

AB 2015/95: Geslaagd beroep op het Unierechtelijk vertrouwensbeginsel.

Instantie:	College van Beroep voor het bedrijfsleven	Datum:	12 december 2013
Magistraten:	Mr. S.C. Stuldreher	Zaaknr:	AWB 12/475 AWB 12/725
Conclusie:	-		
Noot:	J.V. Veldwijk  en J.E. van den Brink	Roepnaam:	-
Brondocumenten:	ECLI:NL:CBB:2013:282, Uitspraak, College van Beroep voor het bedrijfsleven, 12-12-2013		
	Download gedrukte versie (PDF)		

Wetgeving: Art. 34 lid 2 Verordening nr. 73/2009; art. 21a lid 4 Regeling GLB-inkomenssteun 2006; art. 5a Beleidsregels inzake de toepassing van art. 68 van de Regeling GLB-inkomenssteun 2006

Brondocument: CBb, 12-12-2013, nr. AWB 12/475 AWB 12/725

Essentie

Beroep op Unierechtelijk vertrouwensbeginsel slaagt omdat het geldende EU-recht er in dit geval niet aan in de weg staat dat de percelen die zijn gelegen op een vliegveld als subsidiabel worden aangemerkt.

Samenvatting

Ondanks een op zichzelf beschouwd terecht beroep op het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel betekent dat nog niet dat appellante ten onrechte geen aanspraak kon maken op landbouwsteun voor deze percelen. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft immers in constante jurisprudentie aangegeven dat een beroep op het vertrouwensbeginsel (dat met het rechtszekerheidsbeginsel verwant is) niet kan leiden tot aanspraken op financiële voordelen in strijd met geldende Europese regelgeving. Dat de zogenoemde contra-legalisering van dit beginsel naar Europees recht niet aanvaard is, is onder meer terug te vinden in de uitspraken in zaak 5/82, Jur. 1982, p. 4601 (Maizena) en 316/86, Jur. 1988, p. 2213 (Krücken) van het Hof. (...)

Anders dan verweerder, is het College van oordeel dat de verordeningen en de Regeling percelen gelegen op een vliegveld als zodanig niet uitsluiten van bedrijfstoeslag. Hetgeen verweerder heeft aangevoerd over het standpunt van de Europese Commissie leidt niet tot een ander oordeel, nu dit niet afdoet aan de regelgeving die voor 2010 van toepassing was. (...)

Verweerder heeft zich niet op het standpunt gesteld dat appellante op grond van Europese regelgeving om andere redenen geen aanspraak kon maken op landbouwsteun voor dit perceel. Het moet er daarom voor worden gehouden dat deze regelgeving ook overigens niet in de weg staat aan de aanspraak van appellante op landbouwsteun voor het onderhavige perceel voor 2010. (...)

De beleidswijziging was voor het jaar 2011 kenbaar voor de landbouwer, omdat vóór de opgave 2011 de beleidswijziging was gepubliceerd. Voor dat jaar kan derhalve niet worden gezegd dat verweerder inbreuk maakte op een gerechtvaardigde verwachting dat een eerdere uitvoeringspraktijk ongewijzigd zou worden voortgezet, of dat anderszins een inbreuk gemaakt wordt op de rechtszekerheid.

Zoals het College reeds heeft overwogen staat het verweerder in beginsel vrij om ten behoeve van zijn beschikkingenpraktijk categorieën van percelen te benoemen die naar zijn mening geen subsidiabele hectares opleveren omdat zij (in de regel) niet als landbouwgrond kunnen gelden, dan wel (in de regel) ongeschikt zijn voor de uitoefening van enige landbouwactiviteit. Vraag is echter of verweerder er voor appellantes perceel in 2011 in is geslaagd om aannemelijk te maken dat dit inderdaad de kenmerken van voor landbouwdoeleinden ongeschikte grond heeft. Gelet op de in rechtsoverweging 6.2.2 omschreven landbouwactiviteiten die ook wat betreft 2011 niet door verweerder zijn betwist, is naar het oordeel van het College sprake van landbouwgrond.

