

ECLI:NL:CBB:2012:BY0515

Instantie	College van Beroep voor het bedrijfsleven
Datum uitspraak	19-09-2012
Datum publicatie	18-10-2012
Zaaknummer	AWB 11/388
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - enkelvoudig Eerste en enige aanleg
Inhoudsindicatie	ontvankelijkheid, beroepstermijn, onbevoegde rechter, doorzendingsplicht, randvoorwaardenkorting, inkomenssteun, landbouwsteun, niet-emissiearm, mest, opzettelijke, opzet, niet-naleving
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

College van Beroep voor het bedrijfsleven
Zesde enkelvoudige kamer

AWB 11/388 19 september 2012
5101 Regeling GLB-inkomenssteun 2006

Uitspraak in de zaak van:

A, te B, appellant,
tegen
de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, verweerder,
gemachtigde: mr. F.S. Feenstra, werkzaam bij verweerders Dienst Regelingen.

1. Het procesverloop

Appellant heeft bij brief van 5 mei 2011, bij het College binnengekomen op 18 mei 2011, beroep ingesteld tegen een besluit van verweerder van 28 maart 2011.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend en de op de zaak betrekking hebbende stukken overgelegd.

Op 4 april 2012 heeft het onderzoek ter zitting plaatsgehad. Appellant is verschenen. Verweerder heeft zich doen vertegenwoordigen door zijn gemachtigde.

2. De beoordeling van het geschil

2.1. Bij besluit van 5 januari 2011 heeft verweerder een randvoorwaardenkorting van 20% vastgesteld op de aan appellant voor het jaar 2010 te verlenen rechtstreekse betalingen op grond van (onder meer) de Regeling GLB-inkomenssteun 2006 (hierna: Regeling) wegens opzettelijke niet-naleving van het verbod op het niet-emissiearm uitrijden van mest. Bij het nu bestreden besluit van 28 maart 2011 heeft verweerder het bezwaar van appellant hiertegen ongegrond verklaard.

2.2 Voor een weergave van het wettelijk kader wordt verwezen naar de bijlage wet- en regelgeving bij het bestreden besluit, waarin alle van toepassing zijnde wettelijke bepalingen zijn vermeld.

2.3 Appellant heeft voor het jaar 2010 rechtstreekse betalingen aangevraagd.

Tijdens een fysieke controle op 23 januari 2010 door de Algemene Inspectie Dienst (AID) is geconstateerd dat met een zogenaamde ketsplaat 20 m³ runderdrijfmest was uitgereden op ongeveer 3 hectare grasland op kleigrond. Het uitrijden van de mest had gezien de bandensporen plaatsgevonden op een geheel dan wel gedeeltelijk bevroren ondergrond. Naar aanleiding hiervan heeft verweerder aan appellant een korting opgelegd van 20% op alle aan appellant uit te betalen subsidies, waaronder de bedrijfstoeslag voor 2010.

Tegen dit besluit heeft appellant bij brief van 5 februari 2011 bezwaar gemaakt. Dit bezwaar is bij het nu bestreden besluit ongegrond verklaard.

2.4 Appellant voert in beroep aan dat hij door de strenge vorst zijn nieuwe mestput niet in gebruik kon nemen, toen de bestaande voorzieningen in de jongveestal niet voldoende bleken. Hij heeft de overtreding zo beperkt mogelijk gehouden en snel herstelmaatregelen genomen. In het bestreden besluit is onvoldoende ingegaan op de in bezwaar aangevoerde argumenten met betrekking tot de beoordeling van opzettelijk handelen. In ieder geval had de sanctie gematigd moeten worden naar 15%. Appellant wijst er op dat hij voor deze overtreding ook al een boete van 450,- heeft gekregen waarbij overigens rekening is gehouden met ?verlichtende omstandigheden?. Deze boete had aanleiding moeten geven om van een korting af te zien. Door de korting die is toegepast wordt hij twee maal gestraft.

2.5 Het College stelt allereerst vast dat het beroepschrift niet voor het einde van de beroepstermijn van zes weken is ontvangen. Uit de stukken blijkt dat appellant bij aangetekende brief van 5 mei 2011 (dat is binnen de beroepstermijn) beroep heeft ingesteld bij de rechtbank Haarlem. In het beroepschrift is een onjuist postbusnummer van die rechtbank vermeld. Appellant kan van dat laatste geen verwijt worden gemaakt, nu dit onjuiste postbusnummer was ontleend aan onjuiste informatie in de rechtsmiddelenclausule van het bestreden besluit. Nadat appellant het beroepschrift retour had ontvangen heeft hij het bij brief van 16 mei 2011 alsnog doorgezonden naar het College.

