie waaruit blijkt hoe het CBb oordeelt in zaken die betrekking hebben op het GLB.

Gekeken is of het CBb rekening houdt met het evenredigheidsbeginsel, met de conforme interpretatie en aan wie het CBb de niet-nalevingen toeschrijft.

De zaken die aan bod komen volgen een bepaalde lijn. De jurisprudentie gaat in op een zaak waarin de landbouwer zelf een niet-naleving pleegt tot een zaak waar er sprake is van overdracht van grond, waar vervolgens een opzettelijke niet-naleving door een loonwerker wordt gepleegd. Er volgt een omschrijving van de casus en er wordt steeds kort besproken wat het belangrijkste verweer was en wat de beoordeling van het CBb was.

Zaak 1) Kalvermesterij A B.V. te B, appellant tegen de Staatssecretaris van Economische Zaken, landbouw en innovatie, verweerder.⁶²

Landbouwer overtreedt zelf de randvoorwaarde

“Veehouder A. is in 2008 gecontroleerd door de AID. Er werd geconstateerd dat A., in strijd met de regelgeving, oormerken had gebruikt ter identificatie van een tiental kalveren. Hiervoor is een randvoorwaardenkorting opgelegd van 3%.”

Verweer

De veehouder beroept zich op het evenredigheidsbeginsel. Het besluit zou niet in verhouding staan tot het te beschermen algemeen belang. Daarnaast zou er sprake zijn van twee keer straffen voor hetzelfde feit.

Beoordeling geschil

Het CBb oordeelt dat het beroep op het evenredigheidsbeginsel niet kan slagen en verwijst hiervoor naar artikel 3:4 Awb. Het CBb is van oordeel dat, door 3% te korten rekening heeft gehouden met de mogelijkheid om niet 1 of 5% te korten. Van twee keer straffen is geen sprake waarbij het CBb verwijst naar de standaard arresten Maïzena en Kaserei

Champignon Hofmeister.

Beslissing

Bezwaar is ongegrond en de niet-naleving wordt aan de landbouwer, die zelf handelt, toegeschreven.

Zaak 2) V.o.f. A – B, te C, appellant tegen de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, verweerder.⁶³

Landbouwer overtreedt met opzet een randvoorwaarde

“Op 20 februari 2008 heeft A. dierlijke mest op niet emissiearme wijze uitgereden. Dit is een overtreding van een randvoorwaarde. Het met opzet plegen van deze randvoorwaarde wordt erkend door A.”

Verweer

A. beroept zich op het feit dat de door hem gebruikte methode ook emissiearm is. Hij beroept zich op het evenredigheidsbeginsel omdat in een vergelijkbare strafzaak 10 boeren vrij zijn gesproken zonder strafoplegging. De korting die is opgelegd moet op Europese regels gebaseerd zijn en niet op Nederlandse, zo nu het geval is.

Beoordeling geschil

Het CBb neemt de opzet aan omdat die niet is tegengesproken. Het CBb legt de relatie tussen de nationale regelgeving en de beheerseisen uit de GLB verordening 1782/2003 en stelt vast dat verweerde daardoor verplicht was een randvoorwaardenkorting op te leggen. Ook het beroep op het evenredigheidsbeginsel slaagt niet omdat verweerder zich moet houden aan de Europese verordeningen en daar niet vanaf mag wijken.

Beslissing

Bezwaar is ongegrond en het opzettelijk handelen door de landbouwer zelf wordt hem toegeschreven.

In deze zaak laat het CBb duidelijk zien bewust te zijn van de Europese beginselen en deze ook toe te passen.

⁶² CBb 03 november 2011, LJN BU3236.

⁶³ CBb 16 november 2011, LJN BU4531.

Zaak 3) A. B.V., te B, appellant tegen Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, verweerder.⁶⁴

Handelen van een derde toeschrijven aan steunaanvrager

“A. laat door een loonwerker dierlijke mest uitrijden op zijn landbouwgrond. Hij geeft daarbij de opdracht om dat in overeenstemming met de geldende regelgeving te doen. De loonwerker overtreedt echter het Lozingenbesluit, wat een randvoorwaarde is. A. wordt nu gekort op zijn inkomenssteun.”

Verweer

A beroept zich op het feit dat hij de loonwerker vooraf de instructie heeft gegeven om zich aan de wet te houden.

Beoordeling geschil

Het CBb oordeelt dat A. is zijn kwaliteit als eigenaar en beheerder verantwoordelijk is te houden. Ook als dat activiteiten zijn, eventueel door derden, die in strijd met de randvoorwaarden zijn verricht. Het CBb verwijst hiervoor naar een eerder gedane uitspraak.⁶⁵

Het CBb constateert wel een motivatiegebrek bij verweerder (DR). De in 2008 geldende beleidsregels hanteren een initiële korting. De systematiek van initiële kortingen vaststellen heeft het CBb in een eerdere uitspraak afgekeurd.⁶⁶

Opmerking: afschaffen initiële korting is in § 3.4.2 “December 2010” besproken.

Beslissing

Het beroep is gegrond, het percentage korting wordt bijgesteld van 5 naar 3% maar de niet-naleving, begaan door een derde, wordt de steunaanvrager toegeschreven.

