

## Als een bestuursorgaan het Unierecht correct toepast, brengt de omstandigheid dat autoriteiten van andere lidstaten hetzelfde Unierecht anders toepas...

CBb 19-09-2014, ECLI:NL:CBB:2014:364, m.nt. J.E. van den Brink

Instantie	College van Beroep voor het bedrijfsleven
Datum	19 september 2014
Magistraten	Mrs. C.J. Waterbolk, H.A.B. van Dorst-Tatomir, E. Dijt
Zaaknummer	AWB 13/474
Noot	J.E. van den Brink
Folio weergave	<a href="#">Download gedrukte versie (PDF)</a>
Vakgebied(en)	Bestuursrecht algemeen / Algemene beginselen van behoorlijk bestuur
Brondocumenten	ECLI:NL:CBB:2014:364, Uitspraak, College van Beroep voor het bedrijfsleven, 19-09-2014;
Wetingang	Art. 25, 58 Vo. 1122/2009

## Essentie

Als een bestuursorgaan het Unierecht correct toepast, brengt de omstandigheid dat autoriteiten van andere lidstaten hetzelfde Unierecht anders toepassen niet met zich dat dat bestuursorgaan in strijd handelt met het gelijkheidsbeginsel.

## Samenvatting

*Verder heeft appellante aangevoerd dat het Agentschap voor Landbouw en Visserij in België de mogelijkheid biedt om dubbeltellingen van percelen te herstellen tot ver na de sluitingsdatum van de aanvraag. Dat verweerder deze mogelijkheid niet biedt, levert vanuit een oogpunt van gelijke toepassing van een Europese verordening rechtsongelijkheid op.*

*Volgens vaste rechtspraak van het College, bijvoorbeeld CBb 8 maart 2006*

*(ECLI:NL:CBB:2006:AV5872) brengt het gegeven dat lidstaten verschillend omgaan met de uitvoering van Europese regelgeving niet mee dat een bestuursorgaan in strijd handelt met het beginsel dat gelijke gevallen gelijk dienen te worden behandeld, als dit bestuursorgaan het Europese recht correct toepast. Een eventuele onjuiste toepassing in een andere lidstaat is voor de juiste toepassing in Nederland niet van direct belang. Verweerder heeft zich in dit geval op grond van artikel 25 van Verordening (EG) nr. 1122/2009 terecht op het standpunt gesteld dat gedeeltelijke intrekking van de steunaanvraag van appellante niet was toegestaan. Dat in België naar appellante stelt anders met dit voorschrift wordt*

*omgegaan — het College laat dat in het midden — doet aan de juistheid van verweerders standpunt niet af. Het beroep van appellante op het gelijkheidsbeginsel slaagt derhalve niet.*

## Partij(en)

Uitspraak van de meervoudige kamer van 19 september 2014 in de zaak tussen:

Transport X., appellante, gemachtigde Y.,

en

de staatssecretaris van Economische Zaken, verweerder, gemachtigde mr. M.M. de Vries.

## Uitspraak

### Procesverloop

Bij besluit van 12 maart 2013 heeft verweerder de bedrijfstoeslag 2012 van appellante op grond van de Regeling GLB-inkomenssteun 2006 (de Regeling) vastgesteld. Bij besluit van 23 mei 2013 heeft verweerder het bezwaar van appellante ongegrond verklaard.

Appellante heeft tegen dit besluit beroep ingesteld en verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Appellante heeft bij brief van 2 juni 2014 aanvullende stukken overgelegd.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 13 juni 2014. Appellante is verschenen, bijgestaan door haar gemachtigde. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde.

### Overwegingen

#### 1.1

Bij formulier Gecombineerde opgave 2012, gedateerd 14 mei 2012, heeft appellante bedrijfstoeslag aangevraagd en daartoe 9 percelen opgegeven. Door middel van een e-mailbericht van 14 mei 2012 heeft verweerder appellante bericht dat zij een gewasperceel (perceel 9, 3.95 ha) heeft opgegeven dat ook door een andere landbouwer is opgegeven. Als zij op 15 mei 2012 geen gebruiker is van het perceel kan zij tot en met 31 mei 2012 zonder korting het perceel uit de opgave verwijderen, aldus het bericht.