Nu het tijdstip van indiening bij de onbevoegde rechter ingevolge artikel 6:15, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bepalend is voor de vraag of het beroepschrift tijdig is ingediend, terwijl van kennelijk onredelijk gebruik van procesrecht als bedoeld in die bepaling niet is gebleken, bestaat er geen aanleiding om het beroep niet-ontvankelijk te verklaren.

2.6 Het College ziet zich vervolgens gesteld voor de vraag of verweerder in het bestreden besluit terecht en op juiste gronden aan appellant een randvoorwaardenkorting van 20% heeft opgelegd in verband met het niet-emissiearm aanwenden van mest.

2.7 De volledige betaling van de door de landbouwer aangevraagde rechtstreekse landbouwsteun is op grond van communautaire en nationale bepalingen afhankelijk gesteld van de naleving van regels op het gebied van milieu, voedselveiligheid, diergezondheid en dierenwelzijn en eisen inzake een goede landbouw- en milieuconditie. Bij niet-naleving van deze randvoorwaarden wordt het steunbedrag gekort of ingetrokken. Tot de uit deze regelgeving voortvloeiende beheerseisen behoort de verplichting om mest emissiearm aan te wenden. Appellant heeft verklaard dat hij op de hoogte is van de voorgeschreven regels, maar dat hij er op 22 januari 2010 (eenmalig) voor heeft gekozen de mest niet-emissiearm aan te wenden. Vast staat dat appellant daarmee niet voldaan heeft aan een in artikel 4, eerste lid, van Verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad van 19 januari 2009 neergelegde beheerseis die, in samenhang met artikel 5, eerste lid, van het Besluit gebruik meststoffen, als randvoorwaarde voor Europese inkomenssteun is gesteld. Verweerder was daarom gehouden conform de geldende regelgeving, in het bijzonder de artikelen 72 en 73 van Verordening (EG) nr. 1122/2009 en artikel 2 van de Beleidsregels normenkader randvoorwaarden GLB (hierna: de beleidsregels), een randvoorwaardenkorting toe te passen op de aan appellant te verlenen inkomenssteun, behoudens overmacht.

2.8 Naar het oordeel van het College heeft verweerder zich terecht op het standpunt gesteld dat van overmacht geen sprake was. Volgens vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie moet het begrip overmacht inzake landbouwverordeningen aldus worden uitgelegd, dat het inhoudt dat zich abnormale en onvoorziene omstandigheden hebben voorgedaan, die vreemd zijn aan degene die zich er op beroept en waarvan de gevolgen, in weerwil van alle mogelijke voorzorgen niet hadden kunnen worden vermeden. Het ligt in beginsel op de weg van appellant om te bewijzen dat zich een dergelijke situatie voordoet. Appellant is daarin niet geslaagd. Vorst - ook strenge vorst - kan naar het oordeel van het College niet worden aangemerkt als een abnormale en onvoorziene omstandigheid in de (winter)periode waarin appellant de mest heeft uitgereden. Bovendien kan niet gezegd worden dat de gevolgen in weerwil van alle mogelijke voorzorgsmaatregelen niet vermeden konden worden. Zoals verweerder terecht heeft gesteld hadden voorzieningen getroffen kunnen worden om de mest tijdelijk ergens anders op te slaan of hadden extra opslagvoorzieningen kunnen worden getroffen. Appellant heeft niet aannemelijk gemaakt dat hij op geen enkele andere manier van zijn overtollige mest af kon komen.

2.9 Het College stelt vast dat verweerder zijn standpunt dat sprake is van opzettelijk handelen heeft gemotiveerd door te stellen dat de randvoorwaarde inzake het emissiearm aanwenden van mest langdurig bestendig beleid betreft. Naar het College begrijpt heeft verweerder hiermee getoetst aan artikel 8, tweede lid, aanhef en onder c, van de beleidsregels. Dit artikellid somt echter ook nog een aantal andere criteria op die voor de beoordeling van opzet van belang zijn, waarbij nog komt dat die opsomming - blijkens de woorden "in ieder geval" - kennelijk niet als uitputtend is bedoeld. Verweerder heeft in de motivering van het bestreden besluit geen aandacht besteed aan andere criteria. Het besluit lijdt op dit punt derhalve aan een motiveringsgebrek, zodat het in strijd komt met artikel 7:12, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht. Dit oordeel is door het College al in meerdere gevallen gegeven (zie onder meer de uitspraak van 14 oktober 2011, AWB 10/1078, LJN: BU4529).

