

Intrekking besluit tot subsidieverlening zit verstopt in bijlage bij een bijlage bij een besluit. Brusselse verantwoordingsplicht.

ABRvS 23-09-2015, ECLI:NL:RVS:2015:2985, m.nt. J.E. van den Brink

Instantie	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
Datum	23 september 2015
Magistraten	Mrs. P.B.M.J. van der Beek-Gillessen, J.J. van Eck, J.W. van de Gronden
Zaaknummer	201410657/1/A2
Noot	J.E. van den Brink
Folio weergave	Download gedrukte versie (PDF)
Vakgebied(en)	Staatsrecht / Decentralisatie Bestuursrecht algemeen / Algemene beginselen van behoorlijk bestuur EU-recht / Instituties Bestuursrecht algemeen / Algemeen
Brondocumenten	ECLI:NL:RVS:2015:2985, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 23-09-2015;
Wetingang	Art. 44 lid 1 Verordening nr. 1974/2006; art. 7.3 lid 1 Subsidieregeling natuur- en landschapsbeheer Zuid-Holland

Essentie

Het College van Gedeputeerde Staten van de provincie Zuid-Holland heeft terecht het besluit tot subsidieverlening ingetrokken. Een mondelinge afspraak om subsidieverplichtingen na te leven is onvoldoende omdat uiteindelijk verantwoording moet worden afgelegd aan de Europese Commissie.

Samenvatting

Vaststaat dat de vennootschap die verbintenis niet door middel van een schriftelijke overeenkomst aan Z. heeft overgedragen. Daargelaten de vraag of met een mondelinge overeenkomst kan worden volstaan, heeft de vennootschap niet aannemelijk gemaakt dat zij met Z. mondeling is overeengekomen dat die de voorwaarden en verplichtingen uit de subsidieverlening zou overnemen. Dat het beheer op de percelen daadwerkelijk is uitgevoerd, is in dat verband niet van belang, nu daarmee niet aannemelijk kan worden gemaakt dat Z. de verplichtingen uit de subsidieverlening heeft overgenomen en zich daarmee ten opzichte van het college heeft verplicht de voorwaarden voor toekenning van steun na te leven. Dat, zoals de vennootschap stelt, tussen partijen niet in geschil is dat zij een mondelinge afspraak

hebben gemaakt, is eveneens onvoldoende. Het college heeft in dit verband ter zitting toegelicht dat het in het kader van controle op de rechtmatige besteding van de SNL-subsidiegelden verantwoording dient af te leggen aan de Audit Dienst Rijk en aan de Europese Commissie, en dat bij onvoldoende verantwoording sancties voor de lidstaat Nederland kunnen volgen. Nu de vennootschap het bestaan van de door haar gestelde mondelinge overeenkomst niet aannemelijk heeft gemaakt, kan het betoog dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat zij een schriftelijke overeenkomst had moeten sluiten, reeds daarom niet leiden tot het door haar beoogde resultaat.

Voorts is ter zitting aan de orde gekomen dat door het college aan subsidieontvangers ook de mogelijkheid wordt geboden om, ondanks het tijdelijk uit handen geven van het beheer van landbouwgrond aan een derde, toch in aanmerking te blijven komen voor SNL-subsidie. Deze mogelijkheid baat de vennootschap niet, reeds vanwege de omstandigheid dat het college daarbij eveneens vasthoudt aan de eis dat aantoonbaar is vastgelegd door beide partijen dat de derde het beheer overeenkomstig de voorwaarden van de subsidieverlening uitvoert en in het voorgaande reeds is geoordeeld dat aan deze eis van vastlegging niet is voldaan.

Partij(en)

Uitspraak op het hoger beroep van de vennootschap, appellante, tegen de uitspraak van de Rechtbank Den Haag van 26 november 2014 in zaak nr. 14/4268 in het geding tussen:
de vennootschap
en
het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland.

Uitspraak

Procesverloop

Bij besluit van 30 januari 2014 heeft het college aan de vennootschap medegedeeld dat over het beheerjaar 2013 op grond van de Subsidieregeling natuur- en landschapsbeheer Zuid-Holland (hierna: SNL) een bedrag van € 951,06 wordt uitbetaald.

