

ECLI:NL:CBB:2022:357

Instantie	College van Beroep voor het bedrijfsleven
Datum uitspraak	05-07-2022
Datum publicatie	05-07-2022
Zaaknummer	21/728
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - enkelvoudig
Inhoudsindicatie	GLB; graasdierpremie 2020; blijvend grasland; natuurbeheer (maaibeheer) en beweiding; geen noemenswaardige hinder
Wetsverwijzingen	Uitvoeringsregeling rechtstreekse betalingen GLB
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

uitspraak

COLLEGE VAN BEROEP VOOR HET BEDRIJFSLEVEN

zaaknummer: 21/728

uitspraak van de enkelvoudige kamer van 5 juli 2022 in de zaak tussen

[naam 1] , te [plaats] , appellant

(gemachtigde: mr. B. Timmermans),

en

de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, verweerder

(gemachtigde: mr. R.A. van der Voort).

Procesverloop

Bij besluit van 16 april 2021 (het primaire besluit) heeft verweerder beslist op de aanvraag van appellant om uitbetaling van de graasdierpremie voor het jaar 2020 op grond van de Uitvoeringsregeling rechtstreekse betalingen GLB (Uitvoeringsregeling).

Bij besluit van 14 juni 2021 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van appellant ongegrond verklaard.

Appellant heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Appellant heeft nadere stukken ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 1 juni 2022. Appellant is verschenen, bijgestaan door zijn gemachtigde en vergezeld van [naam 2]. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde.

Overwegingen

1. Appellant heeft in de Gecombineerde opgave 2020 voor acht runderen graasdierpremie aangevraagd. Daarbij heeft hij het vakje aangekruist waarmee hij verklaart dat alle opgegeven runderen van 15 mei tot en met 15 oktober 2020 ononderbroken grazen op niet-subsidiabele grond. In het overzicht percelen dat onderdeel uitmaakt van de Gecombineerde opgave 2020 heeft appellant drie percelen opgegeven als natuurlijk grasland, met hoofdfunctie natuur (gewascode 332). Het gaat om de percelen 10-36, 12-20 en 13-21.
2. Verweerder heeft de graasdierpremie vastgesteld op 0,-. De reden daarvoor is dat een inspecteur van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) op 4 september 2020 heeft vastgesteld dat de acht runderen op perceel 20-12 graasden en verweerder van oordeel is dat dit perceel subsidiabele grond is. Naast afwijzing van de graasdierpremie, heeft verweerder aan appellant ook een sanctie opgelegd van 1.224,-, omdat er meer dieren als niet-geconstateerd zijn aangemerkt dan waarvoor appellant graasdierpremie heeft aangevraagd. Verweerder heeft dit bedrag berekend op basis van de acht runderen vermenigvuldigd met de waarde per rund van 153,-.
3. In geschil is of perceel 20-12 niet subsidiabele grond is. Of de twee andere, door appellant opgegeven percelen niet subsidiabele grond is, hoeft niet te worden beoordeeld, nu de acht runderen bij de controle door de NVWA alleen op perceel 20-12 liepen. Het College stelt voor de volledigheid wel vast dat de motivering van appellant om het perceel als niet subsidiabel op te geven, en de redenering van verweerder om het perceel als wel subsidiabel aan te merken, ook van toepassing zijn op die andere percelen.
4. De lidstaten kunnen landbouwers onder de in hoofdstuk 1 van Titel IV gestelde voorwaarden gekoppelde steun verlenen, zo is bepaald in artikel 52, eerste lid, van Verordening (EU) nr. 1307/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van voorschriften voor rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (Verordening 1307/2013). Aan deze mogelijkheid is onder meer toepassing gegeven met artikel 2.22 van de Uitvoeringsregeling.
5. Voor zover hier van belang is in artikel 2.22, derde lid, bepaald dat de steun alleen wordt verstrekt indien het rund vanaf 15 mei tot en met 15 oktober van het jaar van aanvraag ononderbroken aanwezig is

op niet subsidiabele grond ten behoeve van extensieve begrazing. Onder 'niet subsidiabele grond' wordt in artikel 1.1, eerste lid, van de Uitvoeringsregeling verstaan areaal dat buiten de begrenzing van percelen landbouwgrond als bedoeld in artikel 2.2, vijfde lid, valt en geschikt is voor extensieve begrazing. In artikel 2.2, vijfde lid, van de Uitvoeringsregeling is bepaald dat de minister voor de uitvoering van zijn taken en bevoegdheden zich voor de grenzen van percelen landbouwgrond baseert op de gegevens van de RVO-referentiepercelen die zijn gebaseerd op de objectgrenzen uit de Basisregistratie Grootschalige Topografie, voor zover deze objectgrenzen in een voorgaand kalenderjaar zijn gecontroleerd en zijn voorgelegd aan de betrokken landbouwer, en geen van de betrokken referentiepercelen tevens deels in gebruik was bij een andere landbouwer aan wie deze objectgrenzen nog niet zijn voorgelegd.

