



Datum van inontvangstneming : 08/04/2013

# uitspraak

## COLLEGE VAN BEROEP VOOR HET BEDRIJFSLEVEN

zaaknummer: AWB 10/1318  
5101

### Uitspraak van de meervoudige kamer van 27 februari 2013 in de zaak tussen

**P.J. Vonk Noordegraaf**, te Ouderkerk aan den IJssel, appelllant

en

**de Staatssecretaris van Economische Zaken**, verweerder  
(gemachtigde: mr. H. Ipenburg).

### Procesverloop

Ingeschreven in het register van het Hof van Justitie onder nr. <u>929 071</u>
Luxemburg, <u>05-03-2013</u>
Fax / E-mail: .....
Neergelegd op: <u>04.03.13</u>
De Griffier, voor deze <i>Maria Manuela Ferreira</i> Hoofdadministrateur

Bij besluit van 30 juni 2010 (het primaire besluit) heeft verweerder de bedrijfstoelage van appelllant voor het jaar 2009 vastgesteld.

Bij besluit van 29 oktober 2010 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van appelllant gedeeltelijk gegrond verklaard.

Appelllant heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Bij besluit van 19 mei 2011 heeft verweerder het besluit van 29 oktober 2010 herzien. Gelet op artikel 6:19 van de Algemene wet bestuursrecht wordt het beroep geacht mede te zijn gericht tegen dit besluit.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 2 december 2011, waarbij appelllant is verschenen en verweerder is vertegenwoordigd door zijn gemachtigde. Omdat het onderzoek niet volledig is geweest, heropent het College het onderzoek. Het College zal prejudiciële vragen stellen over de uitleg van het recht van de Europese Unie. Het Hof van Justitie van de Europese Unie is tot die uitleg bevoegd op grond van de artikelen 19, derde lid, sub b, van het Verdrag betreffende de Europese Unie en 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

### Motivering

#### Geschil

2.1 Appelllant beschikte in 2009 over 9,79 toelagerechten. Hij gaf in zijn aanvraag om bedrijfstoelage voor dat jaar 10,76 ha oppervlakte op. In het besluit van 30 juni 2010 is de oppervlakte van de opgegeven percelen kleiner vastgesteld. Gelet op het verschil tussen de geconstateerde en opgegeven oppervlakte is tevens een korting toegepast voor 4,74 ha met een waarde van € 2.230,55. Die korting is later, na een herberekening van de oppervlakte, enigszins verminderd.

### Partijstandpunten

2.2.1 Appellant voert aan dat hij zijn toeslagrechten heeft opgebouwd met zoogkoeien- en stierenpremie. Indien thans dient te worden uitgegaan van een kleinere perceelsoppervlakte dan zouden de toeslagrechten moeten worden ingedikt door zijn totale bedrijfstoeslag over die kleinere oppervlakte te verdelen. De toeslagrechten zijn immers opgebouwd uit de gemiddeld behaalde premies en vormen een recht los van de geconstateerde oppervlakte. Doordat verweerder de oppervlakte van appellants percelen nu kleiner vaststelt, kan appellant zijn toeslagrechten niet meer volledig verzilveren. Hij ontvangt hierdoor € 750,-- minder bedrijfstoeslag per jaar.

2.2.2 Verweerder stelt de oppervlakte van de percelen kleiner vast dan door appellant opgegeven, omdat hij - in tegenstelling tot voorgaande jaren - onder meer de omringende sloten en een kavelpad niet meer rekent tot de subsidiabele oppervlakte. Het aantal toeslagrechten en de waarde hiervan heeft verweerder vastgesteld bij besluit van 18 juli 2006. Tegen dat besluit heeft appellant geen bezwaar heeft gemaakt. Toeslagrechten die vóór 1 januari 2009 aan landbouwers zijn toegewezen, worden met ingang van 1 januari 2010 als wettelijk en conform beschouwd. Reeds op grond hiervan ziet verweerder geen aanleiding de toeslagrechten van appellant opnieuw vast te stellen. Ter zitting heeft verweerder desgevraagd nader betoogd dat hij geen andere mogelijkheid ziet om de waarde van de toeslagrechten van appellant nog te wijzigen.

### Overwegingen

3.1 De rechtstreekse inkomenssteun in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) heeft vooral tot doel de landbouwgemeenschap een redelijke levensstandaard te verzekeren. In 2003 is een bedrijfstoeslagregeling geïntroduceerd. Deze bedrijfstoeslagregeling koppelt de steun aan subsidiabele percelen. De ontkoppeling van de rechtstreekse steun en de invoering van de bedrijfstoeslagregeling waren hoekstenen in de hervorming van het GLB. De bedoeling was om geleidelijk nieuwe sectoren in de bedrijfstoeslagregeling onder te brengen, ook niet oppervlakte gebonden steunregelingen, zoals de slachtpremie.