Bij besluit van 24 april 2014 heeft het college het door de vennootschap daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 26 november 2014 heeft de rechtbank het door de vennootschap daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Tegen deze uitspraak heeft de vennootschap hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 15 juni 2015, waar de vennootschap, vertegenwoordigd door gemachtigde, bijgestaan door X., en het college, vertegenwoordigd door mr. C.J.M. Daniëls, werkzaam bij Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, zijn verschenen.

Overwegingen

1.

Ingevolge artikel 44, eerste lid, van Verordening (EG) nr. 1974/2006 van de Commissie van 15 december 2006 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) (hierna: Verordening 1974/2006) kan een andere persoon, wanneer het bedrijf van de begunstigde geheel of gedeeltelijk aan die andere persoon wordt overgedragen gedurende de looptijd van een verbintenis die is aangegaan als voorwaarde voor de toekenning van steun, de verbintenis voor de resterende looptijd overnemen. Wordt de verbintenis niet overgenomen, dan moet de begunstigde de ontvangen steun terugbetalen.

Ingevolge artikel 4.1.1.3, eerste lid, van de SNL kan een subsidie agrarisch natuurbeheer worden verstrekt aan een landbouwer die de landbouwgrond waarvoor subsidie wordt aangevraagd bij aanvang van de subsidie beheert krachtens een zakelijk recht of een persoonlijk recht, en voorts gedurende de zes aaneengesloten beheerjaren waarvoor de subsidie wordt verleend ten minste op de peildatum van ieder beheerjaar die landbouwgrond beheert krachtens een zakelijk of persoonlijk recht.

Ingevolge artikel 7.3, tweede lid, kan een ontvanger van een subsidie agrarisch natuurbeheer of een subsidie landschapsbeheer als bedoeld in artikel 5.1.1.1, eerste lid, onderdeel b, als hij het beheer overdraagt aan een derde, waardoor hij op de peildatum van een beheerjaar respectievelijk kalenderjaar niet kan worden aangemerkt als begunstigde, tezamen met die derde een aanvraag indienen tot wijziging van de betreffende beschikking tot subsidieverlening, inhoudende de gehele of gedeeltelijke overname door die derde van de rechten en verplichtingen die zijn verbonden aan de desbetreffende subsidie voor de resterende periode waarvoor zij wordt verstrekt.

2.

Op 16 november 2009 heeft de maatschap de vennootschap en Q., de voorganger van de vennootschap, op grond van de SNL, een aanvraag om subsidie ingediend in verband met niet-collectief agrarisch natuurbeheer die mede betrekking heeft op de beheereenheden 1 en 5.

Bij besluit van 31 maart 2010 heeft het college voor de periode 1 januari 2010 tot en met 31 december 2015 subsidie verleend voor niet-collectief agrarisch natuurbeheer op onder meer beheereenheid 1 voor een oppervlakte van 0,18 ha en op beheereenheid 5 voor een oppervlakte van 0,22 ha. Daarbij is vermeld dat, om te voorkomen dat de subsidie wordt ingetrokken, in de subsidieperiode aan de voorwaarden van de SNL moet worden voldaan.

Op 5 april 2013 heeft de vennootschap een elektronische Gecombineerde Opgave 2013 ingediend en daarin, voor zover thans van belang, niet verzocht om uitbetaling van beheereenheid 1 en van een deel — 0,10 ha — van beheereenheid 5.

In de bij het besluit van 30 januari 2014 behorende betaalspecificatie is vermeld dat de subsidieverlening voor beheereenheid 1 geheel en voor beheereenheid 5 gedeeltelijk — voor een oppervlakte van 0,10 ha — wordt ingetrokken. Het college heeft het over de beheerjaren 2011 tot en met 2013 voor deze beheereenheden verleende subsidiebedrag van in totaal € 885,11 in mindering gebracht op het over het beheerjaar 2013 uit te betalen subsidiebedrag van € 1.836,17. Het uit te betalen bedrag is derhalve door het college vastgesteld op € 951,06.