#### 1.2

Vervolgens heeft appellante in een telefoongesprek van 6 juli 2012 met verweerder desgevraagd toegelicht dat zij perceel 9 niet in gebruik had.

#### 1.3

Appellante heeft op 18 september 2012 te kennen gegeven dat zij een perceel met volgnummer 10 en een oppervlakte van 3.95 ha wil toevoegen aan de Gecombineerde opgave. Bij brief van 10 december 2012 heeft verweerder bericht dat dit verzoek niet kan worden ingewilligd omdat het is ontvangen na de

uiterste datum voor wijzigingen, 11 juni 2012.

## 2.

Verweerder heeft bij het primaire besluit van 12 maart 2013 de bedrijfstoeslag van appellante op nihil vastgesteld omdat de afgekeurde oppervlakte groter is dan 20% van de goedgekeurde oppervlakte. In het bestreden besluit, waarbij dit besluit is gehandhaafd, is daartoe het volgende overwogen. Appellante is op 14 mei 2012 en nogmaals op 6 juli 2012 ingelicht over de dubbelclaim. Daarmee is zij in kennis gesteld van de onregelmatigheid met betrekking tot de steunaanvraag. Zij had tot en met 31 mei 2012 de gelegenheid om de opgave met betrekking tot perceel 9 te corrigeren, zonder dat dit consequenties zou hebben voor de uitbetaling van de bedrijfstoeslag, maar een reactie van appellante is uitgebleven. Het verzoek tot wijziging van de aanvraag kan gelet op artikel 25 van Verordening (EG) nr. 1122/2009 niet worden gehonoreerd, nu dit verzoek is gedaan nadat appellante van de onregelmatigheid in de steunaanvraag in kennis is gesteld. De korting vloeit rechtstreeks voort uit artikel 58 van Verordening (EG) nr. 1122/2009 en is niet in strijd met het evenredigheidsbeginsel.

### 3.1

Appellante heeft aangevoerd dat verweerder niet voorafgaand aan de aanvraagperiode heeft gemeld dat onvolkomenheden met betrekking tot de aanvraag alleen per e-mail en niet per post zouden worden gemeld. Appellante leest haar e-mail niet dagelijks en daarom is haar de e-mail van 14 mei 2012 ontgaan. Door pas op 6 juli 2012, na de periode waarin herstel van de aanvraag nog mogelijk was, telefonisch contact te zoeken aangaande perceel 9 heeft verweerder appellante de mogelijkheid ontnomen om de aanvraag te herstellen.

### 3.2

Het College overweegt hieromtrent als volgt. Artikel 25 van Verordening (EG) nr. 1122/2009 bevat een regeling op basis waarvan een steunaanvraag te allen tijde geheel of gedeeltelijk schriftelijk kan worden ingetrokken. Deze gelegenheid tot intrekking vervalt echter nadat verweerder de landbouwer heeft ingelicht over de door hem geconstateerde onregelmatigheden in de steunaanvraag. Verweerder heeft appellante er bij de indiening van haar aanvraag (geautomatiseerd, bij e-mail) op gewezen dat het door haar opgegeven perceel 9 eveneens door een andere landbouwer is opgegeven. Appellante heeft vervolgens haar opgave gehandhaafd. Daarna heeft verweerder op 6 juli 2012 telefonisch gevraagd of dit perceel bij appellante in gebruik is, waarop appellante heeft geantwoord dat dit niet het geval is. Vaststaat derhalve dat appellante op dat moment op de hoogte is gesteld van de onregelmatigheid, zodat het wijzigingsverzoek dat appellante op 18 september 2012 indiende niet kon worden gehonoreerd.

Dat appellante de e-mail van 14 mei 2012 niet heeft gezien is naar het oordeel van het College een omstandigheid die voor haar rekening en risico dient te blijven. Het College is voorts van oordeel dat er voor verweerder geen rechtsplicht bestaat om voorafgaand aan de aanvraag te melden dat onvolkomenheden in de aanvraag niet per post zouden worden gemeld.