6. Tussen partijen staat niet ter discussie dat perceel 20-12 binnen de grenzen van het referentieperceel viel die de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) in het steunjaar 2020 hanteerde. Verweerder heeft blijkens het bestreden besluit daarom het perceel opnieuw beoordeeld aan de hand van luchtfoto's en het rapport van de NVWA-inspecteur. Op basis daarvan heeft verweerder geconcludeerd dat het perceel moet worden aangemerkt als subsidiabel landbouwareaal. Appellant betwist niet dat het perceel voldoet aan de definitie van blijvend grasland. Wat appellant aanvoert, is dat het beheer van het perceel is gericht op natuurontwikkeling en niet landbouw als hoofdfunctie heeft. Daarbij heeft appellant erop gewezen dat de functie van landbouw op het perceel wordt verhinderd doordat in stroken wordt gemaaid (het zogeheten mozaïkbeheer).

7. Het College stelt vast dat oorspronkelijk, bij de inwerkingtreding van de Uitvoeringsregeling op 1 januari 2015, voor graasdierpremie niet de eis gold van ononderbroken aanwezigheid van het rund op niet subsidiabele grond. Deze eis is ingevoerd bij de wijziging van de Uitvoeringsregeling per 2 februari 2019. Blijkens de Toelichting daarop (Stcrt. 2019, 6264) is de wijziging ingegeven door de kritiek van de Europese Commissie over de opzet van de graasdierpremie en het verzoek aan Nederland om (corrigerende) maatregelen te treffen. De kern van de kritiek was dat de opzet van de regeling niet in lijn was met de Unierechtelijke regelgeving en dat onvoldoende zekerheid kon worden gegeven dat de dieren waar graasdierpremie voor was aangevraagd daadwerkelijk graasden op niet-subsidiabele gronden (zoals natuurgrond), terwijl de regeling daar wel voor bedoeld was. In de Toelichting is vermeld dat de regeling zodanig is aangepast dat geborgd wordt dat de steun terechtkomt bij houders van graasdieren die daadwerkelijk op niet-subsidiabele gronden grazen. De ruimte die in de regeling zat, waardoor houders van graasdieren die feitelijk niet in natuurterreinen graasden toch van de regeling konden profiteren, kwam daarmee te vervallen, aldus de Toelichting. In het licht van de Toelichting op de wijziging van de Uitvoeringsregeling begrijpt het College artikel 2.22 van de Uitvoeringsregeling aldus dat blijvend grasland dat in de Gecombineerde opgave als subsidiabel landbouwareaal kan worden opgegeven, niet kan worden benut voor de aanvraag van graasdierpremie.

8. Om subsidiabel te zijn moet de oppervlakte landbouwareaal zijn, deel uitmaken van het bedrijf van de landbouwer en worden gebruikt voor landbouwdoeleinden of bij gelijktijdig ander gebruik overwegend worden gebruikt voor dergelijke doeleinden (vergelijk het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie, Demmer, C-684/13, ECLI:EU:C:2015:439, p. 54). Uit artikel 32, derde lid, aanhef en onder a, van Verordening 1307/2013 volgt dat als een landbouwareaal van een bedrijf ook voor niet-landbouwactiviteiten wordt gebruikt, het wordt aangemerkt als een overwegend voor landbouwactiviteiten gebruikt areaal mits de uitoefening van de landbouwactiviteiten geen noemenswaardige hinder ondervindt van de intensiteit, de aard, de duur en de planning van de niet-landbouwactiviteiten.

9. In dit geval staat dus ter beoordeling of de activiteiten op het perceel in het kader van de natuurontwikkeling noemenswaardige hinder geeft voor de landbouwactiviteiten. De landbouwactiviteiten die appellant in het jaar 2020 op perceel 20-12 uitvoerde, waren beperkt tot het weiden van zijn runderen. Het College is van oordeel dat het weiden inderdaad mogelijk enige hinder heeft ondervonden van het door appellant aangehaalde maaibeheer in het kader van het natuurbeheer. Het is echter niet aannemelijk geworden dat die hinder van meer dan ondergeschikte betekenis was. Voor zover appellant ter zitting heeft gewezen op paden die langs de randen van het perceel aanwezig zijn, stelt het College vast dat die paden wat daar van zij niet in de weg stonden aan het weiden van de runderen.

