



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Annotation: VzABRvS 2005-05-10

Ouden, W. den

Citation

Ouden, W. den. (2005). Annotation: VzABRvS 2005-05-10. *Administratiefrechtelijke Beslissingen*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/24566>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/24566>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

AB 2005, 361: Terugvordering van subsidiegelden op grond van commissiebeschikking inzake staatssteun. Verhouding gemeenschapsrecht en nationaal bes...

[Klik hier om het document te openen in een browser venster](#)

Instantie:	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Voorzitter)	Datum:	10 mei 2005
Magistraten:	Mr. Polak	Zaaknr:	200410578/2
Conclusie:	-	LJN:	AT5642
Noot:	W. den Ouden	Roepnaam:	-
Brondocumenten:	ECLI:NL:RVS:2005:AT5642, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Voorzitter), 10-05-2005		

Wetgeving: Awb art. 8:81

Brondocument: ABRvS (vz.), 10-05-2005, nr 200410578/2

Essentie

Terugvordering van subsidiegelden op grond van commissiebeschikking inzake staatssteun. Verhouding gemeenschapsrecht en nationaal bestuursrecht.

Samenvatting

De Voorzitter stelt voorop dat in de bodemprocedure gecompliceerde rechtsvragen aan de orde zijn, die onder meer betrekking hebben op de verhouding tussen het gemeenschapsrecht en nationaal bestuursrecht. Nader onderzoek is nodig voor een inhoudelijke beoordeling, waartoe deze procedure zich niet leent.

Partij(en)

De besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid 'Ferm-O-Feed BV', te Boxmeer, verzoekster, tegen de uitspraak in zaak nr. AWB03/2581 van de Rb. 's-Hertogenbosch van 26 november 2004 in het geding tussen: verzoekster

en

de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

Bewerkte uitspraak

Uitspraak

1. Procesverloop

Bij besluit van 3 augustus 2001 heeft de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (thans de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, hierna: de minister) de aan verzoekster op grond van de Bijdrageregeling

proefprojecten mestverwerking verleende subsidie teruggevorderd.

Bij besluit van 6 augustus 2003 heeft de minister het daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij besluit van 5 april 2004 heeft de minister de motivering van het besluit van 6 augustus 2003 gewijzigd.

Bij uitspraak van 26 november 2004, verzonden op 29 november 2004, heeft de rechtbank 's-Hertogenbosch (de rechtbank), voorzover thans van belang, het tegen deze besluiten ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft verzoekster bij brief van 22 december 2004, bij de Raad van State ingekomen op 24 december 2004, hoger beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 24 januari 2005.

Bij brief van 26 januari 2005, bij de Raad van State ingekomen op 27 januari 2005, heeft verzoekster de Voorzitter verzocht een voorlopige voorziening te treffen.

De Voorzitter heeft het verzoek ter zitting behandeld op 28 april 2005, waar verzoekster, vertegenwoordigd door ing. R. Aartssen, en de minister, vertegenwoordigd door mr. G. van Zon en mr. K.J. Oost, beiden ambtenaar ten departemente, zijn verschenen.