Zaak 4) A, te B, appellant, tegen de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, verweerder.⁶⁷

Opzet bij loonwerker niet toerekenen aan landbouwer

“A. is teler van schorseneren. Het toepassen van gewasbeschermingsmiddelen laat hij over aan een loonwerker. Deze loonwerker past, met opzet, gewasbeschermingsmiddelen verkeert toe. Dit is een overtreding van een randvoorwaarde. Steunaanvraag van A. wordt hierop met 20% gekort. De opzet van de loonwerker komt ten laste van A. ”

Verweer (m.b.t. de opzet)

A. Heeft geen invloed op de verboden gedraging. Hij had geen kennis van het toepassen van het verboden middel.

Beoordeling geschil

Het CBb is van oordeel dat de niet-naleving gewoon aan A. kan worden toegeschreven. Echter, het CBb is van oordeel dat uit feiten en omstandigheden moet blijken dat A. bewust het risico op de koop toe heeft genomen dat op zijn grond niet-nalevingen plaats vinden. Pas dan is er sprake van (voorwaardelijk) opzet bij A. In dit concrete geval oordeelt het CBb dat dit niet het geval is.

⁶⁴ CBb 30 september 2011, LJN BT6180.

⁶⁵ CBb 12 mei 2009, LJN BI3578.

⁶⁶ CBb 30 mei 2011, LJN BQ6436.

⁶⁷ CBb 17 november 2011, LJN BU4769.

Beslissing

Het beroep is gegrond en de randvoorwaardenkorting wordt vastgesteld op 3%. De opzet, aanwezig bij een derde kan dus, volgens het CBb, niet zondermeer worden toegeschreven aan de steunaanvragende landbouwer. In deze uitspraak wijkt het CBb dus af van de uitleg die DR aan de beleidsregels geeft.

Zaak 5) A. te B. appellant, tegen de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, verweerder.⁶⁸

Waarschuwing is nog geen niet-naleving

“A. wordt op heterdaad betrapt bij het niet-emissiearm uitrijden van dierlijke mest. Dat is een overtreding van een randvoorwaarde. Hiervoor wordt hij gewaarschuwd. De niet-naleving wordt aan DR gemeld en er volgt een korting”

Verweer

De controleur die A. aansprak heeft A. mondeling gewaarschuwd en heeft A. aanwijzingen gegeven hoe de niet-naleving te beëindigen. A. heeft vervolgens zijn raad opgevolgd en beklagd zich dat hem niet was verteld dat hij een randvoorwaarde overtreden had.

Beoordeling geschil

Het CBb is het met A. eens dat er alleen sprake is van een waarschuwing en dat er geen sprake is van een aanzegging van een geconstateerde niet-naleving. Het CBb oordeelt dat het geven van een waarschuwing geen aanzegging is van de constatering van een niet-naleving maar dat deze juist de boodschap is dat de niet-naleving nog niet aan de orde is.

Beslissing

Er is geen grondslag om een korting op te leggen.

Opmerking:

In dit geval wordt opgemerkt dat vraagtekens gezet kunnen worden bij de uitleg van het CBb. Door een waarschuwing niet te zien als een niet-naleving wordt niet zo conform als mogelijk de beleidsregels uitlegt. Art.70, lid 4 Vo. 1122/009, schrijft voor dat gevallen van niet-naleving worden geacht te zijn geconstateerd indien zij worden vastgesteld door controles van welke aard ook. Hierbij maakt het niet uit of er een proces-verbaal is opgemaakt of dat er sprake is van een (al dan niet mondelinge) waarschuwing. De redenering van het CBb staat haaks op de auditbevinding van de Commissie uit 2007. Daar was nu juist een van de bevindingen dat ook waarschuwingen gelden als niet-naleving (zie ook §4.3.1) die aan Dienst Regelingen gemeld moeten worden.

Zaak 6 Maatschap A en B en C, te D, appellant, tegen de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, verweerder.⁶⁹

Opzettelijke niet-naleving door derde bij overdracht grond. Prejudiciële vraag aan het Hof

“Maatschap A, B&C huren per 1 januari 2009 landbouwgrond van maatschap O&G. Feitelijk gebruik van de grond door A, B&C is per 1 maart 2009. O&G overtreden, met opzet, een randvoorwaarde, dit voor 1 maart. Omdat A, B&C de grond opgeven bij DR, als zijnde gebruiker vanaf 1 januari wordt er een korting van 20% opgelegd aan A, B&C. Dit onder toepassing van artikel 23, lid 1 vo. 73/2009.”

⁶⁸ CBb 17 januari 2012, LJN BV1053.

⁶⁹ CBb 25 oktober 2011, LJN BU1253.

Verweer

Maatschap A, B&C is pas in november 2009 op de hoogte gesteld van de niet-naleving. De maatschap wist dus niet van de niet-naleving. Daarnaast vindt de maatschap dat, gelet op het weer tijdens de niet-naleving, er sprake is van overmacht.

Beoordeling geschil

Het CBb stelt vast dat er sprake is van een opzettelijk gepleegde niet-naleving, waarbij geen sprake is van overmacht. Het CBb stelt vast dat de niet-naleving van O&G is toe te rekenen aan Maatschap A, B&C, maar dat niet kan worden gezegd deze maatschap de niet-naleving zelf (met opzet) heeft gepleegd.