10. Appellant heeft erop gewezen dat hij op 28 januari 2004 en 12 mei 2009 overeenkomsten is aangegaan ter verkrijging van subsidie voor het instandhouden/ontwikkelen van het natuurdoelpakket half natuurlijk grasland, respectievelijk natuurdoelpakket soortenrijk weidevogelgrasland. Ook heeft appellant erop gewezen dat in de akte van levering van 10 december 2009 van een deel van perceel 20-12 is vermeld dat het verkochte door koper zal worden gebruikt ten behoeve van natuur. Tot slot heeft appellant een overeenkomst van 6 mei 2009 overgelegd waarbij aan appellant een lening is verstrekt als voorfinanciering in het kader van een subsidiebeschikking Functieverandering die de provincie Overijssel aan appellant heeft toegekend. Kopieën van deze documenten heeft appellant tijdens de controle aan de inspecteur van de NVWA overgelegd. Zoals het College hiervoor heeft overwogen, heeft appellant perceel 20-12 in het jaar 2020 feitelijk voor landbouwactiviteiten gebruikt en leverden de niet-landbouwactiviteiten daarvoor geen noemenswaardige hinder op. De documenten die appellant heeft overgelegd en de verplichtingen die daaruit volgens appellant voor hem volgen, veranderen niets aan het feitelijke gebruik van het perceel. Het standpunt van appellant dat het tegenstrijdig is dat de overheid enerzijds appellant verplicht om het perceel als natuur te beheren, en anderzijds appellant niet gelooft dat sprake is van natuur, volgt het College niet. Een verplichting staat los van het daadwerkelijke gebruik van het perceel.

11. Het voorgaande betekent dat perceel 20-12 in het jaar 2020 overwegend voor landbouwactiviteiten is gebruikt, zodat ook in zoverre is voldaan aan de criteria om het als subsidiabele hectare als bedoeld in artikel 32, tweede lid, van de Verordening 1307/2013 aan te merken. Het perceel waarop de acht runderen ten tijde van de controle door de NVWA stonden, kan dus niet worden aangemerkt als niet subsidiabele grond als bedoeld in artikel 2.22, derde lid, van de Uitvoeringsregeling. Verweerder heeft de graasdierpremie daarom terecht geweigerd.

12. Appellant heeft aangevoerd dat hij bij het invullen van de Gecombineerde opgave hulp heeft gehad van een medewerker van RVO. Volgens appellant heeft die medewerker, na ruggespraak, hem meegedeeld dat het niet subsidiabele gronden waren. Verweerder heeft een reactie van de medewerker overgelegd, waaruit het College opmaakt dat de subsidiabiliteit van onder meer perceel 20-12 inderdaad is besproken. Daarbij heeft appellant, volgens de reactie van de medewerker, zich op het standpunt gesteld dat sprake is van een functieverandering die RVO nog niet had verwerkt in de weergave van het referentieperceel. Voor het aanvragen van de graasdierpremie was voor appellant de overeenkomst bepalend waarvan hij bewijsstukken aan de inspecteur van de NVWA heeft overgelegd, zo is in de reactie van de medewerker vermeld. Het College is van oordeel dat de weergave door appellant van de uitspraken van de medewerker van RVO over de subsidiabiliteit van de gronden onvoldoende specifiek is om daaruit op te maken dat de medewerker aan appellant een concrete en ondubbelzinnige toezegging over de toekenning van de graasdierpremie is gedaan. Veeleer acht het College het aannemelijk dat bij de bespreking van de aanvraag van graasdierpremie de medewerker in reactie op de mededeling van appellant dat het perceel niet voor landbouwactiviteiten wordt gebruikt heeft gezegd dat het perceel in dat geval inderdaad niet subsidiabel is. Reeds hierom kan appellant zich niet met succes beroepen op het vertrouwensbeginsel.

13. Appellant heeft zich ook gericht tegen de sanctie van 1.224,- die hem is opgelegd wegens het ten onrechte aanvragen van de graasdierpremie.