Partij(en)

Uitspraak van de enkelvoudige kamer van 12 december 2013 in de zaak tussen:

Maatschap A, appellante, gemachtigde mr. R. Drenth,

en

de staatssecretaris van Economische Zaken, verweerder, gemachtigden R. Weltevreden en mr. E.L.G.M. Boumans.

Uitspraak

Procesverloop

Bij besluiten van 5 juli 2011 en 5 juni 2012 (de primaire besluiten) heeft verweerder de hoogte van de bedrijfstoeslag van appellante voor de jaren 2010 en 2011 vastgesteld in het kader van de Regeling GLB-inkomenssteun 2006 (de Regeling).

Bij besluiten van 20 april 2012 en 6 juli 2012 (de bestreden besluiten) heeft verweerder de bezwaren van appellante ongegrond verklaard.

Appellante heeft tegen de bestreden besluiten beroep ingesteld.

Verweerder heeft verweerschriften ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 3 oktober 2013. Appellante werd vertegenwoordigd door haar gemachtigde. Voorts zijn voor appellante verschenen B. en C. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde.

Overwegingen

1. Appellante pacht van de Stichting Luchthaven X. (de Stichting) een perceel grasland dat is gelegen op het vliegveld X., buiten de eigenlijke landingsbaan. Appellante heeft dit perceel als nummer 10 opgegeven voor de uitbetaling van haar toeslagrechten over 2010 en 2011.
2. Tussen partijen is in geschil of verweerder dit perceel terecht niet in aanmerking heeft genomen voor de uitbetaling van bedrijfstoeslag over de jaren 2010 en 2011.
3. 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, luidde ten tijde en voor zover van belang:

“Artikel 2 — Definities

Voor de toepassing van de onderhavige verordening gelden de volgende definities:

- (...)
- c. ‘landbouwactiviteit’: landbouwproducten produceren, (...) of telen met inbegrip van het oogsten, (...) of de grond in goede landbouw- en milieuconditie als vastgesteld op grond van artikel 6 houden; (...)
 - h) ‘landbouwgrond’: om het even welke grond die wordt gebruikt als (...), blijvend grasland (...).

Artikel 34 — Activering van toeslagrechten per subsidiabele hectare

(...)

2. Voor de toepassing van deze titel wordt onder ‘subsidiabele hectare’ verstaan:
 - a. om het even welke landbouwgrond van het bedrijf (...) die wordt gebruikt voor een landbouwactiviteit of die, indien de grond ook voor niet-landbouwactiviteiten gebruikt, overwegend voor landbouwactiviteiten wordt gebruikt, (...)

Met terugwerkende kracht tot 1 januari 2010 is op 1 januari 2011 het op bovengenoemde bepaling gebaseerde artikel 21a, vierde lid, van de Regeling in werking getreden. Dit luidt:

“Indien naar het oordeel van de minister blijkt dat een perceel waarvoor steun is aangevraagd geheel of ten dele kennelijk niet voor de uitvoering van de landbouw wordt gebruikt of beschikbaar gehouden, dan komt de desbetreffende oppervlakte niet in aanmerking als subsidiabele landbouwgrond, bedoeld in artikel 34, eerste lid, van verordening 73/2009.”

Met ingang van 1 april 2011 is aan de Beleidsregels inzake de toepassing van artikel 68 van de Regeling (de Beleidsregels) een artikel 5a toegevoegd, waarin onder a4 wordt aangegeven dat niet als ‘voor de uitvoering van de landbouw gebruikt of beschikbaar gehouden’ wordt beschouwd een perceel dat een recreatieve functie kent, blijkend uit het feit dat het perceel wordt betreden of gebruikt ten behoeve van vrijetijdsbesteding, zoals onverharde landingsbanen voor luchtvaart en luchtvaartvliegtuigen. Onder b4 wordt aangegeven dat niet als ‘voor de uitvoering van de landbouw gebruikt of beschikbaar gehouden’ wordt beschouwd een perceel dat hoofdzakelijk een

verkeerskundige of infrastructurele functie kent, zoals stroken grasland langs verharde landingsbanen voor vliegverkeer.