3.

Aan het besluit van 24 april 2014 heeft het college ten grondslag gelegd dat de vennootschap percelen,

waarop beheereenheid 1 en een deel van beheereenheid 5 zijn gelegen, aan de vennootschap onder firma Z. in gebruik en beheer heeft gegeven, zonder de voorwaarden en verplichtingen die behoren bij de subsidieverlening over te dragen. Nu de vennootschap als begunstigde van de subsidie daarmee zelf uitdrukkelijk te kennen heeft gegeven beheereenheid 1 in het geheel niet en beheereenheid 5 ten dele niet te hebben beheerd in 2013, is de vennootschap voor deze beheereenheden geen beheerder conform een zakelijk of een persoonlijk recht, aldus het college. Daarmee heeft de vennootschap volgens het college de subsidievoorwaarde van de SNL, dat de vennootschap zes aaneengesloten jaren het gebruiksrecht over de beheereenheden dient te hebben, geschonden. Dit heeft geleid tot het met terugwerkende kracht intrekken van het besluit tot subsidieverlening voor zover het betrekking heeft op beheereenheid 1 en een deel van beheereenheid 5, en het terugvorderen van de reeds uitbetaalde subsidie.

4.

De vennootschap betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college de aan haar verleende subsidie, voor zover die betrekking heeft op beheereenheid 1 en een deel van beheereenheid 5, terecht heeft ingetrokken en teruggevorderd. Daartoe voert zij aan dat de percelen waarop de in geding zijnde beheereenheden zijn gelegen aan Z. door middel van een grondgebruikersverklaring in gebruik zijn gegeven, alsook dat zijzelf noch Z. in het jaar 2013 voor de in geding zijnde beheereenheden een betaalverzoek heeft ingediend. Niettemin heeft zij met Z. een mondelinge afspraak gemaakt over de nakoming van de beheerverplichtingen onder de SNL. Deze heeft het beheer op de in geding zijnde beheereenheden ook daadwerkelijk uitgevoerd. Dat aan dat beheer door Z. een mondelinge afspraak en geen schriftelijke verklaring ten grondslag ligt, biedt volgens haar geen grondslag voor het college om de subsidie terug te vorderen. Een mondelinge afspraak komt volgens de vennootschap dezelfde bewijskracht toe als een schriftelijke overeenkomst, te meer nu die afspraak door geen van de betrokken partijen is weersproken.

4.1.

De vennootschap is ingevolge artikel 4.1.1.3, eerste lid, van de SNL gehouden om de landbouwgrond waarvoor de SNL-subsidie is verleend gedurende zes aaneengesloten beheerjaren krachtens een zakelijk of persoonlijk recht te beheren. Niet in geschil is dat de percelen met daarop beheereenheid 1 en een deel van beheereenheid 5 in 2013 aan Z. in gebruik zijn gegeven en de percelen in dat jaar niet door de vennootschap zijn beheerd, zodat, zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, niet aan de verplichting van artikel 4.1.1.3, eerste lid, van de SNL is voldaan. Dit leidt ingevolge artikel 44, eerste lid, van Verordening 1974/2006 ertoe dat de reeds betaalde subsidie moet worden teruggevorderd. Dit is anders indien de vennootschap ingevolge die bepaling in verbinding gelezen met artikel 7.3, tweede lid, van de SNL het recht tot beheer en het gebruiksrecht gedurende het tijdvak aan een derde heeft overgedragen, waarbij die derde de verbintenis met de voorwaarden en verplichtingen uit de subsidieverlening die de vennootschap met het college is aangegaan als voorwaarde voor de toekenning van de subsidie, heeft overgenomen.