3.2.1 Artikel 34 van Verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad van 19 januari 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening aan landbouwers in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers (Verordening (EG) nr. 73/2009) bepaalt dat de steun in het kader van de bedrijfstoeslagregeling aan landbouwers wordt toegekend na activering van een toeslagrecht per subsidiabele hectare. Met „toeslagrechten” worden de toeslagrechten bedoeld die de lidstaat in het eerste jaar van toepassing van de bedrijfstoeslagregeling heeft toegewezen, met inbegrip van het jaar van integratie van de gekoppelde steun.

3.2.2 Elk geactiveerd toeslagrecht geeft recht op betaling van het in het kader van dat toeslagrecht vastgestelde bedrag. Dit houdt in dat een bijdrage niet langer gebonden is aan, zoals hier, het aantal dieren. Daarvoor in de plaats treedt een vaste bijdrage via de bedrijfstoeslagregeling. In dit systeem wordt de niet aan oppervlakte gebonden steun min of meer willekeurig toegerekend aan de toevallig op dat moment aan de landbouwer ter beschikking staande landbouwgrond. Dat is in dit geval gebeurd met het besluit van 18 juli 2006 waarin de gemiddelde historische slachtpremie van appellant is verdeeld over de hem toen ter beschikking staande landbouwgrond. De oppervlakte van die grond is toen, met de zogenoemde PIPO-meetmethode vastgesteld op 10,76 ha. Tegen dat besluit is appellant niet opgekomen. Hij had daar ook weinig belang bij. De toerekening aan subsidiabele oppervlakte was vanuit zijn positie niet veel meer dan een administratieve stap om de inpassing in de bedrijfstoeslagregeling mogelijk te maken. Als hem op dat moment een kleinere oppervlakte aan landbouwgrond ter beschikking had gestaan, dan was de waarde per hectare evenredig hoger vastgesteld en was per saldo de hem toekomende steun niet anders. Het is dan ook zeer de vraag of appellant enig – voor de ontvankelijkheid van een dergelijke procedure vereist – procesbelang had om (toen) op te komen tegen het besluit van 18 juli 2006. Het besluit van 18 juli 2006 heeft formele rechtskracht gekregen en is daarmee definitief geworden.

4. Verordening (EG) nr. 1290/2005 van de Raad van 21 juni 2005 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid verplicht de lidstaten de nodige maatregelen te treffen om zich ervan te vergewissen dat de door het Europees Landbouwgarantiefonds gefinancierde maatregelen daadwerkelijk en op regelmatige wijze worden uitgevoerd, en om onregelmatigheden te voorkomen en te vervolgen. Hiertoe moeten zij een geïntegreerd beheers- en controlesysteem voor de rechtstreekse betalingen toepassen. Tot het geïntegreerde beheers- en controlesysteem behoren een systeem voor de identificatie van de landbouwpercelen, steunaanvragen van de landbouwers, een geharmoniseerd controlesysteem en, wat de bedrijfstoelageregeling betreft, een systeem voor de identificatie en de registratie van de toeslagrechten. In 2009 heeft verweerd Dienst Regelingen op aanwijzing van de Europese Commissie de wijze van identificatie van de Nederlandse landbouwpercelen aangepast. Het oude (PIPO-) systeem registreerde bruto perceeloppervlakte inclusief sloten, bermen en wegen en voldeed daarmee in de visie van de Europese Commissie niet als meetmethode. In het nieuwe registratiesysteem (AAN, dat staat voor Agrarisch Areaal Nederland) is de netto perceeloppervlakte (exclusief sloten, bermen en wegen) opgenomen. Deze systeemwijziging is de achterliggende oorzaak van de vermindering van de aanspraak van appellant op bedrijfstoelag. Verweerder heeft met het herziene besluit van 19 mei 2011 de geconstateerde oppervlakte van appellants percelen voor 2009 aan de hand van de AAN-methode vastgesteld op 8.34 ha. Partijen zijn het over die oppervlakte eens. Partijen zijn het er ook over eens dat die vermindering enkel het gevolg is van de wijziging in de meetmethode. Ook het College gaat daarvan uit. Als in 2006 volgens de nieuwe (AAN-)methode zou zijn gemeten, dan was de subsidiabele oppervlakte kleiner en de waarde van de toeslagrechten evenredig hoger vastgesteld.

