

CBb 1 september 2006, LJN: AY9551, zaaknr. AWB 06/100

<http://www.rechtspraak.nl/ljn.asp?ljn=AY9551>

Artt.: EG-steunverlening akkerbouwgewassen

Trefw.: Europees subsidierecht, akkerbouwsteun, geïntegreerd beheers- en controlesysteem, premiewaardigheid, referentiejaren, kortingen en uitsluitingen, terugvordering van ten onrechte betaalde bedragen, verificatie-toezicht, teledetectie-onderzoek, satellietbeelden, tegenbewijs op perceelsniveau, bewijsrisico aanvrager, verzamelen en bewaren gegevens en bescheiden, vergewisplicht, evenredigheidsbeginsel, handelen te goeder trouw

Samenvatting

In haar aanvraag akkerbouwsteun 2004 heeft appellante een maïspaneel met een oppervlakte van 2.76 ha voor steun opgegeven. Op basis van teledetectie-onderzoek heeft Georas aan de minister van LNV gerapporteerd dat dit perceel niet aan de voorwaarden voor steunverlening voldoet, omdat het in de referentiejaren 1987 t/m 1991 als grasland in gebruik was en dus niet als akkerland. Voor ditzelfde perceel is over de jaren 2001, 2002 en 2003 wel steun ontvangen. Op basis van de uitkomsten van het teledetectie-onderzoek worden de in deze jaren uitgekeerde steunbedragen volledig teruggevorderd. Het beroep is gericht tegen een bevestiging van het drietal terugvorderingsbesluiten in bezwaar.

Overeenkomstig vaste rechtspraak herhaalt het College dat aan satellietbeelden betrouwbare informatie valt te ontleen. Indien op basis van deskundig oordeel niet kan worden vastgesteld dat een perceel op 31 december 1991 anders dan als blijvend grasland c.a. in gebruik was, mag van de aanvrager verwacht worden dat deze de premiewaardigheid van het perceel alsnog aannemelijk maakt. Hij kan dit allereerst doen door gemotiveerd aan te voeren dat verweerder en/of GeoRas ten onrechte de conclusie hebben getrokken dat de beelden onvoldoende grondslag bieden om een perceel premiewaardig te achten. De aanvrager kan de premiewaardigheid van een perceel voorts aannemelijk maken door feiten en omstandigheden aan te voeren op grond waarvan kan worden geconcludeerd dat het perceel in een of meer referentiejaren niet alleen als grasland in gebruik is geweest. Volgens vaste jurisprudentie van het College kan daarbij geen vorm van bewijs op voorhand worden uitgesloten en dient bij de waardering van het aangebrachte bewijs rekening gehouden te worden met het feit, dat het tijdsverloop na de periode van 1987 t/m 1991 de mogelijkheid van bewijslevering ongunstig beïnvloedt. Het bewijs van een ander gebruik dan uit de satellietbeelden wordt afgeleid, kan in beginsel alleen per perceel geleverd worden. Uitgangspunt bij de beoordeling is in beide gevallen dat het niet aan verweerder is overtuigend te bewijzen dat een perceel niet premiewaardig is, maar aan de aanvrager om aannemelijk te maken dat een voor subsidie opgegeven perceel premiewaardig is. Het is immers de verantwoordelijkheid van de aanvrager te onderbouwen dat hij voor de door hem aangevraagde subsidie in aanmerking komt, zodat van hem bewijs terzake mag worden gevraagd. Verweerder neemt dan ook op goede gronden het standpunt in dat hij na controle geen steun mag verstrekken als er niet van kan worden uitgegaan dat het daarvoor in aanmerking gebrachte perceel aan de voorwaarden voldoet. In het onderhavige geval heeft appellante niet aannemelijk gemaakt dat perceel 7 premiewaardig is. De enkele stelling dat appellante er zelf van overtuigd is dat er altijd maïs is geteeld en dat die overtuiging berust op eigen waarneming is onvoldoende. Het feit dat ter beantwoording van de vraag of een perceel voor premie in aanmerking komt, feiten en omstandigheden uit de jaren 1987 t/m 1991 beslissend zijn, maakt het voor vele aanvragers van premie steeds moeilijker om vast te stellen of de door hen betaalde percelen daaraan voldoen. Dit neemt niet weg dat het op de weg van appellante heeft gelegen de gegevens en bescheiden te verzamelen en te bewaren, die nodig kunnen zijn voor de beoordeling van haar jaarlijkse aanvragen om akkerbouwsteun. Verweerder heeft dan ook in aanmerking kunnen nemen dat het aan de aanvrager is om vóór het opgeven van een perceel voor subsidie in het kader van de Regeling zich ervan te vergewissen of dat perceel voldoet aan de voorwaarden van de Regeling. Het opgeven van een perceel dat niet aan de voorwaarden voldoet, komt, gelet op de eigen verantwoordelijkheid van de producent, voor rekening en risico van de aanvrager.