Het CBb twijfelt nu aan de betekenis van art. 23, lid 1 Vo.73/2009. Uitgangspunt van deze verordening is dat kortingen en uitsluitingen vastgesteld worden met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel en dat de landbouwer nalatig moet zijn geweest of met opzet heeft gehandeld. Het doel van het stelsel van kortingen is landbouwers te stimuleren regelgeving na te leven.

Nu de niet-naleving door een ander, O&G, is gepleegd waarbij Maatschap A, B&C zelfs geen weet had van de niet-naleving roept vragen op bij het CBb. Het zou ook mogelijk zijn artikel 23, lid 1, zo uit te leggen dat de niet-naleving van de randvoorwaarde toegerekend kan worden aan maatschap A, B&C. Of er sprake is van opzet bij de maatschap zou in het concrete geval beoordeeld moeten worden.

Tegen deze redenering spreekt overweging 3 uit Vo. 146/2008 (besproken in §5.3). Uit deze overweging volgt dat de landbouwer die een steunaanvraag indient, gedurende het hele betrokken kalenderjaar voor alle landbouwgrond aansprakelijk is in geval van een niet-naleving. Aansprakelijk zelfs na overdracht van de grond waarbij er geen onderscheid wordt gemaakt in het soort niet-naleving of aanwezigheid van opzet.

Beslissing

Het CBb heropent het onderzoek en verzoekt het Hof bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op de vraag (verkort weergegeven):

“Moet artikel 23, lid 1, van verordening 73/2009 zo worden uitgelegd dat een landbouwer een korting wordt opgelegd, zoals die zou zijn opgelegd aan de feitelijke overtreder, aan wie of door wie de grond is overgedragen of betekent de bepaling dat de niet-naleving aan de indiener van de steunaanvraag wordt toegerekend maar dat bij de vaststelling van het kortingspercentage moet worden vastgesteld in hoeverre nalatigheid, schuld of opzet van toepassing is”

Zaak 7) A & T, eisers tegen het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland, verweerder.⁷⁰

Opzettelijke niet-naleving door een derde. Opzet wordt wel toegerekend!

“Tijdens een controle op naleving van de randvoorwaarden constateren controleurs van de AID dat dierlijke meststoffen op niet emissiearm wijze zijn uitgereden. De feitelijke pleger was een door A&T ingehuurd loonwerker. Het niet emissiearm uitrijden is een overtreding van een randvoorwaarde. Op basis van de toen geldende beleidsregels heeft Dienst Regelingen vervolgens een korting opgelegd van 20% omdat er sprake zou zijn van opzettelijk handelen.”

⁷⁰ Rb. 's-Gravenhage 12 oktober 2011, 11/4978. Uitspraak niet gepubliceerd met LJN-nummer.

Verweer

Betwist wordt dat er sprake is van een overtreding en dat er geen sprake zou zijn van opzettelijk handelen. A&T zijn van mening dat Dienst Regelingen de zaak met een waarschuwing kan afdoen.

Dienst Regelingen heeft de bevoegdheid om de korting niet op te leggen of te matigen. Het evenredigheidsbeginsel of de inherente afwijkingsbevoegdheid zou hiertoe aanleiding moeten geven.

Beoordeling geschil

De rechtbank overweegt dat uit het proces-verbaal van de AID wel degelijk de overtreding blijkt. De rechtbank vindt dat er sprake is van opzet omdat hier sprake is van opzet in bestuursrechtelijke zin. Dit op basis van de beleidsregels normenkader randvoorwaarden GLB. Van verlagen of afzien van korting kan geen sprake zijn omdat er sprake is van opzet. Het opleggen van een hogere dan de initiële korting vindt de rechtbank niet onredelijk. Tot slot oordeelt de rechtbank, dat het handelen van de loonwerker aan A&T toe is te rekenen.

Beslissing

Het beroep is ongegrond.

Opmerking:

Waar in zaak 6 het CBb gronden ziet prejudiciële vragen te stellen oordeelt de rechtbank Den Haag dat de, door een loonwerker, opzettelijk gepleegde niet-naleving gewoon aan de steunaanvrager moet worden toegeschreven. Een opmerkelijk verschil in inzicht waarbij de Commissie vraagtekens zou kunnen stellen.

Samenvatting

Dienst Regelingen neemt besluiten waartegen bezwaar en beroep mogelijk is. Voor pijler 1 steunaanvragers staat beroep open bij het CBb, waarbij er geen mogelijkheid is voor hoger beroep. Voor pijler 2 steunaanvragers staat beroep open bij de rechtbank en hoger beroep staat open bij de Raad van State.

Als een niet-naleving van een randvoorwaarde wordt gepleegd door een steunaanvrager zelf dan schrijft het CBb deze toe aan deze steunaanvrager. Dat toeschrijven geldt ook wanneer de steunaanvrager een derde, bijvoorbeeld een loonwerker, inhuurt om werkzaamheden voor hem te verrichten.

Het CBb oordeelt dat het vooraf bepalen van een initieel kortingspercentage niet is toegestaan. Het kortingspercentage moet worden vastgesteld op basis van het controlerapport.

