



Universiteit
Leiden
The Netherlands

AB 2012/213

Drahmann, A.

Citation

Drahmann, A. (2012). AB 2012/213. *Administratiefrechtelijke Beslissingen*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/68105>

Version: Not Applicable (or Unknown)

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/68105>

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

Subsidieplafond. Verordening (EG) nr. 1698/2005 biedt de ruimte een subsidieplafond vast te stellen.

ABRvS 15-02-2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV5087, m.nt. A. Drahmman

Instantie

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Datum

15 februari 2012

Magistraten

R.W.L. Loeb

Zaaknummer

201104741/1/A2.

Noot

A. Drahmman

LJN

BV5087

Vakgebied(en)

Bestuursrecht algemeen / Algemeen

Brondocumenten

ECLI:NL:RVS:2012:BV5087, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 15-02-2012

Wetgeving

Awb art. 4:25; Verordening (EG)1687/2005 art. 37; Subsidieregeling agrarisch natuurbeheer Zuid-Holland art. 6

Essentie

Subsidieplafond. Verordening (EG) nr. 1698/2005 biedt gedeputeerde staten de ruimte om te bepalen op welke wijze het beschikbare subsidiebudget wordt verdeeld na het vaststellen van een subsidieplafond.

Samenvatting

De rechtbank heeft terecht overwogen dat art. 37 Verordening het uitvoerend orgaan ruimte biedt te bepalen, op welke wijze het beschikbare subsidiebudget verdeeld wordt. De bepaling staat er niet aan in de weg dat provinciale staten een subsidieplafond vaststellen en de verdeling van de beschikbare gelden plaatsvindt naar de volgorde van binnenkomst van de aanvragen. Voorts heeft zij terecht geoordeeld dat het subsidieplafond en de wijze van verdelen niet tot discriminatie in de zin van art. 8 Verordening leiden, reeds omdat deze voor alle aanvragers gelijkelijk gelden.

Partij(en)

Uitspraak op het hoger beroep van: appellant A en appellante B, (hierna tezamen in enkelvoud: appellant), tegen de uitspraak van de Rechtbank 's-Gravenhage van 16 maart 2011 in zaak nr. 10/7172 in het geding tussen:

appellant

en

het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland.

Uitspraak

1. Procesverloop

Bij besluit van 6 mei 2010 heeft het college een verzoek van appellant om subsidieverlening afgewezen.

Bij besluit van 22 september 2010 heeft het door appellant daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 16 maart 2011, verzonden op dezelfde dag, 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 ingekomen op 22 april 2011, hoger beroep ingesteld. Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Bij brief van 8 augustus 2011 heeft appellant een nader stuk ingediend.

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

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 5 januari 2012, waar het college, vertegenwoordigd door mr. C. Haazen, werkzaam bij Dienst Regelingen, is verschenen.

2. Overwegingen

2.1.

Ingevolge artikel 4:25, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) kan een subsidieplafond slechts bij of krachtens wettelijk voorschrift worden vastgesteld.

Ingevolge het tweede lid wordt een subsidie geweigerd, voor zover door verstrekking ervan het subsidieplafond overschreden zou worden.

Ingevolge artikel 6, eerste lid, van de Subsidieregeling agrarisch natuurbeheer Zuid-Holland (hierna: de SAN) stellen Provinciale Staten voor ieder begrotingsjaar een plafond vast voor de te verstrekken subsidies, bedoeld in de artikelen 2 en 3. Zij kunnen voor de in die bepalingen onderscheiden subsidies, voor op grond van artikel 14 begrensde gebieden, voor de verschillende beheers- of landschapspakketten of voor verschillende categorieën subsidieaanvragers verschillende subsidieplafonds vaststellen.

Ingevolge het tweede lid verdelen gedeputeerde staten de beschikbare bedragen naar de datum van ontvangst van de subsidieaanvragen. Bij gelijktijdige datum van ontvangst wordt de volgorde van behandeling door loting bepaald. Als datum van ontvangst wordt de dag, waarop de aanvraag volledig is ontvangen, aangemerkt.

2.2.

Het college heeft de aanvraag van appellant afgewezen, omdat het door provinciale staten krachtens artikel 6, eerste lid, van de SAN vastgestelde subsidieplafond bereikt was.