Noot

1. In de bestuursrechtelijke literatuur bestaat weinig aandacht voor de uitvoering van de Europese landbouwsubsidieregelingen en de jurisprudentie van het CBb. Ten onrechte, niet alleen vanwege de economische betekenis van deze regelingen, maar ook omdat hierdoor een aantal principiële kwesties in het subsidie- en handhavingsrecht en de uitgangspunten en wijze van toetsing door het CBb min of meer buiten beeld blijven. Een ander gevolg van deze tekortschietende belangstelling is, dat de onderhandelaars in Brussel onvoldoende kritisch gevoed en gevolgd worden. Tenslotte komen Europese verordeningen niet als manna uit de hemel, maar vormen deze het product van een wetgevingsproces op Europees niveau met politiek-bestuurlijke en ambtelijke participatie vanuit de lidstaten. Deze opmerkingen gelden in het bijzonder de uitvoering van de individuele steunregelingen. Het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) is begin jaren negentig immers ingrijpend gewijzigd door vervanging van het systeem van marktinterventies door een stelsel van directe inkomenssteun aan producenten in combinatie met voorzieningen van productiebeheersing. Dit communautaire, in verordeningen vastgelegde subsidiestelsel bestaat uit twee onderdelen: (a) de eigenlijke subsidieregeling(en) en (b) het geïntegreerd beheers- en controlesysteem, op basis waarvan de lidstaten de subsidieregelingen uitvoeren, onder toezicht van de Commissie, op straffe van aanmerkelijke (forfaitaire) kortingen van vergoedingen bij niet-rechtmatige steunverlening uit het EOGFL (Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw). Zie hieromtrent mijn noot bij CBb 9 maart 2005, JB 2005, 119.

2. De hiervoor opgenomen uitspraak betreft drie besluiten, t.w. herziening en terugvordering van voor een bepaald perceel toegekende akkerbouwsteun over de jaren 2001, 2002 en 2003. Aanleiding is de constatering op basis van een historisch teledetectie-onderzoek op basis van satellietbeelden in de periode 1987 t/m 1991 en de duiding daarvan door een deskundige (Georas als gecertificeerd bedrijf). Aanleiding hiertoe was het ingestelde onderzoek, naar aanleiding van een overeenkomstige steunaanvraag voor het jaar 2004. Op basis hiervan is vastgesteld, dat het betreffende perceel niet aan de voorwaarden van steunverlening voldeed, want in de referentieperiode 1987-1991 (o.g.v. art. 7 Verordening (EG) nr. 1251/1999 is het precieze referentietijdstip 31 december 1991) als grasland in gebruik was, resulterend in een weigeringsbesluit voor dat jaar. Dit weigeringsbesluit verplichtte de minister van LNV tot herziening van de toekenningsbesluiten met betrekking tot hetzelfde perceel over de jaren 2001, 2002 en 2003. Vgl. de kortings- en uitsluitingsregeling in Verordening (EEG) nr. 3887/92 van de Commissie van 23 december 1992 betreffende uitvoeringsbepalingen inzake het geïntegreerde beheers- en controlesysteem. In deze uitspraak gaat het over de bewijskwestie, met name de vraag bij wie het bewijsrisico ligt van de vraag of het betreffende perceel op 31 december 1991 in gebruik was voor de maisteelt, zoals door aanvrager gesteld, dan wel als grasland, zoals vastgesteld door de minister op basis van een interpretatie van in die periode gemaakte satellietbeelden door Georas.