Als er sprake is van opzet bij de steunaanvrager dan wordt de opzet hem toegeschreven. Het CBb oordeelt dat wanneer de opzet aanwezig is bij de derde, deze opzet niet zonder meer aan de steunaanvrager mag worden toegeschreven. De (voorwaardelijke) opzet bij de steunaanvrager moet bewezen worden. De niet-naleving op zich wordt overigens wel toegeschreven aan de landbouwer.

De behandeling van een zaak waarbij er een opzettelijke niet-naleving werd gepleegd én er was sprake van overdracht van grond was aanleiding voor het CBb om prejudiciële vragen aan het Europees Hof van Justitie te stellen. Het CBb wil uitleg hoe artikel 23 nu feitelijk bedoeld is. Op dezelfde dag dat het CBb tot deze uitspraak kwam, oordeelde de Rechtbank Den Haag in een uitspraak dat gepleegde niet-naleving en de opzet, aanwezig bij een derde, aan de steunaanvrager wordt toegeschreven.

Het CBb oordeelt dat wanneer er sprake is van een gegeven waarschuwing er (nog) geen sprake is van een niet-naleving van een randvoorwaarde. Deze uitspraak staat haaks op de auditbevinding uit 2007. Zou deze lijn zich doorzetten dan is er sprake van een EU-risico.

Hoofdstuk 6 Conclusies

Inleiding

In dit hoofdstuk worden de conclusies beschreven die getrokken zijn op basis van de in dit onderzoek beschreven hoofdstukken. De conclusies houden dezelfde volgorde aan als de hoofdstukindeling wat betekent dat in §6.1 de conclusies met betrekking tot de invoer van het gemeenschappelijk landbouwbeleid in Nederland staan. In §6.2 staan de conclusies met betrekking tot de beleidsregels en in §6.3 staan de conclusies met betrekking tot de uitgangspunten van het Europees beleid. In §6.4 worden de conclusies met betrekking tot het CBb beschreven en dit hoofdstuk sluit af met §6.5, waarin antwoord op de centrale vraag wordt gegeven.

§6.1 Invoer landbouwbeleid in Nederland

Conclusie:

Het landbouwbeleid kent twee pijlers. Pijler 1 betreft maatregelen in het kader van de marktwerking en pijler 2 betreft maatregelen gericht op de plattelandsontwikkeling. Beide pijlers worden door Brussel gesubsidieerd. Voor beide pijlers geldt een Verordening met bijbehorende Uitvoeringsverordening.

Conclusie:

Nederland heeft voldaan aan de verplichting uitvoering geven aan Vo. 1782/2004 met bijbehorende uitvoeringsverordening Vo. 796/2004. De randvoorwaarden zijn benoemd in de Regeling GLB inkomenssteun 2006 en er zijn beleidsregels gemaakt die Dienst Regelingen hanteert bij het bepalen van het kortingspercentage als er sprake is van een niet-naleving van een randvoorwaarde.

§6.2 De beleidsregels

De eerste beleidsregels zijn in 2006 geschreven. Deze beleidsregels omschreven de beoordelingscriteria voor het vaststellen van een korting. Voor alle niet-nalevingen waren punten vastgesteld. Het puntensysteem uit de bijlage werd het kortingspercentage berekend en de geldende randvoorwaarden en waren in een bijlage opgenomen.

Dit puntensysteem werd door de Commissie als onvoldoende beoordeeld omdat dit in veruit de meeste gevallen leidde tot een kortingspercentage van 1%. Hiervoor in de plaats kwam een systeem van initiële kortingen van 1,3 of 5%. Naar aanleiding van een uitspraak van het CBb is ook dat systeem verlaten. Het CBb oordeelde dat het niet is toegestaan om vooraf kortingspercentages te bepalen. Percentages worden bepaald op basis van gegevens uit het betreffende controlerapport.

Daarnaast zijn criteria voor opzet aan de beleidsregels toegevoegd. Criteria die zijn aangescherpt en later weer afgezwakt. Opzetartikelen zijn benoemd en later benoemd als vermoed opzettelijk.

Conclusie:

De beleidsregels zijn onder invloed van de Commissie het CBb regelmatig en ingrijpend aangepast.

Conclusie:

De inhoud van de, nu geldende, beleidsregels bestaat hoofdzakelijk uit verwijzingen naar verordeningen, een lijst met niet-nalevingen van gering belang en de opzetcriteria/ artikelen. Geconcludeerd wordt dat vraagtekens gezet kunnen worden bij de toegevoegde waarde van deze beleidsregels. Beleidsregels hebben o.a. tot doel de besluitvorming bij Dienst Regelingen te vergemakkelijken en de burger duidelijkheid te verschaffen. Aan beide wordt nu niet langer voldaan.

§6.3 Uitgangspunten van het Europees beleid

Conclusie:

Naar aanleiding van audits 2007 en 2011 is steeds duidelijker geworden of de Commissie vindt dat Nederland conform de verordeningen werkt. Vast is komen te staan dat de Commissie vragen en opmerkingen maakt over de implementatie van randvoorwaarden en het toepassen van de kortingsregels. Nederland moest op een aantal onderdelen het beleid aanpassen. De meest relevante opmerkingen van de Commissie waren:

- Het ontbreken van instructies voor opzet;
- Het niet implementeren van alle randvoorwaarden;
- Alle niet-nalevingen, ook waarschuwingen, moeten gemeld worden.