2. Overwegingen

- 2.1 Het oordeel van de Voorzitter heeft een voorlopig karakter en is niet bindend in de bodemprocedure.
- 2.2 Verzoekster heeft de voorzitter verzocht bij wijze van voorlopige voorziening te bepalen dat de besluiten van 3 augustus 2001, 6 augustus 2003 en 5 april 2004 worden geschorst, totdat de Afdeling op het ingestelde hoger beroep zal hebben beslist. Verzoekster stelt dat terugvordering van de subsidie, gelet op de financiële positie van haar bedrijf en het feit dat zij een financieringsregeling ten behoeve van de terugvordering zou moeten treffen, leidt tot een aanmerkelijk financieel nadeel. Aan de zijde van de minister ontstaat volgens haar geen financieel nadeel, nu terugbetaling van de subsidie zal plaatsvinden met inbegrip van de wettelijke rente in het geval het hoger beroep niet mocht slagen.
- 2.3 De minister heeft aangevoerd dat hij de terugvordering niet kan opschorten, omdat dit in strijd zou zijn met het gemeenschapsrecht. Van de zijde van de Europese Commissie is bij brief van 7 april 2005 op terugvordering aangedrongen.
- 2.4 De voorzitter stelt voorop dat in de bodemprocedure gecompliceerde rechtsvragen aan de orde zijn, die onder meer betrekking hebben op de verhouding tussen het gemeenschapsrecht en nationaal bestuursrecht. Nader onderzoek is nodig voor een inhoudelijke beoordeling, waartoe deze procedure zich niet leent. De voorzitter ziet dan ook af van een inhoudelijke behandeling van de bezwaren van verzoekster vooruitlopend op de behandeling in de hoofdzaak.
- 2.5 Ter zitting heeft verzoekster zich desgevraagd bereid verklaard ten behoeve van de Staat een voldoende bankgarantie te stellen voor de subsidie die wordt teruggevorderd en die verzoekster in geval in hoger beroep de aangevallen uitspraak wordt bevestigd, zal dienen terug te betalen. Nu de minister hierdoor voldoende zekerheid verkrijgt dat hij het subsidiebedrag alsdan zal ontvangen, ziet de voorzitter bij afweging van de betrokken belangen aanleiding om een voorlopige voorziening te treffen, zodanig dat verzoekster, hangende de uitspraak op het hoger beroep, niet tot terugbetaling behoeft over te gaan. De voorzitter gaat er hierbij van uit dat verzoekster binnen twee weken na verzending van deze uitspraak door middel van een bankgarantie ten behoeve van de Staat op zodanige wijze financiële zekerheid stelt, dat de minister zich verzekerd weet van de betaling door verzoekster van de vordering van de Staat indien verzoekster in de bodemprocedure in het ongelijk wordt gesteld, bij gebreke waarvan de minister desgewenst een verzoek om opheffing van de bij deze te treffen voorziening kan doen.
- 2.6 Van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen is niet gebleken.

3. Beslissing

De Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. schorst bij wijze van voorlopige voorziening de besluiten van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij van 3 augustus 2001, TRCDL/2001/3387, en van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 6 augustus 2003, TRCJZ/2003/6180, en 5 april 2004, TRCJZ/2004/2918;
- II. gelast dat de Staat der Nederlanden (Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) aan verzoekster het door haar voor de behandeling van het verzoek betaalde griffierecht ten bedrage van € 409 vergoedt.