In de nota van toelichting bij dit besluit is aangegeven, dat verweerder bij beoordelingen op grond van dit artikel landbouwers in de gelegenheid stelt om aan de hand van concrete feiten en omstandigheden aan te tonen of een perceel terecht is uitgesloten als subsidiabele hectare.

4. Verweerder heeft zich op het standpunt gesteld dat perceel 10 niet kan worden aangemerkt als subsidiabele landbouwgrond op grond van artikel 2, aanhef en onder h, en artikel 34, eerste lid van Verordening (EG) nr. 73/2009, in samenhang gelezen met artikel 21a, vierde lid, van de Regeling en artikel 5a, onder b4, van de Beleidsregels, zodat op basis daarvan geen uitbetaling van toeslagrechten kan plaatsvinden. Op perceel 10 vinden eerst en vooral activiteiten plaats die van recreatieve, verkeerskundige en infrastructurele aard zijn. Het perceel maakt onderdeel uit van het vliegveld X. en staat ten dienste van de onverharde landingsbaan. Hoewel het mogelijk is dat op het perceel landbouwactiviteiten plaatsvinden, zijn deze ondergeschikt aan het recreatieve, verkeerskundige en infrastructurele gebruik van het perceel. Verweerder verwijst daarnaast naar de site van het Joint Research Center (JRC), het Gemeenschappelijk Onderzoeksbureau van de Europese Commissie, waaruit kan worden geconcludeerd dat terreinen op een vliegveld als niet-landbouwgrond moeten worden beschouwd. Tevens heeft de Europese Commissie bij diverse audits erop gewezen dat de lidstaat Nederland ten onrechte percelen grasland op vliegvelden als landbouwgrond heeft aangemerkt, gegeven de functie en de bestemming van die oppervlakten.
5. Appellante betwist dat perceel 10 niet subsidiabel is. Perceel 10 is weliswaar eigendom van de Stichting, maar het wordt aan appellante verhuurd omdat het geen onderdeel uitmaakt van het vliegveld en niet ten dienste staat van de landingsbaan. Gebruikers van het vliegveld kunnen niet op het door appellante gepachte gedeelte komen en appellante kan niet door het toegangshek van het vliegveld. De toegang tot de verschillende gedeeltes is strikt gescheiden en door hekwerken afgesloten. Opstijgende en landende vliegtuigen komen over het door appellante gepachte perceel zoals de vliegtuigen op Schiphol over de omliggende bebouwing vliegen. Landbouwkundige bewerkingen kunnen hierdoor te allen tijde plaatsvinden ongeacht de drukte van eventueel vliegverkeer. Vliegveld X. wordt alleen door ultra light vliegtuigen gebruikt en er wordt alleen op woensdag, vrijdag en in het weekend gevlogen. Appellante zorgt enkel op de door haar gepachte grond voor het maaien van het gras ten behoeve van veevoer. De landingsbaan wordt niet door appellante gemaaid, maar vanwege de Stichting als gazon gemaaid. Appellante heeft een verklaring overgelegd van D., lid van het bestuur van de Stichting, waarin wordt benadrukt dat slechts de landingsbaan en bebouwing door de Stichting worden gebruikt en dat de door appellante gepachte grond uitsluitend wordt gebruikt als landbouwgrond. Appellante heeft erop gewezen dat het perceel in 2008 en 2009 door verweerder wel subsidiabel is geacht.

Bedrijfstoeslag 2010 (12/745)

- 6.1.1 Zoals het College heeft overwogen in zijn uitspraken ECLI:NL:CBB:2012:BW6992 en ECLI:NL:CBB:2013:BZ6298 staat het verweerder in beginsel vrij om ten behoeve van zijn beschikkingenpraktijk categorieën van percelen te benoemen die naar zijn mening geen subsidiabele hectares opleveren omdat zij (in de regel) niet als landbouwgrond kunnen gelden, dan wel (in de regel) ongeschikt zijn voor de uitoefening van enige landbouwactiviteit. Bij de introductie van nieuw beleid kan de vraag opkomen of daarmee inbreuk gemaakt wordt op een gerechtvaardigde verwachting dat een eerdere