Vaststaat dat de vennootschap die verbintenis niet door middel van een schriftelijke overeenkomst aan Z. heeft overgedragen. Daargelaten de vraag of met een mondelinge overeenkomst kan worden volstaan, heeft de vennootschap niet aannemelijk gemaakt dat zij met Z. mondeling is overeengekomen dat die de voorwaarden en verplichtingen uit de subsidieverlening zou overnemen. Dat het beheer op de percelen daadwerkelijk is uitgevoerd, is in dat verband niet van belang, nu daarmee niet aannemelijk

kan worden gemaakt dat Z. de verplichtingen uit de subsidieverlening heeft overgenomen en zich daarmee ten opzichte van het college heeft verplicht de voorwaarden voor toekenning van steun na te leven. Dat, zoals de vennootschap stelt, tussen partijen niet in geschil is dat zij een mondelinge afspraak hebben gemaakt, is eveneens onvoldoende. Het college heeft in dit verband ter zitting toegelicht dat het in het kader van controle op de rechtmatige besteding van de SNL-subsidiegelden verantwoording dient af te leggen aan de Audit Dienst Rijk en aan de Europese Commissie, en dat bij onvoldoende verantwoording sancties voor de lidstaat Nederland kunnen volgen. Nu de vennootschap het bestaan van de door haar gestelde mondelinge overeenkomst niet aannemelijk heeft gemaakt, kan het betoog dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat zij een schriftelijke overeenkomst had moeten sluiten, reeds daarom niet leiden tot het door haar beoogde resultaat.

Voorts is ter zitting aan de orde gekomen dat door het college aan subsidieontvangers ook de mogelijkheid wordt geboden om, ondanks het tijdelijk uit handen geven van het beheer van landbouwgrond aan een derde, toch in aanmerking te blijven komen voor SNL-subsidie. Deze mogelijkheid baat de vennootschap niet, reeds vanwege de omstandigheid dat het college daarbij eveneens vasthoudt aan de eis dat aantoonbaar is vastgelegd door beide partijen dat de derde het beheer overeenkomstig de voorwaarden van de subsidieverlening uitvoert en in het voorgaande reeds is geoordeeld dat aan deze eis van vastlegging niet is voldaan.

De rechtbank heeft aldus terecht geoordeeld dat het college terecht is overgegaan tot intrekking van de subsidieverlening en terugvordering van de uitbetaalde SNL-subsidie voor beheereenheid 1 en een deel van beheereenheid 5.

Het betoog faalt.

5.

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

6.

Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:
bevestigt de aangevallen uitspraak.

Noot

Auteur: J.E. van den Brink

1.

Deze uitspraak is interessant omdat de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) bij de beoordeling van de vraag of het College van Gedeputeerde Staten van de provincie Zuid-Holland (hierna: het College) een besluit tot subsidieverlening inzake een Europese subsidie voor agrarisch natuurbeheer terecht heeft ingetrokken, van belang acht dat over de subsidie verantwoording

moet worden afgelegd aan de Europese Commissie. Hoewel dit fenomeen niet helemaal nieuw is (zie bijvoorbeeld ABRvS 23 juni 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM8827, *JB* 2010/181; ABRvS 23 juni 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM8816 en ABRvS 2 augustus 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY5517, *JB* 2006/269), verdient deze uitspraak toch aandacht, omdat de Afdeling voor het eerst expliciet overweegt dat onvoldoende verantwoording in het kader van EU-subsidies sancties voor de lidstaat Nederland tot gevolg kunnen hebben. Volgens de Afdeling heeft het College mede om deze reden het besluit tot subsidieverlening terecht ingetrokken.

In deze annotatie zal onder punt 2 eerst de onderliggende casus worden besproken. Vervolgens wordt in punt 3 ingegaan op de vraag of de wijze waarop de intrekking van het besluit tot subsidieverlening heeft plaatsgevonden in overeenstemming is met het rechtszekerheidsbeginsel. In punt 4 volgt een bespreking van het meewegen van de voormelde “Brusselse verantwoordingsplicht” bij de beoordeling of de intrekking van het besluit tot subsidieverlening en de terugvordering rechtmatig is. Onder punt 5 ten slotte, wordt aandacht besteed aan enkele veranderingen die met ingang van 1 januari 2016 zijn ingezet wat betreft de Europese subsidies voor agrarisch natuurbeheer die vanuit het Europees Fonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) worden gefinancierd.

2.