2.10 Gelet op het vorenoverwogene is het beroep gegrond en komt het bestreden besluit voor vernietiging in aanmerking. Het College laat echter de rechtsgevolgen van het bestreden besluit in stand en overweegt daartoe als volgt.

2.11 Hoewel verweerder heeft nagelaten zijn standpunt dat sprake is van een opzettelijke niet-naleving volledig te motiveren, komt het College op basis van de overgelegde stukken tot de slotsom dat dit standpunt niettemin juist is. Daarbij neemt het College in aanmerking dat appellant er bewust voor heeft gekozen niet-emissiearm mest uit te rijden, terwijl hij wist dat dit niet was toegestaan. Dit maakt naar het oordeel van het College dat de geconstateerde niet-naleving met opzet is begaan.

2.12 Het kortingspercentage bedraagt in geval van opzettelijk handelen ingevolge artikel 72, eerste lid, van Verordening (EG) nr. 1122/2009 in de regel 20%. Volgens diezelfde bepaling kan het betaalorgaan op basis van de beoordeling van de bevoegde controleautoriteit in het evaluatiegedeelte van het controleverslag besluiten om dat percentage te verlagen tot niet minder dan 15%. Appellant heeft in beroep een verlaging van de korting bepleit, onder meer omdat de AID verzachtende omstandigheden heeft aangenomen. Verweerder is echter gemotiveerd afgeweken van de AID-rapportage. Volgens verweerder waren er voor appellant voldoende alternatieven om op een legale manier van de overtollige mest af te komen. Appellant heeft zulks niet, althans niet voldoende, betwist.

Gelet hierop heeft verweerder naar het oordeel van het College in redelijkheid kunnen besluiten om niet van het standaard kortingspercentage af te wijken.

2.13 Appellant betoogt tevergeefs dat de korting op de landbouwsteun eigenlijk het karakter heeft van een bestuurlijke boete of een strafrechtelijke sanctie en dat daarom volstaan had moeten worden met de eerder opgelegde boete.

Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft in bestendige jurisprudentie geoordeeld dat door verordeningen betreffende het gemeenschappelijk landbouwbeleid uitgevaardigde sancties niet strafrechtelijk van aard zijn (zie het arrest van 18 november 1987 in de zaak C-137/85, Maïzena, het arrest van 27 oktober 1992 in de zaak C-240/90 en het arrest van 11 juli 2002 in de zaak C-210/00, Käserei Champignon Hofmeister (www.curia.europa.eu)). Het Hof heeft namelijk vastgesteld dat dergelijke uitsluitingen dienen ter bestrijding van de talrijke onregelmatigheden die in het kader van de landbouwsteun worden begaan en die, doordat zij zwaar drukken op de begroting van de Unie, de maatregelen kunnen ondermijnen die de instellingen op dit gebied hebben getroffen om de markten te stabiliseren en de landbouwers een redelijke levensstandaard en de verbruikers bij de levering redelijke

prijzen te verzekeren. Het Hof heeft ter onderbouwing van zijn oordeel ook vastgesteld dat de overtreden regels uitsluitend gelden voor marktdeelnemers die er in alle vrijheid voor hebben gekozen een beroep te doen op een landbouwsteunregeling (zie arrest Käserei Champignon Hofmeister, punt 38 en 41). Dit standpunt wordt nog eens herhaald in het arrest van het Hof van 5 juni 2012 in de zaak C-489/10, Lukasz Marcin Bonda (www.curia.europa.eu).

De aan appellant op basis van artikel 72, eerste lid, van Verordening (EG) nr. 1122/2009 - een verordening betreffende het gemeenschappelijk landbouwbeleid - opgelegde sanctie kan naar het oordeel van het College dus niet als strafrechtelijk van aard worden beschouwd. Dat betekent dat niet gezegd kan worden dat appellant met de oplegging van de randvoorwaardenkorting nogmaals wordt bestraft voor hetzelfde feit.

2.14 Van voor vergoeding in aanmerking komende proceskosten is het College niet gebleken.

3. De beslissing

Het College:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- bepaalt dat de rechtsgevolgen van het bestreden besluit geheel in stand blijven;
- bepaalt dat verweerder het door appellant betaalde griffierecht ad 152,-- (zegge: honderdtweënvijftig euro) vergoedt.

Aldus gewezen door mr. C.J. Waterbolk, in tegenwoordigheid van mr. A.G.J. van Ouwerkerk als griffier, en uitgesproken in het openbaar op 19 september 2012.

w.g. C.J. Waterbolk w.g. A.G.J. van Ouwerkerk