uitvoeringspraktijk ongewijzigd zou worden voortgezet, of dat anderszins een inbreuk gemaakt wordt op de rechtszekerheid. Naar het oordeel van het College heeft verweerder in dit geval met dat aspect onvoldoende rekening gehouden, nu het voor 2010 opgegeven perceel grasland, waarop in het verleden toeslagrechten zijn opgebouwd en later uitbetaald, na de indiening van de Gecombineerde opgave en na afloop van het jaar waarop die opgave betrekking heeft op basis van het nieuwe beleidsinzicht, dat naderhand verwoord is in de beleidsregels, is afgekeurd. Een dergelijke principiële wending in het beleid kan niet zonder gerichte, voorafgaande aankondiging voor een afgesloten periode worden doorgevoerd. De toelichting bij de Gecombineerde opgave 2010 en de website van verweerder vormen hier geen afdoende aankondiging om de terugwerkende kracht van het beleid te aanvaarden. Dat betekent dat appellante, wat betreft de bedrijfstoelage voor 2010, zich er terecht op heeft beroepen dat verweerder ten onrechte de beleidsregels in stelling heeft gebracht bij de toetsing of het in geding zijnde perceel subsidiabel was.

- 6.1.2** Ondanks een op zichzelf beschouwd terecht beroep op het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel betekent dat nog niet dat appellante ten onrechte geen aanspraak kon maken op landbouwsteun voor deze percelen. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft immers in constante jurisprudentie aangegeven dat een beroep op het vertrouwensbeginsel (dat met het rechtszekerheidsbeginsel verwant is) niet kan leiden tot aanspraken op financiële voordelen in strijd met geldende Europese regelgeving. Dat de zogenoemde contra-legemwerking van dit beginsel naar Europees recht niet aanvaard is, is onder meer terug te vinden in de uitspraken in zaak 5/82, *Jur.* 1982, p. 4601 (*Maizena*) en 316/86, *Jur.* 988, p. 2213 (*Krücken*) van het Hof.
- 6.2** Het College zal derhalve nagaan of verweerder zich bij de beoordeling van de subsidiabiliteit van het in geding zijnde perceel, los van de hiervoor besproken beleidsregels, terecht op Europese regelgeving heeft beroepen.
- 6.2.1** Anders dan verweerder, is het College van oordeel dat de verordeningen en de Regeling percelen gelegen op een vliegveld als zodanig niet uitsluiten van bedrijfstoelage. Hetgeen verweerder heeft aangevoerd over het standpunt van de Europese Commissie leidt niet tot een ander oordeel, nu dit niet afdoet aan de regelgeving die voor 2010 van toepassing was.
- 6.2.2** Tussen partijen is niet in geschil dat een gedeelte van het door appellante opgegeven perceel 10 niet subsidiabel is (kort gezegd: de strook tussen de landingsbanen en de loodsen).
- 6.2.3** Voor de vraag of het resterende gedeelte van het opgegeven perceel in overwegende mate voor landbouwactiviteiten in gebruik is, is het feitelijk gebruik van het perceel ten tijde van belang bepalend. Niet in geschil is dat appellante perceel 10 heeft bemest, gemaaid en geoogst en dat de opbrengst is gebruikt ten behoeve van de veevoeding. Anders dan verweerder heeft gesteld, gaat het hierbij naar het oordeel van het College om landbouwactiviteiten. Verweerder heeft het gehele perceel van appellante afgekeurd omdat het perceel naar verweerders mening primair een recreatieve, verkeerskundige en infrastructurele functie heeft. Gelet op de hierboven beschreven landbouwactiviteiten van appellante kan dit standpunt van verweerder niet staande worden gehouden.
- 6.2.4** Verweerder heeft zich niet op het standpunt gesteld dat appellante op grond van Europese regelgeving om andere redenen geen aanspraak kon maken op landbouwsteun voor dit perceel. Het moet er daarom voor worden gehouden dat deze regelgeving ook overigens niet

in de weg staat aan de aanspraak van appellante op landbouwsteun voor het onderhavige perceel voor 2010.

- 6.3.5** Uit het vorenstaande volgt dat verweerders besluit om perceel 10 niet als subsidiabele oppervlakte in aanmerking te nemen bij appellantes bedrijfstoelage voor 2010 onjuist is, omdat hiervoor geen grondslag bestond.