In deze zaak gaat het om een Europese subsidie die deels wordt gefinancierd vanuit het ELFPO. Meer specifiek gaat het om een zogenoemde as-2 subsidie. Met deze subsidies worden projecten gefinancierd die zien op agrarisch natuur- en landschapsbeheer. In Nederland is de uitvoering van deze subsidies opgedragen aan de provincies. Zij hebben daartoe provinciale subsidieregelingen Natuur- en Landschapsbeheer opgesteld (SNL). De provincies hebben vervolgens de uitvoering van deze regelingen voor de programmaperiode 2007-2013 opgedragen aan de Dienst Regelingen. Deze Dienst Regelingen is met ingang van 1 januari 2014 opgegaan in de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (hierna: RVO).

In casu is aan appellante bij besluit van 31 maart 2010 een subsidie verleend voor de periode 1 januari 2010 tot en met 31 december 2015 voor niet-collectief agrarisch natuurbeheer voor een aantal zogenoemde beheereenheden. Zo worden (delen van) percelen landbouwgrond genoemd waarvoor subsidie wordt aangevraagd. In het jaar 2013 gaat het echter mis; appellante blijkt het gebruik en beheer van een aantal beheereenheden — namelijk 1 en 5 (gedeeltelijk) — te hebben overgedragen aan een derde zonder de voorwaarden en verplichtingen die behoren bij het besluit tot subsidieverlening over te dragen. Omdat appellante in 2013 niet om uitbetaling van deze beheereenheden heeft gevraagd, is zij daarvan geen beheerder conform een zakelijk of persoonlijk recht. Dit is volgens het College in strijd met de regel dat de subsidieontvanger zes aaneengesloten jaren het gebruiksrecht over de beheereenheden dient te hebben (art. 4.1.1.3 van de Subsidieregeling natuur- en landschapsbeheer Zuid-Holland; hierna: de Subsidieregeling). Het College besluit daarom het besluit tot subsidieverlening gedeeltelijk in te trekken. Over deze intrekking wordt tot en met de Afdeling geprocedeerd.

3.

Uit de onderliggende uitspraak wordt duidelijk dat het geschil gaat over de gedeeltelijke intrekking van de subsidieverlening (zie r.o. 2). Dat is echter niet het onderwerp van het besluit in primo van 30 januari 2014. Dit besluit heeft als titel “Beslissing op uw betaalverzoek 2013”. Dit neemt de Afdeling netjes over in het procesverloop. Het desbetreffende besluit rept met geen enkel woord over intrekking van de subsidieverlening, maar geeft slechts aan dat aan appellante € 951,06 zal worden uitbetaald. Er is wel een rechtsmiddelenclausule opgenomen en er wordt wat betreft de opbouw van het uit te betalen

bedrag verwezen naar de bijbehorende betaalspecificatie. Uit deze betaalspecificatie blijkt wel dat de beheereenheden 1 en 5 (gedeeltelijk) worden ingetrokken en dat dat er toe leidt dat minder wordt uitbetaald. Een juridisch duiding van dit alles ontbreekt echter in het aangevochten besluit en de specificatie. Deze is wel te vinden in de bijlage bij de betaalspecificatie. Daar staat het volgende te lezen: “Deze beslissing op uw betaalverzoek heeft ook gevolgen voor uw subsidieverlening en daarmee voor het totaalbedrag van uw subsidie voor de hele subsidieperiode (zie art. 4:48 van de Awb). Op het berekeningsformulier ziet u een overzicht van uw beheereenheden en wat er is aangepast.” Even verderop: “U voldoet niet meer aan alle subsidievoorwaarden. Daarom wijzig ik uw subsidie vanaf de ingangsdatum van de subsidieperiode (zie art. 4:48 van de Algemene wet bestuursrecht). Subsidie die u teveel heeft ontvangen, betaalt u terug.”