Door de Commissie is niet gevraagd naar het oordeel van de Nederlandse rechter in concrete beroepszaken en hoe dat oordeel zich verhoudt tot artikel 23. Dat wil overigens niet zeggen dat dit in de toekomst niet kan of zal gebeuren.

Conclusie:

In de informative notes die zijn aangetroffen wordt de vraag, hoe art. 23 Vo. 73/2009 uitgelegd moet worden, aan de Commissie gesteld. De Commissie (DG-agri) geeft daar feitelijk geen antwoord op;

Er is één arrest gevonden van het Hof die, zij het maar deels, antwoord geeft op de vraag hoe artikel 23 uitgelegd moet worden. Het begrip “weigeren van controle” wordt met dit arrest verduidelijkt;

In het kader van dit onderzoek is DG-agri gevraagd uitleg te geven over artikel 23. Deze uitleg werd niet gegeven.

Conclusie:

Dat het toepassen van kortingen op de betalingen niet gezien mag worden als straf. De bescherming van artikel 6 EVRM geldt dan ook niet. Dit heeft tot gevolg dat er bij een niet-naleving van een randvoorwaarde er zowel straf kan volgen als een korting op de betaling.

Conclusie:

Europa kent een aantal uitgangspunten waar lidstaten rekening mee moeten houden. Lidstaten moeten loyaal zijn, uitvoering van regels moet aan het evenredigheidsbeginsel voldoen en Europese normen moeten conform geïnterpreteerd worden.

§6.4 Het CBb

Bij het CBb staat in eerste en enige instantie beroep open voor belanghebbenden die het niet eens zijn met een besluit van Dienst Regelingen. Voor de pijler 2 aanvragen geldt eerst beroep bij de rechtbank en hoger beroep bij de Raad van State. Het CBb heeft de afgelopen jaren uitspraken gedaan met betrekking tot het toerekenen van niet-nalevingen.

Conclusie:

Op basis van uitspraken van het CBb valt op te maken onder welke voorwaarden het CBb niet-nalevingen toeschrijft aan landbouwers.

Het CBb oordeelt:

- Dat in beleidsregels niet vooraf het kortingspercentage van niet-nalevingen bepaald mag worden;
- Dat als er een waarschuwing is gegeven en nog geen sprake is van een niet-naleving;
- Dat een niet-naleving van randvoorwaarden door een landbouwer toegeschreven moeten worden aan die landbouwer;
- Het toeschrijven van een opzettelijk gepleegde niet-naleving binnen een onderneming. De niet-naleving wordt aan de landbouwer toegeschreven. De (voorwaardelijke) opzet moet echter bewezen worden. Dat geldt ook voor het toeschrijven van opzet in het geval de niet-naleving door een derde is gepleegd. Op dit punt wijkt het CBb af van de, toen geldende, beleidsregels;
- Indien de landbouwer een derde werkzaamheden laat verrichten en deze derde overtreedt een randvoorwaarde dat deze niet-naleving toegeschreven moet worden aan de landbouwer;

- De behandeling van een zaak waarbij er een opzettelijke niet-naleving werd gepleegd én er was sprake van overdracht van grond was aanleiding voor het CBb om prejudiciële vragen aan het Europees Hof van Justitie te stellen. Het CBb wil uitleg hoe artikel 23 Vo. 73/2009 nu feitelijk bedoeld is.

Conclusie:

Gelet op de uitspraken van het CBb is zij zich bewust van het evenredigheidsbeginsel, de conforme interpretatie en dat het korten op betalingen niet als straf gezien mag worden.

Conclusie:

Op de dag dat het CBb tot het stellen van prejudiciële vragen besloot kwam de rechtbank Den Haag met een uitspraak waarbij de opzet, aanwezig bij een derde, gewoon aan de steunaanvrager wordt toegeschreven. Pas bij een audit van de Commissie zou dat verschil in interpretatie tot opmerkingen kunnen leiden.

Conclusie:

Het CBb oordeelt dat wanneer er sprake is van een gegeven waarschuwing er (nog) geen sprake is van een niet-naleving van een randvoorwaarde. Deze uitspraak staat haaks op de auditbevinding uit 2007 en de verordening (zie §4.2 ad. 6). Vo. 73/2009 gaat ervan uit dat iedere niet-naleving gerapporteerd wordt aan het betaalorgaan DR en dat er een korting kan volgen. Daarnaast kan de vraag gesteld worden of het CBb wel zoveel als mogelijk de regels conform interpreteert (zie §4.2 ad. 4).

Zou het CBb deze lijn in de toekomst blijven volgen dan is er sprake van een EU-risico. Bij een audit zou dit kunnen blijken, met een boete voor Nederland tot gevolg.

§6.5 De centrale vraag

“Hoe dient artikel 23 van Raadsverordening 73/ 2009 te worden uitgelegd in het licht van jurisprudentie van het College van Beroep voor het bedrijfsleven?”

Op basis van de hiervoor genoemde conclusies kan deze vraag tweedelig beantwoord worden.