Bedrijfstoelage 2011 (12/725)

- 7.1.** Voor de standpunten van partijen verwijst het College naar de rechtsoverwegingen 4 en 5 van deze uitspraak. Aan het bestreden besluit van 6 juli 2012 heeft verweerder dezelfde overwegingen ten grondslag gelegd als aan het besluit van 20 april 2012. De gronden van beroep van appellante zijn dezelfde tegen beide besluiten.
- 7.2** Ten aanzien van de vraag of verweerder het betreffende perceel voor het jaar 2011 terecht niet in aanmerking heeft gebracht voor appellantes bedrijfstoelage, omdat het perceel niet als landbouwgrond geldt, overweegt het College als volgt.
- 7.2.1** De beleidswijziging was voor het jaar 2011 kenbaar voor de landbouwer, omdat vóór de opgave 2011 de beleidswijziging was gepubliceerd. Voor dat jaar kan derhalve niet worden gezegd dat verweerder inbreuk maakte op een gerechtvaardigde verwachting dat een eerdere uitvoeringspraktijk ongewijzigd zou worden voortgezet, of dat anderszins een inbreuk gemaakt wordt op de rechtszekerheid.
- 7.2.2** Zoals het College reeds heeft overwogen staat het verweerder in beginsel vrij om ten behoeve van zijn beschikkingenpraktijk categorieën van percelen te benoemen die naar zijn mening geen subsidiabele hectares opleveren omdat zij (in de regel) niet als landbouwgrond kunnen gelden, dan wel (in de regel) ongeschikt zijn voor de uitoefening van enige landbouwactiviteit. Vraag is echter of verweerder er voor appellantes perceel in 2011 in is geslaagd om aannemelijk te maken dat dit inderdaad de kenmerken van voor landbouwdoeleinden ongeschikte grond heeft. Gelet op de in rechtsoverweging 6.2.2 omschreven landbouwactiviteiten die ook wat betreft 2011 niet door verweerder zijn betwist, is naar het oordeel van het College sprake van landbouwgrond.
- 7.2.3** Dit betekent dat ook het besluit van verweerder om perceel 10 niet als subsidiabele oppervlakte in aanmerking te nemen bij appellantes bedrijfstoelage voor 2011 onjuist is.

Conclusie

- 8.1** Zowel het beroep in 12/475 als het beroep in 12/725 is gegrond. De bestreden besluiten dienen te worden vernietigd. Verweerder zal appellante alsnog de door haar gevraagde bedrijfstoelage voor perceel 10 moeten toekennen met uitzondering van het gedeelte van dit perceel waarvan niet in geschil is dat dit niet subsidiabel is. Omdat het bedrag van de bedrijfstoelage voor 2010 en 2011 niet zonder meer door het College kan worden vastgesteld draagt het College verweerder op met inachtneming van deze uitspraak opnieuw op het bezwaar te beslissen. Het College stelt hiervoor een termijn van zes weken na de datum van deze uitspraak.
- 8.2** Het College veroordeelt verweerder tot slot in de door appellante gemaakte kosten. Deze kosten stelt het College op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vast op € 944 (1 punt voor het indienen van het beroepsschrift, 1 punt voor het verschijnen ter zitting tegen een waarde van € 472 per punt, vermenigvuldigd met de wegingsfactor 1 nu het twee samenhangende zaken betreft).

Beslissing

Het College:

- verklaart de beroepen gegrond;
- vernietigt de bestreden besluiten;
- draagt verweerder op binnen zes weken na de dag van verzending van deze uitspraak nieuwe besluiten te nemen op de bezwaren met inachtneming van deze uitspraak;
- draagt verweerder op het betaalde griffierecht van totaal € 420 aan appellante te vergoeden;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten tot een bedrag van € 944 te betalen aan appellante.

Noot

Auteur: J.V. Veldwijk¹ en J.E. van den Brink

Zie de annotatie onder *AB 2015/96*.

Voetnoten

- ¹ Jeanne Veldwijk is oud-masterstudent aan de Universiteit Leiden en momenteel werkzaam als gerechtssecretaris bij sector Bestuursrecht, Rechtbank Den Haag.