Kortom: de intrekking van het besluit tot subsidieverlening zit verstopt in een bijlage bij een bijlage bij een besluit, er is geen specifieke intrekkinggrond vermeld en ook overigens is alles aan elkaar plakkend dit besluit zodanig geformuleerd dat ik mij afvraag of iemand — ook een professioneel landbouwer — hier nog wijs uit kan worden. Respect voor onderhavige appellante die het kennelijk goed heeft begrepen en toch bezwaar heeft gemaakt. Ik mag toch hopen dat RVO — het ging in casu nog om zijn rechtsvoorganger, de Dienst Regelingen — inmiddels op een andere wijze besluiten tot subsidieverleningen intrekt. Het intrekken van een begunstigend besluit in een bijlage bij een bijlage verdraagt zich niet met het rechtszekerheidsbeginsel dat — ook in de Unierechtelijke equivalent — onder meer eist dat besluiten duidelijk en kenbaar zijn (zie wat betreft het Unierechtelijke rechtszekerheidsbeginsel Jans, Prechal & Widdershoven, *Inleiding tot het Europees bestuursrecht*, Nijmegen: *Ars Aequi Libri* 2011, p. 155).

4.

Appellante voert aan dat het besluit tot subsidieverlening ten onrechte gedeeltelijk is ingetrokken omdat hij met de nieuwe gebruiker van de beheereenheden 1 en 5 mondeling heeft afgesproken dat deze de subsidieverplichtingen zou nakomen. Bovendien had geen van beiden voor het jaar 2013 voor deze percelen om uitbetaling van de subsidie verzocht. Volgens appellante was met de mondelinge overeenkomst gewaarborgd dat de verplichting om de beheereenheden zes aaneengesloten jaren te beheren, werd nageleefd. De rechtbank was echter van mening dat er een schriftelijke overeenkomst had moeten worden overgelegd. Op het eerste gezicht lijkt dit in strijd met de subsidieregeling, nu uit art. 7.3 van de Subsidieregeling volgt dat de aanspraak op subsidie voor een beheereenheid in geval het beheer wordt overgedragen aan een derde alleen in stand blijft wanneer een aanvraag tot wijziging van de subsidieverlening wordt ingediend en deze derde de rechten en verplichtingen die zijn verbonden aan de subsidie overneemt. Duidelijk is dat een dergelijke aanvraag in het onderhavige geval niet is gedaan. Uit de uitspraak van de rechtbank blijkt echter dat het College het beleid voert dat het mogelijk is dat de subsidieontvanger de subsidie behoudt indien het beheer tijdelijk wordt overgedragen. Voorwaarde is dat subsidieontvangers naast een ondertekende grondgebruikersverklaring ook een schriftelijke verklaring overleggen waaruit blijkt dat met de derde overeen is gekomen dat deze het beheer van de landbouwgrond voortzet conform de subsidieverplichtingen. Volgens de rechtbank is dit beleid niet onredelijk. In hoger beroep voert appellante aan dat een mondelinge overeenkomst ook voldoende zou moeten zijn.

De Afdeling maakt echter korte metten met dit betoog: volgens haar is appellante er niet in geslaagd om aannemelijk te maken dat een mondelinge overeenkomst is gesloten met betrekking tot het overnemen van de voorwaarden en verplichtingen die voortvloeien uit het besluit tot subsidieverlening. Reeds om die reden kan het betoog dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat zij een schriftelijke

overeenkomst had moeten sluiten niet leiden tot het door haar beoogde resultaat. Daarbij laat de Afdeling expliciet in het midden of met een mondelinge overeenkomst kan worden volstaan; zij concentreert zich op de vraag of het bestaan van een mondelinge overeenkomst aannemelijk is gemaakt. Duidelijk wordt dat dit aannemelijk maken op zodanige wijze moet geschieden dat verantwoording mogelijk is aan de Audit Dienst Rijk en de Europese Commissie. Bij onvoldoende verantwoording kunnen immers sancties voor de lidstaat Nederland volgen.

De uitspraak maakt niet duidelijk om welke sancties het gaat, maar een infractieprocedure kan de Europese Commissie natuurlijk steeds starten wanneer zij van mening is dat Nederland op hem rustende Unierechtelijke verplichtingen niet is nagekomen (zie de art. 258 en 260 VWEU). Op het terrein van EU-subsidies heeft de Europese Commissie meer stokken om mee te slaan. Zij kan — naast het niet-uitbetalen van door Nederland gedeclareerde Europese subsidiebedragen — besluiten om een forfaitaire korting toe te passen wegens geconstateerde tekortkomingen in de uitvoering van de Europese subsidieregeling of overgaan tot extrapolatie. Dit laatste houdt in dat ervan wordt uitgegaan dat de desbetreffende onregelmatigheid vaker heeft plaatsgevonden.