### 4.1

Verder heeft appellante aangevoerd dat het Agentschap voor Landbouw en Visserij in België de mogelijkheid biedt om dubbeltellingen van percelen te herstellen tot ver na de sluitingsdatum van de

aanvraag. Dat verweerder deze mogelijkheid niet biedt, levert vanuit een oogpunt van gelijke toepassing van een Europese verordening rechtsongelijkheid op.4.2 Volgens vaste rechtspraak van het College, bijvoorbeeld CBb 8 maart 2006 (ECLI:NL:CBB:2006:AV5872) brengt het gegeven dat lidstaten verschillend omgaan met de uitvoering van Europese regelgeving niet mee dat een bestuursorgaan in strijd handelt met het beginsel dat gelijke gevallen gelijk dienen te worden behandeld, als dit bestuursorgaan het Europese recht correct toepast. Een eventuele onjuiste toepassing in een andere lidstaat is voor de juiste toepassing in Nederland niet van direct belang. Verweerder heeft zich in dit geval op grond van artikel 25 van Verordening (EG) nr. 1122/2009 terecht op het standpunt gesteld dat gedeeltelijke intrekking van de steunaanvraag van appellante niet was toegestaan. Dat in België naar appellante stelt anders met dit voorschrift wordt omgegaan — het College laat dat in het midden — doet aan de juistheid van verweerders standpunt niet af. Het beroep van appellante op het gelijkheidsbeginsel slaagt derhalve niet.

## 5.1

Appellante heeft verder aangevoerd dat zij niet moedwillig een perceel dubbel heeft opgegeven. Het door appellante bij wijze van correctie opgegeven perceel 10 is het juiste perceel en is niet door een andere landbouwer opgegeven. Er is geen onregelmatigheid.

## 5.2

Het College overweegt hierover dat tussen partijen niet in geschil is dat appellante niet opzettelijk perceel 9 heeft opgegeven terwijl zij geen gebruiker was van dit perceel. Dat er geen sprake was van opzet doet echter niet af aan de juistheid van de constatering dat er sprake is van een onregelmatigheid in de aanvraag die, nu de afgekeurde oppervlakte groter is dan 20% van de goedgekeurde oppervlakte, op grond van artikel 58 van Verordening (EG) nr. 1122/2009 dwingend leidt tot een weigering van bedrijfstoelage.

## 6.1

Voor zover appellante heeft betoogd dat perceel 9 alsnog mocht worden ingetrokken omdat zij bij de opgave een kennelijke fout heeft gemaakt, overweegt het College als volgt.

## 6.2

In vaste jurisprudentie (bijvoorbeeld de uitspraak van 12 april 2013, ECLI:NL:CBB:2013:BZ8132) heeft het College uitgesproken dat van een kennelijke fout over het algemeen alleen kan worden gesproken als verweerder met een summier onderzoek bij de ontvangst van de aanvraag had kunnen vaststellen dat de aanvraag waarschijnlijk geen goede weergave was van hetgeen de aanvrager beoogde. Daarvan is in dit geval geen sprake, omdat de vraag of appellante bij het indienen van de aanvraag een fout heeft gemaakt dan wel de andere landbouwer die hetzelfde perceel heeft opgegeven, alleen kan worden beantwoord door middel van een onderzoek van beide aanvragen. Dit valt buiten het bestek van een summier onderzoek.

## 7.

Het beroep is ongegrond. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

## Beslissing

Het College verklaart het beroep ongegrond.

