



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Annotation: ABRvS 2012-03-07

Ouden, W. den

Citation

Ouden, W. den. (2012). Annotation: ABRvS 2012-03-07. *Administratiefrechtelijke Beslissingen*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/20305>

Version: Not Applicable (or Unknown)

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/20305>

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

AB 2012/328: Lagere vaststelling van subsidie als afschrikwekkende sanctie.

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

Instantie:	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State	Datum:	7 maart 2012
Magistraten:	Mr. S.F.M. Wortmann	Zaaknr:	201105355/1/A2.
Conclusie:	-	LJN:	BV8042
Noot:	W. den Ouden	Roepnaam:	-

Wetgang: Awb art. 4:46

Essentie

De subsidie wordt lager vastgesteld omdat de aanvraag te laat is ingediend. Het achterliggende Europese recht vereist doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties bij niet-nakoming van subsidieverplichtingen.

Samenvatting

Omdat de aanvraag meer dan 25 dagen te laat is ingediend, heeft het college, onder verwijzing naar art. 8 Beleidsregels, de subsidie over 2009 van € 15.165,29 in mindering gebracht op het geïndexeerde recht op subsidie over het gehele subsidietijdvak van € 93.504,59.

Uit art. 8 lid 3 Beleidsregels volgt, dat het meer dan 25 dagen te laat indienen van de aanvraag tot subsidievaststelling leidt tot een verlaging van de subsidie met het bedrag dat betrekking heeft op activiteiten van het laatste beheerjaar van het tijdvak waarvoor de subsidie wordt vastgesteld. Naar het college ter zitting heeft verklaard, past het de, door de minister vastgestelde, Beleidsregels als vaste gedragslijn toe.

Uit het vaststellingsbesluit blijkt dat het college de verlaging overeenkomstig de gedragslijn heeft toegepast, omdat de SAN deel uit maakt van het Nederlandse Plattelandsontwikkelingsprogramma dat wordt medegefinancierd door de Europese Unie en omdat de Europese Unie eisen stelt aan de consequenties die worden verbonden aan het niet naleven van de subsidieverplichtingen van de SAN. Deze consequenties zijn neergelegd in art. 8 Beleidsregels.

Bij besluit van 2 november 2010 heeft het college deze motivering herhaald. Bij het vaststellen van de Beleidsregels zijn de betrokken belangen reeds afgewogen en is de verlaging afgestemd op zowel de zwaarte van de overtreding als de beoogde afschrikwekkende werking van de verlaging. Het college houdt uit een oogpunt van een toepasbaar en consistent beleid geen rekening met de omstandigheden waaronder de overtreding is begaan, tenzij de toepassing van de Beleidsregels voor een belanghebbende gevolgen heeft die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de Beleidsregels te dienen doelen. In het betoog van appellant heeft het college geen aanleiding gezien van de Beleidsregels af te wijken.

Het college heeft hiermee voldoende gemotiveerd waarom het heeft gekozen voor toepassing van de verlaging overeenkomstig de vaste gedragslijn. Het heeft, gelet op art. 48 lid 2 van de Verordening, groot gewicht mogen toekennen aan de doeltreffendheid en afschrikwekkende werking die uitgaat van een verlaging als gevolg van het niet voldoen aan de subsidieverplichtingen. Derhalve heeft het college in redelijkheid overeenkomstig de vaste gedragslijn kunnen beslissen.

Partij(en)

Uitspraak op het hoger beroep van appellant, tegen de uitspraak van de Rechtbank Groningen van 31 maart 2011 in zaak nr. 10/1206 in het geding tussen:
appellant

en

het college van gedeputeerde staten van Groningen.

Uitspraak

1. Procesverloop

Bij besluit van 26 juli 2010 (hierna ook: het vaststellingsbesluit) heeft het college de aan de Vereniging Duurzame Landbouw Stad en Ommeland (hierna: de Vereniging), ten behoeve van appellant, voor 2004 tot en met 2009 verleende subsidie voor agrarisch natuurbeheer lager vastgesteld op € 78.274,49.

Bij besluit van 2 november 2010 heeft het college het door de Vereniging en door appellant daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 31 maart 2011, verzonden op dezelfde datum, heeft de rechtbank het door appellant daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen, *red.*).