Gelet op deze “Brusselse verantwoordingsplicht” is het volgens de Afdeling niet van belang dat het beheer op de percelen daadwerkelijk is uitgevoerd. Dit illustreert maar weer eens dat het uiteindelijke resultaat van de subsidie — namelijk agrarisch natuurbeheer op percelen landbouwgrond —, dat in casu gewoon lijkt te zijn bereikt, jammer genoeg steeds meer achter de juridische coulissen verdwijnt. De uitvoering van Europese subsidieregelingen is vooral een kwestie van juist boekhouden en administreren geworden. Niet het project staat centraal, maar de achterliggende projectadministratie. Wanneer daarmee iets fout gaat, dan moet de subsidie worden ingetrokken en teruggevorderd, ook als iedereen het erover eens is dat met de subsidie het beoogde resultaat is bereikt. Dat zo’n cultuur is ontstaan is een feit dat zowel de Audit Dienst Rijk als de Europese Commissie zich terdege mag aantrekken. Gelukkig lijkt op EU-niveau een kentering te ontstaan; met name vanuit de Europese Rekenkamer klinkt het geluid dat we zijn doorgeschoten in de administratieve controle van projecten die met EU-geld zijn gefinancierd (zie interview met Alex Brenninkmeijer, Nederlands lid van de Europese Rekenkamer, <http://www.nu.nl/politiek/3891682/controles-eu-subsidies-moeten-slimmer.html>)

De onderhavige uitspraak laat zien dat de Afdeling niet ongevoelig is voor het argument dat onvoldoende verantwoording problemen kan opleveren ten opzichte van de Europese Commissie. Zoals al aan het begin van deze noot is opgemerkt is dat niet nieuw. Het kan bestuursorganen dan ook niet worden verweten dat zij hierop inspelen. Wat hen wel kan worden verweten is dat zij in dit soort zaken überhaupt tot intrekking van de subsidieverlening overgaan. Had het College, voor zover er twijfels zouden bestaan over de vraag of daadwerkelijk agrarisch natuurbeheer had plaatsgevonden (de uitspraak is op dat punt niet duidelijk), in het onderhavige geval appellante niet in de gelegenheid kunnen stellen om alsnog aan te tonen dat agrarisch natuurbeheer in 2013 daadwerkelijk is uitgevoerd? Als daaruit was gebleken dat de subsidiabele activiteit feitelijk is uitgevoerd, behoefde de subsidieverlening niet te worden ingetrokken en had kunnen worden voorkomen dat in dit soort situaties tot in hoogste instantie wordt geprocedeerd. Dat dit alles niet mogelijk zou zijn vanwege de “Brusselse verantwoordingsplicht” vind ik weinig overtuigend, nu uit de uitspraak blijkt dat het College beleid voert dat strikt genomen niet conform de nationale regels is. Dit beleid houdt namelijk in dat de subsidieverlening niet wordt ingetrokken wanneer het beheer van beheerseenheden tijdelijk wordt overgedragen en dat kan worden aangetoond met een schriftelijke overeenkomst. Kennelijk bestaat er ruimte om van de nationale regels af te wijken. Het lijkt mij dat het minder geld had gekost en minder negatieve energie had opgeleverd wanneer de subsidieverlening gewoon in stand was gelaten en het College — als de Europese Commissie al kwam controleren — bij een eventuele controle door de Audit

Dienst Rijk en Europese Commissie zou hebben uitgelegd dat het doel van de subsidie niet in gevaar is geweest en dat er daarom een goede reden bestond om van de nationale regels af te wijken. In dat verband is relevant dat de Unierechtelijke verordening niet voorschrijft op welke wijze de verplichting tot het uitvoeren van de subsidiabele activiteit aan een derde moet worden overgedragen (zie art. 44, lid 1, van de Verordening nr. 1974/2006).