Positief:

Geconcludeerd is dat de jurisprudentie van het CBb de Europese beginselen volgt. Het CBb past de beginselen zoals het evenredigheidsbeginsel toe en schrijft niet-nalevingen toe aan landbouwers. Dit zou de toets der kritiek van de Commissie doorstaan. Dat het CBb, bij twijfel, uitleg vraagt aan het Hof d.m.v. een prejudiciële vraag is positief te noemen.

Het is niet aannemelijk dat de Commissie Nederland een boete oplegt omdat een onafhankelijk rechter op onderdelen de Verordeningen een andere betekenis geeft dat beleidsmatig is vastgesteld. Een voorbeeld hiervan is dat beleidsmatig een initiële korting was vastgesteld en dat het CBb dat afkeurt. Gelet op de motivatie van het CBb wordt terecht geconcludeerd dat de beleidsregels niet in overeenstemming waren met de Verordening.

Negatief:

- De beleidsregels zijn naar aanleiding van opmerkingen van de Commissie aangepast. De opzetcriteria zijn benoemd en er werden zelfs opzetartikelen benoemd. Artikelen waar ingeval van niet-naleving, in principe, 20% korting werd toegepast door Dienst Regelingen. Met aanpassen van de beleidsregels wordt beoogd de EU-conformiteit te verhogen. Bij het toeschrijven van opzettelijk gedrag volgt het CBb een andere lijn dan de beleidsregels. Hierbij loopt Nederland een EU-risico.
- Er is een uitspraak bekend van het CBb waarin zij tot de conclusie komt dat alleen het geven van een waarschuwing betekent dat er (nog) geen sprake is van een niet-naleving van een randvoorwaarde. Dat gegeven rechtvaardigt de conclusie dat er sprake is van een EU-risico.

Hoofdstuk 7 Aanbevelingen

Afschaffen van de beleidsregels

Waar in 2006 de beleidsregels nog bestonden uit rekenregels, toetsingscriteria, opsomming van randvoorwaarden en kortingsregels bestaan de beleidsregels nu enkel uit een verwijzing naar de rekenregels uit Vo. 1122/2009, een opsomming van niet-nalevingen van gering belang, de opzetcriteria/ vermoed opzet artikelen en een verwijzing naar de Beleidsregels verlagen subsidie POP 2.

De vraag doet zich nu voor wat de toegevoegde waarde nog is van deze beleidsregels. Dienst Regelingen wordt aanbevolen te onderzoeken wat de mogelijkheden zijn om de Regeling, § 3, verlagingen en sancties, zodanig aan te laten passen dat aparte beleidsregels niet langer nodig zijn. De Regeling bevat nu al een opsomming van alle randvoorwaarden. Daar zouden de niet-nalevingen van gering belang aan toegevoegd kunnen worden. Dit geldt ook voor het opnemen van de opzetcriteria. De beleidsregels POP 2 zouden vervolgens naar § 3, verlagingen en sancties, van de Regeling kunnen verwijzen.

EU-risico; Uitspraak CBb waarschuwing is geen niet-naleving

Dienst Regeling wordt geadviseerd om dit risico kenbaar te maken bij de Juridische Zaken in Den Haag. Daar zal besloten moeten worden wat deze uitspraak moet betekenen voor de controle-instanties. Door vroegtijdig dit risico te benoemen en daar adequaat op te reageren zal het EU-risico verminderen.

Een mogelijke oplossing is te bepalen dat wanneer een mogelijke overtreding van een randvoorwaarde wordt geconstateerd én naar aanleiding van de controlebevindingen er geen gevolgen zijn de controle als akkoord wordt gezien. Van een akkoordcontrole hoeft geen rapport opgemaakt te worden en hoeft niet gemeld te worden aan Dienst Regelingen.

Prejudiciële vraag

De uitspraken van het CBb komen in grote lijnen overeen met de beleidsregels. Het is vooral aan de opzettelijk gepleegde niet-nalevingen te danken dat het CBb anders oordeelt dan Dienst Regelingen. Doordat het CBb al prejudiciële vragen heeft gesteld aan het Europees Hof van Justitie kan, dit voor de hand liggende advies, niet gegeven worden. Het antwoord van het Hof zal echter wel de gewenste duidelijkheid verschaffen.

Hoofdstuk 8 Evaluatie

In dit hoofdstuk wordt teruggekeken op de periode waarin dit onderzoek plaats heeft gehad. Hoe is het proces verlopen en wat zijn momenten geweest die van invloed zijn geweest op het proces?

Het onderzoek is in de loop van de tijd op een aantal onderdelen bijgesteld. Wat hiervoor de redenen zijn geweest en wat dat heeft betekend staat hierna vermeld:

De vraag waar het onderzoek in eerste instantie antwoord op moest geven was gericht op het EU-risico dat Nederland loopt wanneer het CBb anders oordeelt dan Dienst Regelingen. In het bijzonder het verschil van inzicht in het toeschrijven van opzet bij het niet naleven van randvoorwaarden zou de aandacht moeten krijgen.

Al snel bleek echter dat opzet maar een onderdeel is van het mogelijke probleem. Het onderzoek moest zich niet alleen op opzet richten maar het hele proces in beeld brengen om te kunnen beoordelen hoe de Europese wetgeving zich verhoudt tot de jurisprudentie van het CBb. De centrale vraag is om hiervoor genoemde reden aangepast.