Tegen deze uitspraak heeft appellant bij brief, bij de Raad van State per fax ingekomen op 10 mei 2011, hoger beroep ingesteld. De gronden van het hoger beroep zijn aangevuld bij brief van 7 juni 2011.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De zaak is door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een enkelvoudige.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting gelijktijdig met zaak nr. 201105365/1/A2 behandeld op 9 december 2011, waar appellant, in persoon en bijgestaan door ir. S. Boonstra, werkzaam bij LTO Noord Advies, en het college, vertegenwoordigd door mr. C.J.M. Daniels, werkzaam bij de Dienst Regelingen van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 48, tweede lid, van de Verordening (EG) nr. 1750/1999 van de Commissie van de Europese Gemeenschappen tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen voor Verordening (EG) nr. 1257/1999 van de Raad van de Europese Gemeenschappen inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (hierna: de Verordening), stellen de lidstaten een regeling inzake sancties bij niet-naleving van de verplichtingen en de desbetreffende regelgeving vast en nemen alle voor de toepassing van die regeling benodigde maatregelen. Deze sancties dienen doeltreffend, evenredig en afschrikkend te zijn.

Ingevolge artikel 4:46, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) stelt het bestuursorgaan, indien een beschikking tot subsidieverlening is gegeven, de subsidie overeenkomstig de subsidieverlening vast.

Ingevolge het tweede lid, aanhef en onder b, kan de subsidie lager worden vastgesteld indien de subsidieontvanger niet heeft voldaan aan de aan de subsidie verbonden verplichtingen.

Bij besluit van 20 december 1999 (*Stcrt.* 1999, 252) heeft de staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, onder meer gelet op voormelde Verordening nr. 1257/1999, alsmede gelet op de artikelen 2 en 4 van de Kaderwet LNV-subsidies, de Subsidieregeling agrarisch natuurbeheer (hierna: de SAN) vastgesteld.

Ingevolge artikel 41, eerste lid, gelezen in samenhang met artikel 1, aanhef en onder t, van de SAN, zoals dit gold ten tijde hier van belang, dient de ontvanger van beheerssubsidie voor het desbetreffende terrein telkens binnen acht weken na afloop van een ononderbroken periode van zes jaar of zoveel eerder indien noodzakelijk een aanvraag tot subsidievaststelling over dat tijdvak in bij de directeur van de Dienst Regelingen met gebruikmaking van een daartoe bestemd aanvraagformulier dat verkrijgbaar is bij de Dienst Regelingen.

Bij besluit van 14 december 2006 (*Stcrt.* 2006, nr. 249) hebben de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: de minister), de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de minister van Verkeer en Waterstaat de Regeling inrichting landelijk gebied vastgesteld (hierna: de Regeling).

Ingevolge artikel 33 is de SAN ingetrokken.

Ingevolge artikel 34, eerste lid, blijven bestaande aanspraken en verplichtingen op grond van de SAN in stand.

Ingevolge het tweede lid blijft op subsidieaanvragen ingediend op grond van de SAN het recht van toepassing zoals dat gold voorafgaande aan de inwerkingtreding van de Regeling.

Ingevolge artikel 4, eerste en tweede lid, voor zover hier van toepassing, gelezen in samenhang met de bijlage bij de Regeling, zijn de verplichtingen en daarmee samenhangende bevoegdheden die de minister voor 1 januari 2007 op grond van de SAN had, per die datum aan gedeputeerde staten overgedragen.

Ingevolge artikel 35 treedt de Regeling in werking op 1 januari 2007.

Bij besluit van 17 januari 2002 (*Stcrt.* 2002, nr. 15) zijn, onder meer gelet op artikel 48, tweede lid, van de Verordening, de Beleidsregels verlagen subsidie Plattelandsontwikkelingsprogramma vastgesteld. De minister heeft deze bij besluit van 19 januari 2010 gewijzigd (*Stcrt.* 2010, nr. 2584; hierna: de Beleidsregels). Ingevolge artikel 2, eerste lid, aanhef en onder a en slot, van de Beleidsregels, zoals dit gold ten tijde hier van belang, bevat het besluit beleidsregels die de ministers en gedeputeerde staten toepassen bij het lager vaststellen van de subsidie op grond van artikel 4:46, tweede lid, van de Awb, indien subsidieverplichtingen in de SAN of subsidieverplichtingen die in het kader van de SAN door het bevoegde bestuursorgaan zijn opgelegd, niet worden nageleefd.

Ingevolge artikel 8, eerste lid, zoals dit gold ten tijde hier van belang, leidt het te laat indienen van een aanvraag voor de vaststelling van een subsidie, behoudens overmacht, tot een verlaging van de subsidie waarop de aanvraag betrekking heeft met 0,5% per werkdag ten opzichte van de subsidie waarop de subsidieontvanger recht zou hebben indien hij de aanvraag voor de vaststelling van de subsidie tijdig had ingediend. Indien een aanvraag voor de vaststelling van een subsidie meer dan 25 dagen te laat wordt ingediend, wordt de subsidieverlening ingetrokken.