2.3.

Appellant betoogt dat de rechtbank de onderdelen van de SAN die zien op het subsidieplafond en de wijze van verdelen van de beschikbare gelden ten onrechte wegens strijd met de artikelen 8 en 37 van Verordening (EG) 1698/2005 van de Raad van 20 september 2005 (*PB* 2005 L 277; hierna: de Verordening) niet onverbindend heeft verklaard.

2.3.1.

Dat betoog faalt. De rechtbank heeft terecht overwogen dat artikel 37 van de Verordening het uitvoerend orgaan ruimte biedt te bepalen, op welke wijze het beschikbare subsidiebudget verdeeld wordt. De bepaling staat er niet aan in de weg dat provinciale staten een subsidieplafond vaststellen en de verdeling van de beschikbare gelden plaatsvindt naar de volgorde van binnenkomst van de aanvragen. Voorts heeft zij terecht geoordeeld dat het subsidieplafond en de wijze van verdelen niet tot discriminatie in de zin van artikel 8 van de Verordening leiden, reeds omdat deze voor alle aanvragers gelijkelijk gelden.

2.4.

Appellant betoogt voorts dat de rechtbank heeft miskend dat het subsidieplafond hem niet mocht worden tegengeworpen, nu aan derden subsidies zijn toegekend die niet aan de criteria van artikel 6, tweede lid, van de SAN voldoen. Zo is in een aantal dossiers niet geregistreerd, wanneer de aanvraag compleet was, zodat onduidelijk is of deze en andere aanvragen eerder dan die van appellant zijn ontvangen.

2.4.1.

Dat in een aantal gevallen de datum ontbreekt, waarop aanvragen als compleet zijn aangemerkt, heeft de rechtbank terecht niet geleid tot het oordeel dat die aanvragen ten onrechte zijn gehonoreerd. Zij heeft terecht overwogen dat appellant in slechts één geval heeft aangetoond dat subsidie in afwijking van het gehanteerde verdelingssysteem is toegekend en dat er niet toe kan leiden dat het college aan appellant subsidie moest verlenen, omdat artikel 4:25, tweede lid, van de Awb daaraan in de weg stond.

2.5.

Tot slot betoogt appellant evenzeer tevergeefs dat de rechtbank heeft miskend dat de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit ten onrechte niet meer budget ten behoeve van landschapsbeheer aan de provincie Zuid-Holland heeft

toegekend. De rechtbank heeft de hoogte van het beschikbare budget terecht in deze procedure niet er toets geacht.

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: A. Drahmänn[1]

1.

Deze uitspraak is het signaleren waard omdat de vraag aan de orde is of het vaststellen van een subsidieplafond op grond van art. 4:25 Awb en het kiezen voor verstrekking op volgorde van binnenkomst van aanvragen in strijd komen met Europees recht (in casu Verordening (EG) nr. 1698/2005).

2.

De procedure heeft betrekking op subsidieverlening op grond van de Subsidieregeling agrarisch natuurbeheer Zuid-Holland (de SAN), thans het Subsiestelsel Natuur- en Landschapsbeheer (SNL). Zowel de SAN als de SNL zijn provinciale regelingen, maar de Dienst Regelingen (DR) van het Ministerie van EL&I speelt als uitvoeringsinstantie een grote rol bij de uitvoering van het subsiestelsel. Dit is ook de reden dat DR gedeputeerde staten ter zitting heeft vertegenwoordigd. De gelden van de SAN zijn (gedeeltelijk) Europese gelden. Dit deel van het SAN is gebaseerd op Verordening (EG) nr. 1698/2005, beter bekend als het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO). Op basis van deze Verordening is een Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP) vastgesteld. Veel informatie over dit subsiestelsel is te vinden op www.regiebureau-pop.eu/nl/. Ook wordt in hoofdstuk 15 van W. den Ouden, M.J. Jacobs en N. Verheij, *Subsidierecht*, Deventer: Kluwer 2011, met name p. 226-227, ingegaan op het ELFPO.