14. Appellant stelt dat geen sprake is van schuld of opzet. Geen administratieve sancties worden opgelegd in het geval de betrokkene ten genoegen van de bevoegde autoriteit kan aantonen dat hij geen schuld heeft aan de nietnaleving van de verplichting, of de bevoegde autoriteit anderszins oordeelt dat de betrokkene geen schuld treft, aldus artikel 77, tweede lid, aanhef en onder d, van Verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (Verordening 1306/2013). Het College is met verweerder van oordeel dat geen sprake is van een situatie waaraan appellant geen schuld heeft, nu appellant zelf de runderen waarvoor hij graasdierpremie heeft aangevraagd, heeft laten grazen op perceel 20-12. Dat appellant ten onrechte meende dat perceel 20-12 niet subsidiabele grond was, maakt dat niet anders. Zoals hiervoor is geoordeeld, is niet aannemelijk geworden dat het uitspraken van de medewerker van RVO zijn geweest die appellant op het verkeerde been hebben gezet. De door appellant aangevoerde omstandigheid dat hij in voorgaande jaren voor het perceel ook al gewascode 332

(natuurlijk grasland, hoofdfunctie natuur) had opgegeven, is niet relevant. Verweerder heeft terecht erop gewezen dat appellant het perceel voor het eerst in het jaar 2020 voor grasdierpremie heeft opgegeven en dat om die reden de gewascode niet eerder is gecontroleerd.

15. Appellant stelt ook dat de sanctie onevenredig hoog is. In artikel 77, vierde lid, aanhef en onder b, van Verordening 1306/2013 is bepaald dat de administratieve sancties de vorm kunnen aannemen van de betaling van een bedrag dat berekend is op basis van de omvang en/of de duur van de niet-naleving. In het vijfde lid, aanhef en onder b, is bepaald dat de administratieve sancties in verhouding staan tot de ernst, de omvang, de duur en de herhaling van de geconstateerde niet-naleving, binnen de grens dat het bedrag van de administratieve sanctie voor een bepaald jaar niet hoger is dan 100% van het bedrag van de steunaanvraag waarvoor de sanctie wordt opgelegd. In een geval als dit, waar een afwijking van meer dan 50% is geconstateerd, wordt naast het niet verlenen van de graasdierpremie ook een extra sanctie opgelegd, zo volgt uit artikel 31, tweede lid, derde alinea, van Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 640/2014 van de Commissie van 11 maart 2014 tot aanvulling van Verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft het geïntegreerd beheers- en controlesysteem en de voorwaarden voor weigering of intrekking van betalingen en voor administratieve sancties in het kader van rechtstreekse betalingen, plattelandsontwikkelingsbijstand en de randvoorwaarden (Verordening 640/2014). De extra sanctie is gelijk aan het bedrag dat overeenstemt met het verschil tussen het aantal aangegeven dieren en het geconstateerde aantal dieren. Indien dat bedrag niet volledig overeenkomstig artikel 28 van Uitvoeringsverordening (EU) nr. 908/2014 kan worden verrekend gedurende de drie kalenderjaren volgende op het kalenderjaar van de bevinding, komt het nog uitstaande saldo te vervallen, zo is ook bepaald in artikel 31, tweede lid, derde alinea, van Verordening 640/2014.

16. Het College stelt vast dat de hoogte van de extra sanctie voor appellant is bepaald aan de hand van de ernst en de omvang van de niet-naleving, doordat het is gerelateerd aan het aantal dieren dat in strijd met de voorwaarde voor toekenning van graasdierpremie op subsidiabele grond liep, en de waarde van die graasdierpremie per dier. Zoals uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (Hof van Justitie) moet worden afgeleid, is het niet ongerechtvaardigd of onevenredig wanneer aan een landbouwer die een vergissing begaat, zelfs wanneer hij dit te goeder trouw doet zonder bedrog te willen plegen, een dergelijke afschrikkende en doeltreffende sanctie wordt opgelegd (zie arrest National Farmers' Union, ECLI:EU:C:1997:379, punt 47 e.v.). Het College is van oordeel dat de sancties van vaststelling van de graasdierpremie op 0,- en de extra sanctie van 1.224,- in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel zoals dat door het Hof van Justitie in zijn jurisprudentie is uiteengezet.

17. Het beroep is ongegrond. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

Het College verklaart het beroep ongegrond.

Deze uitspraak is gedaan door mr. A. Venekamp, in aanwezigheid van mr. M.B.L. van der Weele, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 5 juli 2022.

w.g. A. Venekamp w.g. M.B.L. van der Weele