Ingevolge het tweede lid, leidt het te laat indienen van een aanvraag tot vaststelling van een beheerssubsidie of landbouwsubsidie op grond van de SAN zoals deze luidde tot 31 december 2006, in afwijking van het eerste lid, eerste volzin, tot een verlaging van de subsidie waarop de aanvraag betrekking heeft met 0,5% per werkdag ten opzichte van het bedrag aan subsidie dat betrekking heeft op activiteiten van het laatste beheerjaar van het tijdvak waarvoor de subsidie wordt vastgesteld.

Ingevolge het derde lid, leidt het meer dan 25 dagen te laat indienen van een aanvraag tot vaststelling van een beheerssubsidie of landschapssubsidie op grond van de SAN zoals deze luidde tot 31 december 2006, in afwijking van het eerste lid, tweede volzin, tot een verlaging van de subsidie met het bedrag aan subsidie dat betrekking heeft op activiteiten van het laatste beheerjaar van het tijdvak waarvoor de subsidie wordt vastgesteld.

- 2.2.** Bij besluit van 15 juni 2004 heeft de minister aan de Vereniging, ten behoeve van appellant, voor 2004 tot en met 2009 een subsidie van € 75.826,86 verleend op grond van de SAN. Naar de rechtbank onbestreden heeft vastgesteld, liep het subsidietijdvak af op 31 december 2009 en liep de termijn van acht weken voor indiening van de aanvraag tot subsidievaststelling als bedoeld in artikel 41, eerste lid, van de SAN af op 26 februari 2010. Het college heeft de aanvraag van appellant ontvangen na afloop van deze termijn, namelijk op 24 maart 2010.

Omdat de aanvraag meer dan 25 dagen te laat is ingediend, heeft het college, onder verwijzing naar artikel 8 van de Beleidsregels, de subsidie over 2009 van € 15.165,29 in mindering gebracht op het geïndexeerde recht op subsidie over het gehele subsidietijdvak van € 93.504,59.

- 2.3.** Appellant betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het college bij de berekening van de termijnoverschrijding ten onrechte van kalenderdagen is uitgegaan terwijl het van werkdagen had moeten uitgaan, gelet op het woord 'werkdag' in de eerste zin van artikel 8, eerste lid, van de Beleidsregels, en dat het college derhalve ten onrechte het standpunt heeft ingenomen dat zijn aanvraag meer dan 25 dagen te laat is ingediend.

- 2.3.1.** Dit betoog faalt. Onder een dag wordt naar gangbaar Nederlands taalgebruik verstaan een etmaal, te weten 24 uur. In de tweede zin van artikel 8, eerste lid, van de Beleidsregels wordt uitdrukkelijk gesproken van dagen en niet van werkdagen, zoals in de eerste zin. Er is geen aanleiding om aan dit uitdrukkelijke verschil in bewoordingen geen betekenis toe te kennen. De vaststelling van de overschrijding van de termijn moet voorts worden onderscheiden van de vaststelling van de verlaging van de subsidie.

Gelet op het voorgaande, kan niet als onjuist of inconsequent worden aangemerkt dat het college de overschrijding van de termijn die in artikel 8, eerste lid, van de Beleidsregels is neergelegd in (kalender)dagen berekent en de verlaging van de subsidie binnen de kortingstermijn van 25 dagen met 0,5% uitsluitend over de werkdagen berekent.

Het college heeft dus, uitgaande van (kalender)dagen, terecht geconcludeerd dat de op 24 maart 2010 ingediende aanvraag meer dan 25 dagen te laat is ingediend.