5.1 Het Nederlandse recht kent een beperkte mogelijkheid om terug te komen van definitieve besluiten. Uit artikel 4:6 van de Algemene wet bestuursrecht volgt dat indien na een afwijzende beschikking een nieuwe aanvraag wordt gedaan, de aanvrager gehouden is nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden te vermelden. Indien daarvan geen sprake is, kan het bestuursorgaan deze aanvraag, onder verwijzing naar zijn eerdere afwijzende beschikking, afwijzen. Zijn in de nieuwe aanvraag wel nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden vermeld, dan dient een bestuursorgaan inhoudelijk op deze aanvraag in te gaan. Deze wettelijke bepaling wordt naar analogie toegepast als het gaat om een verzoek aan een bestuursorgaan om zijn eerder ambtshalve genomen beschikking te herzien.

5.2 Het is vaste rechtspraak van de Nederlandse bestuursrechter dat een bestuursorgaan op zichzelf de bevoegdheid heeft om ten gunste van de belanghebbende terug te komen van een door hem genomen, in rechte vaststaand besluit. Tegelijk houdt die rechtspraak in dat, indien na een eerder afwijzend besluit een besluit van gelijke strekking wordt genomen, door het instellen van beroep tegen het laatste besluit niet kan worden bereikt dat de bestuursrechter dat besluit toetst, als ware het een eerste afwijzing. Dit uitgangspunt geldt ook voor een besluit op een verzoek om terug te komen van een besluit. Slechts indien en voor zover in de bestuurlijke fase nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden (nova) zijn aangevoerd, dan wel uit het aldus aangevoerde kan worden afgeleid dat zich een relevante wijziging van het recht heeft voorgedaan, kunnen dat besluit, de motivering ervan en de wijze waarop het tot stand is gekomen door de bestuursrechter worden getoetst. Onder nova moeten worden begrepen feiten of omstandigheden die na het eerdere besluit zijn voorgevallen of die niet vóór dat besluit konden en derhalve behoorden te worden aangevoerd, alsmede bewijsstukken van reeds eerder gestelde feiten of omstandigheden, die niet vóór het nemen van het eerdere besluit konden en derhalve behoorden te worden overgelegd. Is hieraan voldaan, dan is niettemin geen sprake van feiten of omstandigheden die een hernieuwde rechterlijke toetsing rechtvaardigen, indien op voorhand is uitgesloten dat hetgeen alsnog is aangevoerd of overgelegd aan het eerdere besluit kan afdoen. Indien hetgeen is aangevoerd geen nieuw gebleken feiten of omstandigheden zijn en zich evenmin een relevante wijziging van het recht voordoet, dan is er voor rechterlijke toetsing van het besluit geen plaats.

5.3 Het is de vraag of de nieuwe (AAN-)meetmethode als novum kan worden aangemerkt en, als dat het geval is, of het Europese recht verweerder toestaat van dat besluit terug te komen door de toeslagrechten per hectare ten gunste van appellante bij te stellen.

6.1.1 De Europese regelgever heeft in artikel 34 van Verordening (EG) nr. 73/2009 de uitbetaling van bedrijfstoelage afhankelijk gesteld van de activering van een toeslagrecht per subsidiabele hectare. Dat geldt evenzeer voor toeslagrechten die zijn opgebouwd met rundvleesbetalingen. Artikel 36 van Verordening (EG) nr. 73/2009 bepaalt dat de toeslagrechten per hectare niet worden gewijzigd, tenzij in die verordening anders is bepaald. Artikel 137, eerste lid, van Verordening (EG) nr. 73/2009 bepaalt dat de toeslagrechten die vóór 1 januari 2009 aan landbouwers worden toegewezen, met ingang van 1 januari 2010 als wettelijk en conform worden beschouwd. Het tweede lid van dat artikel bepaalt dat het eerste lid niet van toepassing is op toeslagrechten die op basis van feitelijk onjuiste aanvragen aan landbouwers zijn toegewezen, tenzij de landbouwer de fout niet redelijkerwijs had kunnen ontdekken. Dit artikel lijkt als doel te hebben het waarborgen van de (verworven) rechten van de landbouwers. Dat doet de vraag rijzen of de Europese regelgever met deze fixatie van de toeslagrechten per 1 januari 2009 voor ogen heeft gestaan dat ook als een geval dat in dit geding voorligt, nadien geen wijziging meer kan worden gebracht in de een maal vastgestelde (aantal en waarde van de) toeslagrechten.

6.1.2 Artikel 34, eerste lid, van Verordening (EG) nr. 73/2009 luidt in enkele verschillende taalversies:

“De steun in het kader van de bedrijfstoelageregeling wordt aan landbouwers toegekend na activering van een toeslagrecht per subsidiabele hectare. Elk geactiveerd toeslagrecht geeft recht op betaling van het in het kader van dat toeslagrecht vastgestelde bedrag.”

“Support under the single payment scheme shall be granted to farmers upon activation of a payment entitlement per eligible hectare. Activated payment entitlements shall give a right to the payment of the amounts fixed therein.”