Ten behoeve van de verdeling van de subsidiegelden is een subsidieplafond vastgesteld en is bepaald dat de gelden zullen worden verdeeld naar de datum van ontvangst van de subsidieaanvragen, met als subsidiair verdelingsmechanisme een loting. Van den Brink gaat uitgebreid in op de Europese eisen die aan de verstrekking van Europese subsidies, zoals het ELFPO, worden gesteld in: J.E. van den Brink, 'Europeesrechtelijke eisen aan de verdeling van schaarse Europese subsidies', *NALL* 2012, april-juni, DOI: 10.5553/NALL.000003. Zo licht zij toe dat voor Europese subsidies die in gedeeld beheer worden verstrekt, zoals het ELFPO, in veel gevallen is voorgeschreven dat het nationale uitvoeringsorgaan de verdeelprocedures instelt. In deze Europese subsidiereggeving is, anders dan ten aanzien van de Europese subsidies die op gecentraliseerde wijze worden verstrekt, dus geen expliciete verplichting neergelegd om een tenderprocedure te hanteren.

3.

Appellanten betogen dat de SAN in strijd is met het ELFPO. Het vaststellen van het subsidieplafond en de wijze van verdelen van de beschikbare gelden zouden in strijd zijn met art. 8 en 37 ELFPO. Art. 8 ELFPO betreft de gelijkheid van mannen en vrouwen en non-discriminatie. Het artikel luidt als volgt: "De lidstaten en de Commissie bevorderen de gelijkheid van mannen en vrouwen en zorgen ervoor dat iedere discriminatie op grond van gender, ras of etnische afkomst, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele gerichtheid worden voorkomen in de verschillende stadia van de uitvoering van de programma's. Daartoe behoren de stadia van ontwerp, uitvoering, toezicht en evaluatie." De rechtbank en Afdeling oordelen mijns inziens terecht dat het verdelen van subsidiegeld op volgorde van binnenkomst van de aanvragen niet leidt tot discriminatie in de zin van art. 8 Verordening. Het plafond en de wijze van verdeling van gelden voor alle aanvragers gelijkelijk.

Art. 37 betreft betalingen in verband met 'gebieden met handicaps'. Hierbij kan in Nederland gedacht worden aan agrariërs die grond hebben in bepaalde (cultuur)landschapstypen, zoals uiterwaarden en veenweidegebieden (die van belang zijn voor weidevogels). Op grond van lid 1 van art. 37 worden deze gelden jaarlijks toegekend per hectare gebruikte

landbouwgrond. Het doel van de gelden is om de extra kosten en de gedeelde inkomsten te compenseren die voor landbouwers het gevolg zijn van de handicap voor de landbouwproductie in het betrokken gebied. Lid 2 bepaalt dat de betalingen 'worden toegekend' aan landbouwers die zich ertoe verbinden hun landbouwactiviteit in bepaalde aangewezen gebieden gedurende ten minste vijf jaar vanaf de eerste betaling voort te zetten. De betalingen 'worden vastgesteld' op een niveau tussen het minimumbedrag en het maximumbedrag die in de bijlage bij de Verordening zijn vermeld. Ik vermoed dat appellanten met het beroep op dit artikel bedoelden te betogen dat uit de imperatieve formulering van art. 37 ELFPO volgt dat landbouwers die aan subsidievoorwaarden voldoen ook subsidie moeten krijgen. Helaas hebben appellanten hun stelling niet nader onderbouwd, waardoor de rechtbank aan deze stelling voorbij gaat en de Afdeling de stelling met een zeer korte motivering verwerpt. De Afdeling oordeelt slechts dat de rechtbank terecht heeft overwogen dat art. 37 het uitvoerend orgaan ruimte biedt te bepalen, op welke wijze het beschikbare subsidiebudget verdeeld wordt. De bepaling staat er volgens de Afdeling niet aan in de weg dat provinciale staten een subsidieplafond vaststellen en de verdeling van de beschikbare gelden plaatsvindt naar de volgorde van binnenkomst van de aanvragen.