Als er sprake is van een probleem dan ligt het voor de hand om na te gaan of een ander al eerder met hetzelfde probleem geconfronteerd is. Gekozen oplossingen zouden mogelijkwijs toepasbaar zijn op het eigen probleem. Voor dit onderzoek betekende dat een empirisch onderzoek starten naar de ervaringen in andere lidstaten. Hiertoe is contact gezocht met de secretaris van het Learning Network. Dat is een onderdeel van Dienst Regelingen dat nauw contact heeft met meerdere lidstaten. Via dit Learning Network zouden vragen naar 9 lidstaten gestuurd worden. Later in het onderzoek bleek dit alsnog niet mogelijk en besloten moest worden dit deel van het onderzoek te laten vervallen. Dat was uiteraard jammer maar blijkt niet onoverkomelijk te zijn voor de kwaliteit van het onderzoek. De informatie die verkregen is uit gebruikte literatuur, wet- en regelgeving, jurisprudentie en overige documenten is afdoende gebleken.

Voor het feitelijk schrijven van de scriptie was een schrijfplan opgesteld. Tijdens het schrijven is echter meerdere malen gebleken dat aanpassing van het schrijfplan nodig was. Een reden was het hiervoor genoemde niet doorgaan van het empirisch onderzoek in het buitenland. Een andere reden was feedback van de 1^e afstudeercoach. Zijn kritische houding maakte, terecht, aanpassingen soms nodig.

Ondanks de wijzigingen is het vooraf opgesteld onderzoeksplan in grote lijnen gevolgd waarbij er een volwaardig antwoord op de centrale vraag is geformuleerd. Als de aanbevelingen die gedaan zijn worden opgevolgd door Dienst Regelingen dan zal de uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid in Nederland EU-conformer zijn dan voor dit onderzoek.

Bronvermelding

Verordeningen

- Verordening (EG) nr. 1782/2003 van de 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 en houdende wijziging van de verordeningen... (PbEG 2003, L. 270/1).
- Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad van 20 september 2005 inzake steun voor plattelandontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandontwikkeling (ELFPO). (PbEG 2005, L. 277/1).
- Verordening (EG) nr. 146/ 2008 van de Raad van 14 februari 2008 houdende wijziging van Verordening (EG) nr. 1782/2003 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreeks steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers en van verordening 1698/2005 inzake steun voor plattelandontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandontwikkeling (ELFPO). (PbEG 2008, L.46/1).
- Verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad van 19 januari 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers, tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 1290/2005, (EG) nr. 378/2007 en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1782/2003. (PbEU 2009, L. 30/16).
- Verordening (EG) nr. 796/2004 van de Commissie van 21 april 2004 houdende uitvoeringsbepalingen inzake randvoorwaarden, de modulatie en het geïntegreerd beheers- en controlesysteem waarin is voorzien bij Verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad 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. (PbEU 2004, L.141/18).
- Verordening (EG) nr. 239/2005 van de Commissie van 11 februari 2005 tot wijziging en rectificatie van Verordening (EG) nr. 796/2004 houdende uitvoeringsbepalingen inzake de randvoorwaarden...enz. (PbEU 2005, L. 42/3). Verordening (EG) nr. 319/2008 van de Commissie van 7 april 2008 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 795/2004 houdende bepalingen voor de uitvoering van de bedrijfstoeslagregeling waarin is voorzien bij Verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad 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, en van Verordening (EG) nr. 796/2004 houdende uitvoeringsbepalingen inzake de randvoorwaarden, de modulatie en het geïntegreerd beheers- en controlesysteem waarin is voorzien bij Verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad. (PbEU 2008, L. 95-63).
- 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. (PbEU 2009, L.316/65).

- Verordening (EG)nr. 1698/2005 van de Raad van 20 september 2005 inzake steun voor plattelandontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandontwikkeling (ELFPO). (PbEU 2005, L 277/1).
- *Verordening (EG) nr. 1258/1999 van de Raad van 17 mei 1999* betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. (PbEU 1999, L. 160/103).
- *Verordening (EG) nr. 1290/2005 van de Raad van 21 juni 2005* betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. (PbEU 2005, L. 209/1).

Nationale regelgeving

- Regeling GLB-inkomenssteun 2006, Gebaseerd op het besluit van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 1 december 2005, *Stcr. 2005, 235. pag. 15*, laatstelijk gewijzigd bij Regeling van 1 maart 2012, *Stcr. 2012, 4602*.
- Beleidsregels normenkader randvoorwaarden GLB, *Stcr. 2006, 148*.
- Beleidsregels normenkader randvoorwaarden GLB, *Stcr. 2007, 246*.
- Beleidsregels normenkader randvoorwaarden GLB, *Stcr. 2009, 142696*.
- Beleidsregels inzake de toepassing van artikel 68 van de Regeling GLB-inkomenssteun 2006, *Stcr. 2010, 20450*.
- Beleidsregels Regeling GLB-inkomenssteun 2006, *Stcr. 2011, 22801*.
- Beleidsregels Regeling GLB-inkomenssteun 2006, *Stcr. 2011, 3426*.
- Beleidsregels verlagen subsidie POP 2, *Stcr. 2010, 16666*. Laatstelijk gewijzigd bij besluit van de Staatssecretaris van EL&I, *Stcr. 2012, 7034*.
- Mandaat- en machtigingenbesluit Programma Beheer, Subsidieverordening natuur- en landschapsbeheer Zeeland en Subsidieregeling kwaliteitsimpuls natuur & landschap Zeeland, *Provinciaal blad van Zeeland*, 2011, nr. 44.
- Besluit mandaat, volmacht en machtiging EL&I 2012, *Stcr. 2011, 22847*.