Noot

Auteur: W. den Ouden

- 1 De Bijdrageregeling proefprojecten mestverwerking (de BPM die per 5 juni 2004 is komen te vervallen) heeft al tot heel wat interessante gerechtelijke procedures aanleiding gegeven. Op grond van de BPM was de Minister van LNV bevoegd subsidie te verlenen voor activiteiten die leidden tot de verbetering van de mestverwerking om zo de mestoverschotten beter te lijf te kunnen gaan. De BPM werd indertijd voorgelegd aan de Europese Commissie in het kader van de Europeesrechtelijke regels inzake staatssteun en door haar voor een bepaalde periode goedgekeurd. Die termijn werd later door de Commissie nog eenmaal verlengd tot 1 januari 1995, maar ook nadat deze verlengde termijn was verstreken werden er nog subsidies op basis van de BPM verstrekt. De Commissie werd van deze gang van zaken op de hoogte gesteld door klachten van concurrenten van de ontvangers van de BPM-subsidies en startte een onderzoek. Na afronding van dit onderzoek oordeelde de Commissie dat de BPM-subsidies die buiten de goedgekeurde termijn werden verstrekt niet met de gemeenschappelijke markt verenigbaar waren. Derhalve werd het Koninkrijk der Nederlanden in een beschikking van 13 december 2000 (2001/521/EG) gelast de betreffende subsidies inclusief rente terug te vorderen bij zes subsidieontvangers, dit teneinde de marktsituatie zoals deze was voordat de onrechtmatige steun werd verstrekt te herstellen.
- 2 Eén van de zes bedrijven aan wie na 1994 subsidie was verleend, Fleuren Compost BV, vocht de commissiebeschikking aan voor het GvEA EG. Fleuren stelde (onder meer) dat terugvordering van de BPM-subsidie door de Minister van LNV in strijd zou komen met het (europeesrechtelijke) vertrouwensbeginsel, nu in de *Staatscourant* (*Stcrt.* 1994, 201) een wijziging van de BPM was gepubliceerd door diezelfde Minister van LNV, waarbij in de toelichting werd gemeld dat aanvragen die voor 1995 werden ingediend zouden vallen onder een goedkeuringsbesluit van de Commissie. Fleuren had nog voor 1995 subsidie aangevraagd en ook voor die datum een schrijven ontvangen waaruit bleek dat de aanvraag in behandeling zou worden genomen. Het Gerecht stelde dat deze informatieverstrekking weliswaar 'betreurenswaardig' was, maar niet kon leiden tot gewettigd vertrouwen bij Fleuren *jegens de Commissie*. Het bericht in de *Staatscourant* kon aan de rechtmatigheid van de commissiebeschikking, die bij het GvEA ter discussie stond, dus niets af doen. Het Gerecht merkte in zijn uitspraak verder op dat een ontvanger van onrechtmatig verstrekte staatssteun zich in het kader van de nationale terugvorderingsprocedure kan beroepen op uitzonderlijke omstandigheden die het vertrouwen in de rechtmatigheid van de steun konden wettigen om zich zo tegen terugbetaling van de steun te verzetten (GvEA EG 14 januari 2004, AB 2004, 411, m.nt. AdMvV). Dat *uitzonderlijke* omstandigheden moeten worden aangevoerd heeft te maken met de zeer strikte invulling die de Europese rechters geven aan het vertrouwensbeginsel in geschillen over terugvordering van staatssteun; een behoedzaam ondernemer zal normaliter in staat zijn zich ervan te vergewissen of staatssteun met inachtneming van de juiste EG-rechtelijke procedures is verstrekt (vgl. o.a. zaak C-5/1989, BUG-Alutechniek en M.P. Gerrits-Janssens Het vertrouwensbeginsel in communautair perspectief: terugvordering van steun, *JB plus* 2001, p. 90 e.v.). Dat een ondernemer er niet zo maar op mag vertrouwen dat de subsidieverstreckende overheid het staatssteunrecht in acht heeft genomen is logisch. De nationale overheid heeft er vaak belang bij om de steun te verstrekken — bijvoorbeeld om zo bepaalde wenselijk geachte activiteiten uitgevoerd te zien of om de werkgelegenheid op peil te houden — en heeft er dus niet altijd belang bij om zorgvuldig na te gaan of een subsidie niet in strijd komt met het gemeenschapsrecht. Voorkomen moet worden dat terugvordering van onrechtmatig verstrekte steun in veel gevallen onmogelijk wordt want dan zou het verbod op het verstrekken van met de gemeenschappelijke markt onverenigbare staatssteun niet kunnen worden gehandhaafd.
- 3 De appellante in deze zaak heeft zich beroepen op die hiervoor genoemde uitzonderlijke omstandigheden. Ook Ferm-O-feed BV kreeg na 1 januari 1995 subsidie verleend op grond van de BPM. Toen deze gelden (in totaal ging het om € 151 902,09) naar aanleiding van de commissiebeschikking in 2001 door de Minister van LNV werden teruggevorderd, tekende Ferm-O-Feed bezwaar aan. Tegen de ongegrondverklaring daarvan kwam zij in beroep bij de Rb. Den Bosch. Ferm-O-Feed stelde zich op het standpunt dat zij op grond van mededelingen

van de minister (in onder meer de *Staatscourant*) had mogen vertrouwen op de rechtmatigheid van de subsidieverlening. Derhalve zou het besluit tot intrekking van de subsidievaststelling en terugvordering van de betaalde subsidiegelden onrechtmatig zijn. Ook stelde Ferm-O-Feed dat er noch naar Nederlands recht, noch in het Europees recht een grondslag was voor rentevordering van de minister.