De Afdeling motiveert helaas niet waaruit deze ruimte voor Provincies blijkt. Hiervoor is een aantal aanknopingspunten. Ten eerste blijkt uit de inleidende overwegingen bij het ELFPO dat binnen dit programma de nadruk wordt gelegd op een gedecentraliseerde uitvoering. Zo wordt in overweging (61) gesteld dat overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel de subsidiabiliteit van de uitgaven behoudens uitzonderingen dient te worden bepaald aan de hand van nationale voorschriften. Dat het ELFPO lidstaten de nodige uitvoeringsvrijheid biedt, kan ook worden afgeleid uit het arrest van het Hof van Justitie van (thans) de Europese Unie (HvJ EU) 4 juni 2009 (nr. C-241/07). Dit arrest heeft betrekking op de voorganger van de ELFPO, namelijk Verordening (EG) nr. 1257/1999. In deze Estlandse zaak was (ook) sprake van ontoereikende begrotingsmiddelen. Om deze reden had Estland de toekenningsvoorwaarden voor steun voor plattelandontwikkeling gewijzigd waardoor de kring van in aanmerking komende aanvragers werd ingeperkt tot alleen die landbouwers ten gunste van wie reeds in het voorafgaande begrotingsjaar een besluit tot verlening van dergelijke steun is genomen. Het Hof van Justitie staat deze beperking toe. Het Hof oordeelt dat nationale autoriteiten andere maatregelen kunnen vaststellen dan die waarin was voorzien in het ontwikkelingsplan, mits dit verenigbaar en coherent is met de doelstellingen en bepalingen van Verordening (EG) nr. 1257/1999 en de algemene beginselen van gemeenschapsrecht, zoals het gelijkheids-, vertrouwens- en evenredigheidsbeginsel. De keuze van de nationale wetgever, om de kring van voor steun in aanmerking komende landbouwers in te perken, valt volgens het Hof van Justitie binnen de handelingsvrijheid van de lidstaten. Dit arrest ondersteunt dus het oordeel van de Afdeling dat de lidstaten over grote handelingsvrijheid beschikken om te bepalen op welke wijze het beschikbare subsidiebudget verdeeld wordt. Hierbij kan nog wel de kanttekening worden gemaakt dat onduidelijk is of deze jurisprudentie onverkort van toepassing is op de nieuwe verordening. Het Hof van Justitie verwijst namelijk in het Estlandse arrest naar art. 37 Verordening (EG) nr. 1257/1999. Dit artikel bepaalde dat de lidstaten verdere of restrictievere voorwaarden voor de toekenning van communautaire steun voor plattelandontwikkeling konden vaststellen, mits die voorwaarden coherent zijn met de in die verordening vastgestelde doelstellingen en eisen, en dat de steunmaatregelen later door de lidstaten konden worden herzien, als dat voor de verenigbaarheid en coherentie nodig was. Dit artikel is in de ELFPO niet opgenomen. Er zijn echter geen aanwijzingen dat de nieuwe verordening heeft willen tornen aan de handelingsvrijheid die lidstaten hebben bij het bepalen van de subsidieverdeelmethode.

4.

Ten slotte betoogde appellant dat het subsidieplafond ten onrechte aan hem is tegengeworpen, omdat ten onrechte aan derden subsidies zouden zijn toegekend. De Afdeling oordeelt dat de rechtbank terecht heeft overwogen dat appellant in slechts één geval heeft aangetoond dat subsidie in afwijking van het gehanteerde verdelingssysteem is toegekend. Dit kan er niet toe leiden dat aan appellant subsidie moest worden verleend, omdat het subsidieplafond daaraan nog altijd in de weg stond. Hieruit zou wellicht de indruk kunnen ontstaan dat een appellant in de beroepsprocedure over zijn subsidieaanvraag aan de orde zou kunnen stellen dat aan anderen ten onrechte subsidie is verleend. Dit is echter niet het geval. Volgens vaste jurisprudentie kan de rechtmatigheid van andere verleende subsidiebesluiten alleen worden beoordeeld in een bezwaar- en beroepsprocedure tegen die verleningsbesluiten. Dat aan anderen wellicht ten onrechte subsidie is verleend kan voor de weigering van andere aanvragen slechts relevant zijn indien kan worden aangetoond dat subsidie is verleend aan een categorie bedrijven waarvoor de subsidie rechtens in het geheel niet was bestemd (ABRvS 5 juni 2002, AB 2003/124, m.nt. N. Verheij) en daarvan was hier geen sprake.

Voetnoten

[*]

Annemarie Drahmman is promovenda aan de afdeling staats- en bestuursrecht van de Universiteit Leiden en senior Professional Support Lawyer bij Stibbe.