3. Waar het in deze uitspraak (opnieuw) over gaat is de betekenis van het zogenaamde historische teledetectieonderzoek. Ook nu oordeelt het CBb op basis van een vast argumentatieschema, waarbij de volledige bewijslast bij de aanvrager van de steunregeling wordt gelegd. Uitgangspunt is immers de juistheid van de interpretatie van de beelden van Georas, een op Europees niveau gecertificeerd bedrijf. De aanvrager wordt bij betwisting daarvan geacht tegenbewijs op perceelniveau te leveren. Deze bewijsverdeling is de kern van het probleem. De satellietbeelden uit die periode hebben nog een beperkte beeldkwaliteit. Bovendien zijn de kleuren van de gefotografeerde gewassen geen vast gegeven, onderhevig als deze zijn aan weersinvloeden. De constatering dat sprake is van grasland wordt onder omstandigheden bovendien gecompliceerd door de teelt van grasachtige gewassen, zoals lucerne en bepaalde leliegewassen, terwijl grasgroei als ondergroei en na de oogst eveneens voor problemen zorgt. Dit betekent in de uitvoerings- en procespraktijk dat de minister de facto volledig afgaat op de bevindingen van Georas. Dit is ook het uitgangspunt van het CBb, zij het dat het de mogelijkheid van tegenbewijs door betrokkene openlaat. Door hieraan de eis te verbinden dat tegenbewijs op

perceelsniveau moet worden geleverd, wordt aan betrokkenen echter een onmogelijke eis gesteld, waarvan het de vraag is die verenigbaar is met het rechtszekerheidsbeginsel. In de eerste plaats omdat feitelijk geen externe contra-expertise kan worden ingeschakeld omdat Georas min of meer monopolist is. Resteert het leveren van tegenbewijs via documenten dat het betreffende perceel, waarvoor steun is aangevraagd, c.q. eerder is toegekend, op 31 december 1991 niet als grasland in gebruik was.

4. Uitgaande van het kenbaarheidsvereiste konden akkerbouwers eerst in 1992 weten dat de steunregelingen met terugwerkende kracht een teeltboekhouding op perceelsniveau impliceerden. Dan heb ik het nog niet over de vraag of die conclusie destijds getrokken is en of de minister de sector destijds voldoende heeft voorgelicht. Dit knelt temeer, omdat het in die periode niet gebruikelijk was, dat loonwerkers hun nota's op perceelsniveau specificerden. Zoals deze uitspraak illustreert, gold dat ook voor de informatieverplichtingen van akkerbouwers in het kader van de jaarlijkse landbouwtelling. Uit de jurisprudentie van het CBb over de EG-steunregeling akkerbouwsubsidies blijkt voorts, dat zich een bijzonder knelpunt voordoet, wanneer de betreffende landbouwgrond in de tussentijd in andere handen is overgegaan en de aanvrager wordt geconfronteerd met "de zonden" van een eerdere eigenaar, pachter of gebruiker. De CBb verlangt in deze gevallen van de aanvrager, dat hij bij het aangaan van de koop- of pachtovereenkomst een schriftelijke verklaring is opgenomen omtrent het gebruik van de grond op de referentiedatum. Deze situatie is temeer problematisch, omdat de minister - via Georas - beschikt (of kan beschikken) over de betreffende informatie, t.w. de ruwe gegevens in de vorm van nog te duiden satellietbeelden. Dit beeldmateriaal is voor belanghebbenden echter niet beschikbaar gesteld (zie mijn noot bij CBb 9 maart 2005, JB 2005/159). Ook niet indien betrokkenen dit voor eigen rekening zouden willen laten verwerken. Dit betekent dat betrokkenen in geval van twijfel geen mogelijkheid van verificatie hebben en min of meer lijdzaam moeten afwachten of de minister actie onderneemt, met alle financiële gevolgen van dien. Een derde categorie van problemen betreft de bewaarplicht van documenten. Uit deze uitspraak blijkt, dat de minister in 2004 herzienings- en intrekingsbesluiten heeft genomen op basis van feitenvaststelling in de periode 1987-1991. Voor zover betrokkenen over schriftelijke stukken beschikten, hebben zij als regel geen rekening gehouden met mogelijke herziening (vgl. ook het rechtszekerheidsbeginsel in art. 4:49 Awb). In een aantal gevallen bleken de betreffende bewijsstukken derhalve reeds vernietigd, uitgaande van de gebruikelijke wettelijke bewaartermijnen. Vgl. de bewaarplicht van 7 jaar in art. 52, vierde lid, Algemene wet inzake rijksbelastingen. De hier gesignaleerde problemen zijn pregnant geworden door de toepassing van het instrument van (historische) teledetectie. Deze technische onderzoeksmethode, als vervanging van de waarneming ter plaatse, kent een Europeesrechtelijke grondslag (dus geen grondslag in het nationale recht) en wordt in ons land eerst sinds 1999 toegepast. Zoals opgemerkt staat de door het CBb geformuleerde bewijslastverdeling mijns inziens op gespannen voet met het rechtszekerheidsbeginsel, met name omdat hierdoor bewijsverplichtingen zijn opgelegd waarvan betrokkene op het tijdstip van noodzakelijke vergaring van de betreffende schriftelijke stukken niet kon weten en een schriftelijke vastlegging van teeltplan, de afrekening van loonwerkers en gegevensverstrekking aan de minister in het kader van de jaarlijkse landbouwtelling op perceelsniveau ook in het geheel niet gebruikelijk waren. In die zin is sprake van door het CBb gesauveerde terugwerkende kracht van administratieve verplichtingen. Het zal duidelijk zijn, dat deze jurisprudentie van het CBb vooral slecht heeft uitgepakt voor de kleinere landbouwbedrijven, in het bijzonder de gemengde bedrijven, een categorie landbouwbedrijven waarvoor de individuele steunregelingen in het bijzonder bedoeld waren.