Kamerstukken

- *Kamerstukken II*, 1988/ 89, 21 221, nr. 3, p. 62.

Jurisprudentie

Hof van Justitie, Luxemburg

- HvJ EG, 13 november 1990, nr. C-331/88 (Fedesa).
- HvJ EG, 12 juli 1990, nr. C-128/89 (Commissie / Italië).
- HvJ EU, 16 juni 2011, C-536/09 (Omejc/ Republiek Slovenië).
- HvJ EG van 15 december 1987, *Jur. 1987, p.4587*. (Maïzena/ Balm).
- HvJ EG van 11 juli 2002, nr. C-210/00 (Kaserei Champignon Hofmeister).
- HvJ EG, 05 februari 1963, nr. 26/62 (Van Gend & Loos).
- HvJ EG, 15 juli 1964, nr. 6/64 (Costa/ ENEL).

College van beroep voor het bedrijfsleven

- CBb 12 mei 2009, *LJN BI3578*.
- CBb 30 mei 2011, *LJN BQ6436*.
- CBb 1 juni 2011, *LJN BQ7285*.
- CBb 30 september 2011, *LJN BT6180*.
- CBb 25 oktober 2011, *LJN BU1253*.
- CBb 03 november 2011, *LJN BU3236*.
- CBb 16 november 2011, *LJN BU4531*.
- CBb 16 november 2011, *LJN BU4578*.
- CBb 17 november 2011, *LJN BU4769*.
- CBb 17 januari 2012, *LJN BV1053*.

Rechtbank

- Rb. 's-Gravenhage 12 oktober 2011, 11/4978. Uitspraak niet gepubliceerd met LJN-nummer. Uitspraak is afkomstig van Dienst Regelingen.

Literatuur

- R. Barents & L.J. Brinkhorst, *Grondlijnen van Europees recht*, Deventer: Kluwer 2006.
- Jans, Prechal & Widdershoven, *Inleiding tot het Europees bestuursrecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2011.
- G. Van Ballegooij e.a, *Bestuursrecht in het Awb-tijdperk*, Deventer: Kluwer 2008.

Internet

- www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brochures/2006/04/21/randvoorwaarden-glb-cross-compliance.html, geraadpleegd 29 februari 2012.
- http://eur-lex.europa.eu/RECH_menu.do?ihmlang=nl, o.a. geraadpleegd op 20 april 2012.
- http://eurlex.europa.eu/nl/treaties/dat/11957E/tif/TRAITES_1957_CEE_1_XM_0498_x333x.pdf. Geraadpleegd op 4 januari 2012.
- Persbericht van de Europese Commissie <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/142&format=HTML&aged=0&language=NL&guiLanguage=en>, Geraadpleegd op 17 februari 2012.
- www.rechtspraak.nl/Uitspraken-en-Registers/uitspraken/Pages/default.aspx, veelvuldig tijdens het hele onderzoek geraadpleegd.

Overige

- *Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap*, tweede deel, titel II artikel 38 lid 4 jo. artikel 39.
- Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, *PbEG 2000, C. 364/01*.
- H.Snijders, beleidscoördinator team directe inkomenssteun en concurrentiekracht. Ministerie van Economische zaken, Landbouw en Innovatie, Programmadirectie Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Plaatje afkomstig uit presentatie gegeven voor controleurs Algemene Inspectiedienst (nu Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit.)
- Richtsnoeren voor de berekening van financiële consequenties bij de voorbereiding van de beschikking inzake de goedkeuring van de rekeningen in het kader van het EOGFL-garantie. Afkomstig van Dhr. mr. G.P. Jansen, Senior beleidsmedewerker cluster EU-conformiteit, aansturing en uitvoering binnen het ministerie EL&I.
- Conformiteitsgoedkeuring van de rekeningen overeenkomstig artikel 7, lid 4 van Verordening (EG) nr. 1258/1999 en artikel 31 van Verordening (EG) nr. 1290/200. Betreft een aangetekend schrijven van de Commissie t.a.v. het ministerie van LNV. Dit stuk is niet gepubliceerd en is afkomstig uit het archief van de beleidsdirectie van EL&I..
- E-mail ontvangen van DG-agri d.d. 28 februari 2012.
- *Informative notes on cross compliance*, questions and replies given to the member states year 2005-2010. Stuk afkomstig van Dhr. Drs. J.M. Brand. Senior beleidsmedewerker bij het cluster Europees landbouwbeleid binnen het ministerie van EL&I.
- Brief van de Commissie van 11 april 2012, *Ref. Ares(2012)441343 - 11/04/2012*.