## Noot

**Auteur:** J.E. van den Brink

### 1.

De Europese Unie kampt al jaren met het probleem dat het EU-recht in lidstaten verschillend wordt toegepast en gehandhaafd. Dit heeft niet alleen tot gevolg dat burgers niet gelijk profiteren van mogelijke voordelen die voortvloeien uit de EU-wetgeving (zie Marta Ballesteros, Rostane Mehdi, Marionlina Eliantonio & Damir Petrovic, *Tools for Ensuring Implementation and Application of EU law and Evaluation of their Effectiveness*, Directorate-General Internal Policies of the Union of the European Parliament, PE 493.014, Brussels July 2013), maar ook dat een ongelijk speelveld ontstaat tussen Europese marktdeelnemers. Verschillen in handhaving van de Europese subsidieregelgeving hebben bijvoorbeeld tot gevolg dat een landbouwonderneming in de ene lidstaat 'beter af' is dan in de andere, bijvoorbeeld omdat landbouwsubsidies tegen de regels toch worden toegekend of niet worden teruggevorderd. De Europese Unie probeert daarom al jarenlang de verschillen in handhaving in de lidstaten te minimaliseren. Daarvoor worden niet alleen meer gedetailleerde EU-verordeningen ingezet (zie bijvoorbeeld Uitvoeringsverordening nr. 809/2014 betreffende het geïntegreerd beheers- en controlesysteem, plattelandsontwikkelingsmaatregelen en de randvoorwaarden), maar wordt er ook veel soft law vastgesteld waarin de Europese Commissie uitlegt hoe het EU-recht naar haar mening moet worden geïnterpreteerd (zie bijvoorbeeld het Werkdocument AGR 49533/2002 over de uitleg van het begrip kennelijke fout). Hoewel dit zeker kan helpen om de verschillen in handhaving van EU-recht te beperken, valt niet te voorkomen dat de vele nationale bestuursorganen die zijn belast met de uitvoering van EU-recht met hun 'poten in de klei' verschillend met de (vaak zeer complexe) EU-regelgeving omgaan.

### 2.

Nederlandse ontvangers van Europese subsidies klagen nogal eens dat Nederland in vergelijking met andere lidstaten de handhaving van het EU-recht streng ter hand neemt. Deze uitspraak biedt daarvan een mooie illustratie. Het gaat in casu om de bedrijfstoelage; deze wordt uitbetaald op basis van het aantal hectare landbouwgrond dat de landbouwer in gebruik heeft. Om de bedrijfstoelage te verkrijgen, dient ieder jaar voor 15 mei door middel van de zogenoemde Gecombineerde Opgave het aantal landbouwpercelen te worden opgegeven waarvan de landbouwer wenst dat de bedrijfstoelage wordt uitbetaald. De staatssecretaris van Economische Zaken heeft inzake de aanvraag van de onderhavige landbouwer ontdekt dat daarin een gewasperceel is opgenomen dat ook door een andere landbouwer is opgegeven (een zogenoemde dubbelclaim). De staatssecretaris stelt de landbouwer hiervan op 14 mei 2012 per e-mail op de hoogte en biedt de landbouwer tot en met 31 mei 2012 de mogelijkheid om het perceel te verwijderen; in dat geval zal geen korting worden opgelegd. Uit de uitspraak blijkt dat de landbouwer de e-mail van 14 mei 2012 over het hoofd heeft gezien. De landbouwer geeft op 6 juli 2012

in een telefoongesprek aan dat hij het gewasperceel niet in gebruik heeft. Op 18 september 2012 geeft hij te kennen dat hij in plaats van het verkeerd opgegeven gewasperceel een ander perceel aan de aanvraag wil toevoegen. De staatssecretaris geeft daarop aan dat dit niet mogelijk is, omdat het verzoek is ontvangen na de uiterste datum waarop het mogelijk was om wijzigingen aan te brengen. Bij besluit van 12 maart 2013 stelt de staatssecretaris de bedrijfstoelage conform het bepaalde in artikel 58 van de toepasselijke Verordening nr. 1122/2009 (met ingang van 1 januari 2014 is deze verordening vervangen door Uitvoeringsverordening nr. 809/2014) op nihil vast omdat het verschil tussen de opgegeven oppervlakte en de oppervlakte die uiteindelijk subsidiabel blijkt te zijn meer dan 20% van de subsidiabele oppervlakte bedraagt.