“L'aide au titre du régime de paiement unique est octroyée aux agriculteurs après activation d'un droit au paiement par hectare admissible. Les droits au paiement activés donnent droit au paiement des montants qu'ils fixent.”

6.1.3 Artikel 137 van Verordening (EG) nr. 73/2009 luidt in enkele verschillende taalversies:

“1. Payment entitlements allocated to farmers before 1 January 2009 shall be deemed legal and regular as from 1 January 2010.

2. Paragraph 1 shall not apply to payment entitlements allocated to farmers on the basis of factually incorrect applications except in cases where the error could not reasonably have been detected by the farmer.”

“1. Les droits au paiement attribués aux agriculteurs avant le 1er janvier 2009 sont réputés légaux et réguliers à partir du 1er janvier 2010.

2. Le paragraphe 1 du présent article ne s'applique pas aux droits au paiement attribués aux agriculteurs sur la base de demandes présentant des erreurs matérielles, sauf si celles-ci ne pouvaient raisonnablement être décelées par l'agriculteur.”

6.2 Artikel 35, eerste lid, van Verordening (EG) nr. 73/2009 bepaalt dat de landbouwer aangeeft welke percelen overeenstemmen met de subsidiabele hectaren die met een toeslagrecht gepaard gaan. Artikel 21 van Verordening (EG) nr. 73/2009 vormt de basis voor verlagingen of uitsluitingen in het geval een landbouwer niet blijkt te voldoen aan de voorwaarden voor de toekenning van de steun. Het verlagingpercentage dient in verhouding te staan tot de ernst, de omvang, het permanente karakter en de herhaling van de geconstateerde niet-naleving en kan gaan tot volledige uitsluiting van één of meer steunregelingen voor één of meer kalenderjaren. Het sanctiestelsel is uitgewerkt in de (toepassings-)

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. Artikel 41, aanhef en onder c, van die toepassingverordening stelt de „ernst” van een niet-naleving met name afhankelijk van het belang van de gevolgen van de niet-naleving, gelet op de doelstellingen van de betrokken eis of norm. Naar het bepaalde in artikel 50, derde lid, van Verordening (EG) nr. 796/2004 geldt, behoudens hier niet van belang zijnde uitzonderingen, voor de aanvragen om steun in het kader van de oppervlaktegebonden steunregelingen dat, indien de voor een gewasgroep de in de verzamelaanvraag aangegeven oppervlakte groter is dan de geconstateerde oppervlakte, de betrokken steun wordt berekend op basis van de voor die gewasgroep geconstateerde oppervlakte. Als de oppervlakte die is aangegeven groter is dan de geconstateerde oppervlakte, wordt de steun berekend op basis van de geconstateerde oppervlakte, verminderd met tweemaal het vastgestelde verschil indien dat verschil meer dan 3 % van de geconstateerde oppervlakte of meer dan twee hectare, maar niet meer dan 20 % van de geconstateerde oppervlakte bedraagt (artikel 51, eerste lid, van Verordening (EG) nr. 796/2004).

6.3 De precieze betekenis van de bepalingen genoemd onder 6.1 is niet boven redelijke twijfel verheven. Aangezien de uitleg noodzakelijk is voor de beslechting van het geschil, is het College op grond van artikel 234 VWEU verplicht om vragen voor te leggen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie.

### Beslissing

Het College verzoekt het Hof van Justitie van de Europese Unie bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen over de volgende vraag:

Is sprake van een juiste toepassing van Verordening (EG) nr. 73/2009, in het bijzonder de artikelen 34, 36 en 137, als een landbouwer met op basis van niet grondgebonden productie verkregen toeslagrechten, die aan de in zijn bezit zijnde oppervlakte zijn toegerekend, een belangrijk deel van die toeslagrechten niet krijgt uitbetaald ondanks dat hij de subsidiabele oppervlakte van de ongewijzigd in zijn bezit zijnde hectaren te goeder trouw conform de bij de activering van toeslagrechten ex artikel 34 van die verordening door de lidstaat gehanteerde, maar nadien door de Commissie afgekeurde meetmethode heeft opgegeven, om de enkele reden dat de voor de uitbetaling vastgestelde subsidiabele oppervlakte kleiner uitvalt als gevolg van een gewijzigde meetmethode?

en houdt iedere verder beslissing aan.

Deze uitspraak is gedaan door mr. R.C. Stam, mr. H.S.J. Albers en mr. H.L. van der Beek, in aanwezigheid van mr. C.M. Leliveld als griffier en uitgesproken in het openbaar op 27 februari 2013.

w.g. R.C. Stam

w.g. C.M. Leliveld

voor afschrift  
conform