5.

Ten slotte nog een enkel woord over de provinciale Subsidieregelingen Agrarisch Natuurbeheer. Deze regelingen zijn met ingang van 1 januari 2016 ingrijpend gewijzigd. Het is namelijk niet meer mogelijk om als individuele landbouwer voor een subsidie Agrarisch natuurbeheer in aanmerking te komen. Nederland heeft ervoor gekozen dat zo'n subsidie alleen nog maar kan worden aangevraagd door een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid bestaande uit landbouwers en andere grondgebruikers van landbouwgrond (zie bijvoorbeeld art. 3.2 van de Subsidieregeling natuur- en landschapsbeheer Zuid-Holland 2016). Er is dus sprake van collectief agrarisch natuurbeheer. Het is de bedoeling dat dit collectief vervolgens contracten sluit met individuele agrariërs die uiteindelijk het agrarisch natuurbeheer uitvoeren. Het voordeel voor RVO is uiteraard dat geen subsidierelaties meer worden aangegaan met honderden agrariërs maar met 39 collectieven (er is al een Stichting Collectief Agrarisch Natuurbeheer opgericht die deze collectieven moeten ondersteunen bij de uitvoering, zie www.scan-collectieven.nl). Dat scheelt nogal wat administratieve rompslomp. Ik vraag mij echter wel af hoe de contracten tussen de collectieven (verenigingen) en individuele agrariërs moeten worden gekwalificeerd. Gaat het hierbij wel om privaatrechtelijke overeenkomsten of zou op dergelijke overeenkomsten toch het bestuursrecht van toepassing (moeten) zijn? Het gaat immers om 100% publiek geld en de voorwaarden om voor een vergoeding voor agrarisch natuurbeheer in aanmerking te komen, worden bepaald door de Colleges van GS op basis van Unierechtelijke verordeningen. Het is dan ook de vraag of de collectieven niet als "doorgeefluik" moeten worden gezien en op basis van de door de Afdeling in de uitspraken Stichting bevordering kwaliteit leefomgeving Schipholregio en Stichting Platform 31 (uitspraken van 17 september 2014 opgenomen onder *AB* 2015/129 en *AB* 2015/130, m.nt. Hans Peters) en Stichting Impuls (ABRvS 13 mei 2015, *AB* 2015/308, m.nt. W. den Ouden) geformuleerde criteria als bestuursorgaan moeten worden gekwalificeerd. Dit zou betekenen dat op de controletaken die de collectieven ten aanzien van de agrariërs zullen uitvoeren en de doorvertaling van aan hen door Colleges van GS opgelegde sancties naar de individuele agrariërs, de Awb van toepassing is. En dat lijkt me vanuit het perspectief van de individuele agrariër een goede zaak; de weg naar de civiele rechter is in dit soort zaken mijns inziens onnodig ingewikkeld en kostbaar (zie hieromtrent uitgebreid punt 7 in de annotatie van W. den Ouden onder *AB* 2015/308).

Het bovenstaande past in een bredere tendens dat de Nederlandse overheid steeds vaker probeert om traditionele subsidierelaties te verhullen in privaatrechtelijke jasjes. Dit doet zij in veel gevallen door in deze subsidierelatie een privaatrechtelijk doorgeefluik tussen te schuiven. Kennelijk knelt de subsidietitel van de Awb en is het daarom aantrekkelijker om deze titel dan maar buiten de deur te houden. Ik denk daarbij aan de steeds populairder wordende financieringsinstrumenten (zie hieromtrent mr. drs. Peter van Asperen, 'Van Sinterklaas naar maatschappelijk financier', *BR* 2014/130) en ook aan de regeling "small business innovation research" (SBIR) die ook door de RVO wordt uitgevoerd. Dergelijke constructies worden veelal met uitsluitend publiek geld gefinancierd, maar publiekrechtelijke waarborgen ontbreken. Het is de vraag of dit standpunt houdbaar is; het wachten is daarom op de eerste zaak voor de civiele dan wel bestuursrechter waarin deze problematiek aan de orde wordt gesteld.