- 2.4.** Appellant betoogt voorts dat de rechtbank heeft miskend dat het college de ruimte heeft om onderscheiden belangen af te wegen en dat het dit in weerwil van artikel 3:4 van de Awb heeft nagelaten. De door het college toegepaste verlaging van de subsidie met 15%, louter omdat appellant een administratieve handeling niet tijdig heeft verricht, is buitenproportioneel, de gestelde afschrikwekkende werking hiervan voert te ver en doet geen recht aan het door hem uitgevoerde natuurbeheer, aldus appellant.
- 2.4.1.** In het besluit tot subsidieverlening van 15 juni 2004 is vermeld dat de aanvraag tot subsidievaststelling binnen acht weken na het einde van het tijdvak moet worden ingediend. Tevens is vermeld dat als blijkt dat niet aan de voorwaarden van de regeling is voldaan, de subsidieverlening wordt ingetrokken of gewijzigd of reeds betaalde voorschotten worden teruggevorderd.
- Ter zitting heeft appellant erkend dat de Vereniging het formulier voor de aanvraag tijdig heeft ontvangen. In dit formulier is vermeld dat de aanvraag binnen acht weken na afloop van de subsidieperiode bij de Dienst Regelingen moet worden ingediend.
- Bij onderscheiden brieven van 16 februari 2010 heeft de Dienst Regelingen, omdat hij nog geen aanvraag tot subsidievaststelling van hen had ontvangen, de Vereniging en appellant medegedeeld dat het ingevulde aanvraagformulier vóór 26 februari 2010 moet worden ingediend en dat geen subsidie over het laatste jaar van de subsidieperiode wordt verstrekt als de aanvraag niet tijdig wordt ingediend.
- Bij de subsidieverlening en voor afloop van de acht weken termijn voor indiening van de aanvraag als bepaald in artikel 41, eerste lid, van de SAN, zijn de Vereniging en appellant derhalve gewezen op de aan de subsidie verbonden verplichtingen betreffende de indiening van de aanvraag tot subsidievaststelling. Door het aanvraagformulier niet binnen de gestelde termijn in te dienen bij de Dienst Regelingen, is in strijd met deze verplichtingen gehandeld en was het college op grond van artikel 4:46, tweede lid, aanhef en onder b, van de Awb bevoegd de subsidie lager vast te stellen.
- 2.4.2.** Uit artikel 8, derde lid, van de Beleidsregels volgt, dat het meer dan 25 dagen te laat indienen van de aanvraag tot subsidievaststelling leidt tot een verlaging van de subsidie met het bedrag dat betrekking heeft op activiteiten van het laatste beheerjaar van het tijdvak waarvoor de subsidie wordt vastgesteld. Naar het college ter zitting heeft verklaard, past het de, door de minister vastgestelde, Beleidsregels als vaste gedragslijn toe.
- Uit het vaststellingsbesluit blijkt dat het college de verlaging overeenkomstig de gedragslijn heeft toegepast, omdat de SAN deel uit maakt van het Nederlandse Plattelandsontwikkelingsprogramma dat wordt medegefinancierd door de Europese Unie en omdat de Europese Unie eisen stelt aan de consequenties die worden verbonden aan het niet naleven van de subsidieverplichtingen van de SAN. Deze consequenties zijn neergelegd in artikel 8 van de Beleidsregels.
- Bij besluit van 2 november 2010 heeft het college deze motivering herhaald. Bij het vaststellen van de Beleidsregels zijn de betrokken belangen reeds afgewogen en is de verlaging afgestemd op zowel de zwaarte van de overtreding als de beoogde afschrikwekkende werking van de verlaging. Het college houdt uit een oogpunt van een toepasbaar en consistent beleid geen rekening met de omstandigheden waaronder de overtreding is begaan, tenzij de toepassing van de Beleidsregels voor een belanghebbende gevolgen heeft die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de Beleidsregels te dienen doelen. In het betoog van appellant heeft het college geen aanleiding gezien van de Beleidsregels af te wijken.
- Het college heeft hiermee voldoende gemotiveerd waarom het heeft gekozen voor toepassing van de verlaging overeenkomstig de vaste gedragslijn. Het heeft, gelet op artikel 48, tweede lid, van de Verordening, groot gewicht mogen toekennen aan de doeltreffendheid en afschrikwekkende werking die uitgaat van een verlaging als gevolg van het niet voldoen aan de subsidieverplichtingen. Derhalve heeft het college in redelijkheid overeenkomstig de vaste gedragslijn kunnen beslissen. Niet is gebleken van bijzondere omstandigheden die noopten tot afwijking hiervan. Dat appellant meende dat hij eerst een berekening van de Dienst Regelingen zou ontvangen en dat hij daarna zijn aanvraag tot subsidievaststelling kon indienen, zoals hij heeft aangevoerd, kan niet als een dergelijke bijzondere omstandigheid worden aangemerkt.
- De rechtbank heeft dan ook terecht overwogen dat het college in redelijkheid bij afweging van de betrokken belangen de subsidie lager heeft kunnen vaststellen met het bedrag aan subsidie dat betrekking heeft op activiteiten van het laatste beheerjaar van het tijdvak waarvoor de subsidie wordt vastgesteld.
- 2.5.** Het betoog dat het college van de provincie Noord-Holland in vergelijkbare situaties waarin de aanvraag te laat was ingediend de betrokkenen alsnog tegemoet is gekomen, faalt nu het college van de provincie Groningen

in beginsel niet is gehouden beslissingen van een ander bestuursorgaan te volgen en appellant ter zitting heeft gesteld dat deze tegemoetkomingen niet op grond van de SAN hebben plaatsgevonden maar door de provincie Noord-Holland zijn gefinancierd uit een ander budget.