3. De reden om aandacht te vragen voor dit onderdeel van het Europese subsidierecht houdt tevens verband met de relevantie hiervan in bredere zin. Een tweetal punten wil ik hier kort noemen. In de eerste plaats de verhouding van het Europese en het nationale subsidierecht. Het CBb baseert zich primair op het Europese landbouwsubsidierecht, zonder referentie aan het nationale subsidierecht in Awb en sectorregelingen en dus ook niet aan het nationaal ingekleurde rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel. In die zin is sprake van een belangrijk verschil in benadering met de Afdeling bestuursrechtspraak in zijn uitspraken over herziening en intrekking van de ESF-subsidies. Zie in het bijzonder de overwegingen in de uitspraak van de Afdeling over

de verhouding van Europees en nationaal subsidierecht in ABRvS 30 augustus 2006, JB 2006, 303 m.nt. AJB, uitmondend in een aantal prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie. Weliswaar gaat het in deze uitspraken om de toekenning van gelden uit de Europese structuurfondsen, de uitgangspunten zijn echter tot op grote hoogte dezelfde.

Een tweede punt betreft het door de bestuursrechter werken met vaste beslissings(en argumentatie-)schema's. De voordelen van deze methode zijn evident, in het bijzonder uit een oogpunt van efficiency, rechtszekerheid en rechtseenheid. Om die reden wordt er binnen de rechtspraak dan ook gepleit voor een ruimer gebruik van deze methode van voorgestructureerde rechtmatigheidstoetsing. Ik kan me echter niet aan de indruk onttrekken, dat deze werkwijze uit een oogpunt van individuele rechtsbescherming belangrijke nadelen kent en betrokkenen tekort kan doen door impliciete druk op feitselectie en drempelwerking met betrekking tot het verdisconteren van nieuwe gezichtspunten in het rechterlijk oordeel. Deze methode van rechterlijke oordeelsvorming behoeft derhalve dringend nader onderzoek. De rechtsbescherming met betrekking tot de EG-steunregelingen akkerbouwsubsidies lijkt me een geschikt onderwerp om (neven)effecten van deze wijze van werken van de bestuursrechter in kaart te brengen.

Prof. mr. G. Overkleeft-Verburg
hgl. Staats- en Bestuursrecht EUR