- 4 De uitspraak van de Rb. Den Bosch in deze zaak (Rb. Den Bosch 26 november 2004, LJN-nr. AR6630) roept veel vragen op. Zo wordt uit de uitspraak niet duidelijk op welke grond de minister bevoegd is tot het nemen van het intrekking- en terugvorderingsbesluit. De rechtbank lijkt er welhaast vanuit te gaan dat nu de minister ingevolge de commissiebeschikking *verplicht* is over te gaan tot intrekking van de vaststellingsbeschikking en terugvordering van de subsidiegelden, zij daartoe naar nationaal recht ook *bevoegd* is; een stelling die op zijn minst discutabel is. Met betrekking tot de rentevordering stelt de rechtbank verder dat een grondslag daarvoor kan worden gevonden in art. 14 lid 2 van Vo 659/99/EG, de zogenaamde Procedureverordening. Ook dat oordeel kan worden betwist. De genoemde verordening heeft weliswaar rechtstreekse werking, maar de door de Rb. genoemde bepaling geeft aan de Commissie de bevoegdheid (en zelfs de verplichting) om de lidstaat te gelasten rente te vorderen over de onrechtmatig verstrekte staatssteun. Hoe deze bepaling kan leiden tot een bevoegdheid voor een Nederlands bestuursorgaan ten opzichte van Ferm-O-Feed is niet bij voorbaat duidelijk (zie voor een recente weergave van de discussie over het ontlenen van bestuursbevoegdheid voor nationale autoriteiten aan het Europese recht bij terugvorderingsprocedures: P.C. Adriaanse, *De rol van nationale rechters bij terugvordering van onrechtmatige staatssteun* in: W. den Ouden (red.) *Staatssteun en de Nederlandse rechter*, Deventer: Kluwer 2005, p. 70 e.v.). Ten slotte stelt de rechtbank dat volgens vaste jurisprudentie van het GvEA geldt dat ondernemers in beginsel slechts een gewettigd vertrouwen in de rechtmatigheid van steun die zij genieten kunnen hebben, wanneer de steun met inachtneming van art. 88 van het EG-Verdrag (en dat wil zeggen na goedkeuring van de Commissie) is toegekend. Nu uit de commissiebeschikking blijkt dat de subsidie in strijd met deze bepaling is verleend kan er volgens de rechtbank geen gewettigd vertrouwen in de rechtmatigheid van de steun zijn gewekt. Hoe deze opvatting moet worden gerijmd met de eerder genoemde jurisprudentie van het GvEA EG over uitzonderlijke omstandigheden waarop een ontvanger zich in een nationale terugvorderingsprocedure kan beroepen, blijft onduidelijk.
- 5 Ferm-O-Feed heeft tegen deze uitspraak hoger beroep ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak en bij de Voorzitter van de Afdeling om een voorlopige voorziening gevraagd omdat de eerder door de voorzieningenrechter van de Rb. Den Bosch getroffen voorlopige voorziening, bestaande uit een schorsing van het intrekking- en terugvorderingsbesluit, was komen te vervallen.
- 6 Dat de Voorzitter van de Afdeling in deze uitspraak op het verzoek van Ferm-O-Feed om een voorlopige voorziening te treffen op voornoemde vragen niet ingaat is begrijpelijk. Het gaat om, zoals de voorzitter het formuleert 'gecompliceerde rechtsvragen (...), die onder meer betrekking hebben op de verhouding tussen het gemeenschapsrecht en nationaal bestuursrecht.' (zie onder punt 2.4). Het is dus niet zozeer op de grond van twijfel aan de rechtmatigheid van de rechtbank uitspraak dat de voorzitter de gevraagde voorziening toewijst zo lijkt het, alswel het aanmerkelijk financieel nadeel dat Ferm-O-Feed door onmiddellijke terugvordering van de subsidiegelden zal lijden. Daartegenover staat het belang van de Minister van LNV om daadwerkelijk en onverwijld tot terugvordering over te kunnen gaan, iets waartoe hij op grond van de Procedureverordening en de commissiebeschikking verplicht is. Nu specifieke communautaire regels met betrekking tot nationale terugvorderingsprocedures ontbreken heeft de voorzitter de belangen van partijen volgens de Nederlandse procesrechtelijke regels inzake de voorlopige voorziening tegen elkaar afgewogen. Ferm-O-Feed verklaarde zich op de zitting bereid een bankgarantie te stellen ten behoeve van de Staat en zo zag de voorzitter kans aan de belangen van beide partijen tegemoet te komen; Ferm-O-Feed hoeft niet te betalen tot er een uitspraak is gedaan op haar hoger beroep en de terugbetaling van de onrechtmatig verstrekte subsidiegelden is gegarandeerd voor het geval de Afdeling in de bodemprocedure tot het oordeel mocht komen dat de aangevallen uitspraak stand kan houden.
- 7 Het is niet ongebruikelijk dat een zaak waarin een voorlopige voorziening als de onderhavige wordt getroffen eerder dan oorspronkelijk gepland op zitting wordt behandeld. Als ook de behandeling van deze zaak naar voren is geschoven kan de uitspraak op het hoger beroep van Ferm-O-Feed — met daarin hopelijk antwoorden op de hierboven genoemde complexe rechtsvragen — over niet al te lange tijd worden verwacht. Wordt vervolgd dus ...