2.6. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

2.7. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State;

recht doende:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Noot

Auteur: W. den Ouden

1. De hier opgenomen uitspraak is bijna woordelijk gelijk aan een andere uitspraak van dezelfde dag (met als LJN BV8043). In beide gevallen draait het geschil om een besluit tot lagere vaststelling van een subsidie wegens het te laat indienen van een aanvraag tot vaststelling daarvan. Op grond van een beleidsregel van de Minister van LNV, hanteert het — inmiddels bevoegde — College van Gedeputeerde Staten als vaste gedragslijn dat het te laat indienen van een aanvraag tot en met 25 dagen termijnoverschrijding wordt afgedaan met een korting van 0,5% per werkdag. Bij een overschrijding van meer dan 25 dagen volgt op grond van de beleidsregel/vaste gedragslijn een vaststelling op 0 voor het laatste beheerjaar waarvoor de subsidie werd verleend. Dat kost de Vereniging Duurzame Landbouw Stad en Ommeland in casu ruim € 15.000.
2. De uitspraak is interessant omdat de vrij strenge inhoud van de beleidsregels/vaste gedragslijn wordt gemotiveerd met een verwijzing naar het achterliggend Europees kader. De Europese Unie, die de betreffende beheerssubsidies mede financiert, 'stelt eisen aan de consequenties die worden verbonden aan het niet naleven van subsidieverplichtingen van de SAN (Subsidieregeling agrarisch natuurbeheer, WdO)', aldus het College. De Afdeling gaat daarin mee. Volgens de Afdeling heeft het college 'gelet op art. 48 lid 2 van de Verordening (1750/1999, WdO), groot gewicht mogen toekennen aan de doeltreffendheid en afschrikwekkende werking', die uitgaat van dit soort verlagingsbesluiten. Daarbij lijken zowel het College als de Afdeling uit het oog te verliezen dat het in casu niet gaat om een *Europese* subsidieverplichting maar om een verplichting volgend uit het Nederlandse recht om na afloop van een ononderbroken subsidieperiode van zes jaar, binnen 8 weken een aanvraag tot vaststelling in te dienen (art. 41 SAN).
3. En dat is relevant omdat het Europese recht in casu vereist dat de lidstaten een regeling inzake sancties bij niet-naleving van de *bepalingen van de onderhavige verordening* vaststellen en alle voor de toepassing van die regeling benodigde maatregelen nemen, zo blijkt uit art. 73 Verordening 817/2004, die op 7 mei 2004 in werking is getreden. Deze verordening verving Verordening 445/2002, die op haar beurt weer de vervanger was van Vo 1750/1999. Als de Afdeling van mening is dat in dit geval de oude Verordening 1750/1999 (in het bijzonder art. 48 lid 2) geldt, dan is niet duidelijk waarom dat zo zou zijn. De subsidie werd immers pas na inwerkingtreding van Vo 817/2004, namelijk op 15 juni 2004 verleend.
4. Naar mijn idee vormt deze uitspraak een illustratie van het verschijnsel dat bestuursorganen gemakkelijk roepen dat zij streng moeten sanctioneren en geen gebruik kunnen maken van hun discretie naar Nederlands recht omdat het gaat om subsidies die mede worden geregeld en gefinancierd door 'Europa' (zie bijvoorbeeld ook ABRvS 10 maart 2010, AB 2011/68, m.nt. J.E. van den Brink). Zo een 'het moet van Europa-argument' moet steeds zorgvuldig worden gecontroleerd door de bestuursrechter. In dit geval blijkt dat de vaste gedragslijn/beleidsregel daarop niet kan worden gebaseerd. Daarmee komt de motivering van het aangevochten besluit op losse schroeven te staan. Overigens denk ik dat op grond van een andere motivering het gewraakte besluit tot een lagere vaststelling ook kon worden genomen. De Afdeling kwalificeert een lagere vaststelling vanwege het niet voldoen aan administratieve verplichtingen steeds als herstelsanctie en toetst deze marginaal (voor een recent voorbeeld: ABRvS 25 januari 2012, LJN BV1847) Gezien het feit dat zowel in

het verleningsbesluit als in een aparte waarschuwingsbrief door uitvoeringsinstanties is gewezen op de plicht tot het tijdig indienen van de aanvraag tot vaststelling en de consequenties van termijnoverschrijding, zie ik niet in waarom de sanctie in dit geval onevenredig zou moeten worden geoordeeld. Maar dat is een andere argumentatie dan hier door bestuur en bestuursrechter gevolgd.