### 3.

In de daarop volgende procedure bij het CBb voert de landbouwer onder meer aan dat het Agentschap voor Landbouw en Visserij in België de mogelijkheid biedt om dubbeltellingen van percelen te herstellen tot ver na de sluitingsdatum van de aanvraag. Volgens de landbouwer is daarom sprake van rechtsongelijkheid. Het CBb is echter niet onder de indruk van het betoog. Het College begint met een verwijzing naar vaste rechtspraak dat het gegeven dat lidstaten verschillend omgaan met de uitvoering van Europese regelgeving niet meebrengt dat een bestuursorgaan in strijd handelt met het gelijkheidsbeginsel, als dit bestuursorgaan het Unierecht correct toepast. Duidelijk is dat het op grond van het EU-recht in dit geval niet was toegestaan om het dubbel opgegeven gewasperceel te vervangen door een ander perceel. De voormelde Verordening 1122/2009 bevat in artikel 25, eerste lid, weliswaar een regeling op basis waarvan een steunaanvraag te allen tijde geheel of gedeeltelijk kan worden ingetrokken, maar deze mogelijkheid vervalt nadat de landbouwer is ingelicht over geconstateerde onregelmatigheden in de aanvraag (zie artikel 25, tweede lid). Nederland handelt dus in overeenstemming met het toepasselijke EU-recht. Dat België dat niet zou doen — het CBb laat begrijpelijkerwijs in het midden of dit het geval is — doet daaraan niets af. Kortom: een beroep op het gelijkheidsbeginsel heeft geen kans van slagen wanneer een Nederlands bestuursorgaan het EU-recht correct toepast; de praktijk in andere lidstaten is dan niet relevant.

### 4.

De onderhavige jurisprudentielijn van het CBb heeft tot gevolg dat het vrij zinloos is om in Europese subsidiezaken aan te voeren dat sprake is van strijd met het gelijkheidsbeginsel omdat andere lidstaten het EU-recht anders of fout toepassen. Dit is alleen anders wanneer uit de beoordeling van dat beroep blijkt dat het Nederlands bestuursorgaan het EU-recht zelf onjuist toepast. In dat geval slaagt echter niet het beroep op het gelijkheidsbeginsel, maar zal simpelweg worden geoordeeld dat het besluit in strijd is met het Unierecht. De jurisprudentielijn van het CBb vind ik begrijpelijk; het is immers ondoenlijk om na te gaan hoe bestuursorganen in andere lidstaten het Unierecht toepassen.

De meeste beroepen op het gelijkheidsbeginsel voor de Nederlandse bestuursrechter worden uiteraard gedaan in de context van hetzelfde bestuursorgaan dat gelijke gevallen ongelijk zou behandelen, ofwel ongelijke gevallen gelijk. Ook in dat geval slaagt een beroep op het gelijkheidsbeginsel zelden. Zo is vaste jurisprudentie dat een beroep op het gelijkheidsbeginsel niet kan slagen wanneer is komen vast te staan dat een eerdere beslissing van hetzelfde bestuursorgaan een fout betreft. Het gelijkheidsbeginsel strekt niet zover dat een gemaakte fout moet worden herhaald (zie bijvoorbeeld ABRvS 8 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2158 en ABRvS 1 juni 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ6798). Verder blijkt uit de jurisprudentie dat het gelijkheidsbeginsel niet zo ver strekt, dat een bestuursorgaan in verband ermee gehouden kan zijn om in strijd met de regels een vergunning te verlenen (zie ABRvS 18 september

2013, AB 2014/182, m.nt. L.J.A. Damen). Geen contra legem werking van het gelijkheidsbeginsel dus. Een voorbeeld van een zaak waarin het beroep op het gelijkheidsbeginsel wèl slaagt biedt ABRvS 24 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2545. In deze zaak was een Europese subsidie op nihil vastgesteld, terwijl de subsidieontvanger met het overleggen van stukken kon aantonen dat hetzelfde bestuursorgaan in een andere zaak, onder dezelfde omstandigheden, de subsidie slechts op een lager bedrag had vastgesteld. De Afdeling oordeelt dat in dat geval het beroep op het gelijkheidsbeginsel slaagt. Daarbij is van belang dat de overgelegde stukken geen grond boden voor het oordeel dat in het andere geval sprake was geweest van een kennelijke misslag. De rol van het gelijkheidsbeginsel is in Europese subsidiezaken — anders dan het geval lijkt voor het vertrouwensbeginsel — gelukkig nog niet uitgespeeld.