

# Beroep op het Unierechtelijk vertrouwensbeginsel slaagt niet

## Citation for published version (APA):

van den Brink, J. E., & Veldwijk, J., (2015). *Beroep op het Unierechtelijk vertrouwensbeginsel slaagt niet*, No. AB 2015/96., No. ECLI:NL:CBB:2013:283, Dec 12, 2013. AB Rechtspraak Bestuursrecht (AB) Vol. 12 No. 96

## Document status and date:

Published: 01/01/2015

## Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

## Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

## General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

[www.umlib.nl/taverne-license](http://www.umlib.nl/taverne-license)

## Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

[repository@maastrichtuniversity.nl](mailto:repository@maastrichtuniversity.nl)

providing details and we will investigate your claim.

7.2.1 De beleidswijziging was voor het jaar 2011 kenbaar voor de landbouwer, omdat vóór de opgave 2011 de beleidswijziging was gepubliceerd. Voor dat jaar kan derhalve niet worden gezegd dat verweerder inbreuk maakte op een gerechtvaardigde verwachting dat een eerdere uitvoeringspraktijk ongewijzigd zou worden voortgezet, of dat anderszins een inbreuk gemaakt wordt op de rechtszekerheid.

7.2.2 Zoals het College reeds heeft overwogen staat het verweerder in beginsel vrij om ten behoeve van zijn beschikkingenpraktijk categorieën van percelen te benoemen die naar zijn mening geen subsidiabele hectares opleveren omdat zij (in de regel) niet als landbouwgrond kunnen gelden, dan wel (in de regel) ongeschikt zijn voor de uitoefening van enige landbouwactiviteit. Vraag is echter of verweerder er voor appellantes perceel in 2011 in is geslaagd om aannemelijk te maken dat dit inderdaad de kenmerken van voor landbouwdoeleinden ongeschikte grond heeft. Gelet op de in rechtsoverweging 6.2.2 omschreven landbouwactiviteiten die ook wat betreft 2011 niet door verweerder zijn betwist, is naar het oordeel van het College sprake van landbouwgrond.

7.2.3 Dit betekent dat ook het besluit van verweerder om perceel 10 niet als subsidiabele oppervlakte in aanmerking te nemen bij appellantes bedrijfstoelage voor 2011 onjuist is.

#### Conclusie

8.1 Zowel het beroep in 12/475 als het beroep in 12/725 is gegrond. De bestreden besluiten dienen te worden vernietigd. Verweerder zal appellante alsnog de door haar gevraagde bedrijfstoelage voor perceel 10 moeten toekennen met uitzondering van het gedeelte van dit perceel waarvan niet in geschil is dat dit niet subsidiabel is. Omdat het bedrag van de bedrijfstoelage voor 2010 en 2011 niet zonder meer door het College kan worden vastgesteld draagt het College verweerder op met inachtneming van deze uitspraak opnieuw op het bezwaar te beslissen. Het College stelt hiervoor een termijn van zes weken na de datum van deze uitspraak.

8.2 Het College veroordeelt verweerder tot slot in de door appellante gemaakte kosten. Deze kosten stelt het College op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vast op € 944 (1 punt voor het indienen van het beroepschrift, 1 punt voor het verschijnen ter zitting tegen een waarde van € 472 per punt, vermenigvuldigd met de wegingsfactor 1 nu het twee samenhangende zaken betreft).

#### Beslissing

Het College:

- verklaart de beroepen gegrond;
- vernietigt de bestreden besluiten;
- draagt verweerder op binnen zes weken na de dag van verzending van deze uitspraak nieuwe besluiten te nemen op de bezwaren met inachtneming van deze uitspraak;
- draagt verweerder op het betaalde griffierecht van totaal € 420 aan appellante te vergoeden;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten tot een bedrag van € 944 te betalen aan appellante.

#### Noot

Zie de annotatie onder AB 2015/96. J.V. Veldwijk en J.E. van den Brink

#### AB 2015/96

##### COLLEGE VAN BEROEP VOOR HET BEDRIJFS-LEVEN

12 december 2013, nr. AWB 12/544

(Mr. S.C. Stuldreher)

m.nt. J.V. Veldwijk\* en J.E. van den Brink

Art. 34 lid 2 Verordening nr. 73/2009; art. 21a lid 4 Regeling GLB-inkomenssteun 2006; art. 5a Beleidsregels inzake de toepassing van art. 68 van de Regeling GLB-inkomenssteun 2006

ECLI:NL:CBB:2013:283

#### **Beroep op Unierechtelijk vertrouwensbeginsel slaagt niet omdat het geldende EU-recht er in dit geval aan in de weg staat dat de percelen die zijn gelegen op een vliegveld als subsidiabel worden aangemerkt.**

*Ondanks een op zichzelf beschouwd terecht beroep op het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel betekent dat nog niet dat appellante ten onrechte geen aanspraak kon maken op landbouwsteun voor dit perceel. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft immers in constante jurisprudentie aangegeven dat een beroep op het vertrouwensbeginsel (dat met het rechtszekerheidsbeginsel verwant is) niet kan leiden tot aanspraken op financiële voordelen in strijd met geldende Europese regelgeving. Dat de zogenoemde contra-legendemwerking van dit beginsel naar Europees recht niet aanvaard is, is onder meer terug te vinden in de uitspraken in zaak 5/82,*

\* Jeanne Veldwijk is oud-masterstudent aan de Universiteit Leiden en momenteel werkzaam als gerechtssecretaris bij sector Bestuursrecht, Rechtbank Den Haag.

Jur. 1982, p. 4601 (Maizena) en 316/86, Jur. 1988, p. 2213 (Krücken) van het Hof. (...)

*Anders dan verweerder, is het College van oordeel dat de verordeningen en de Regeling percelen gelegen op een vliegveld als zodanig niet uitsluiten van bedrijfsstoelag. Hetgeen verweerder heeft aangevoerd over het standpunt van de Europese Commissie leidt niet tot een ander oordeel, nu dit niet afdoet aan de regelgeving die voor 2010 van toepassing was. (...)*

*Met verweerder is het College evenwel van oordeel dat appellante haar landbouwactiviteiten op perceel 54 niet kon uitoefenen zonder noemenswaardige hinder te ondervinden van de intensiteit, de aard, de duur en de planning van niet-landbouwactiviteiten. Gezien het feit dat vanwege de luchtvaart contractueel is bepaald dat appellante het gras twee maal per jaar moet maaien tot een omschreven maximale lengte, telkens in twee opeenvolgende vastgelegde wekeinden, is de toegang tot het perceel wezenlijk in tijd beperkt en is appellante ook beperkt in de wijze waarop hij deze activiteit moet uitvoeren. Dit betekent dat artikel 9 van Verordening (EG) nr. 1120/2009 aan de verlening van de bedrijfsstoelag voor perceel 54 in de weg staat. (...)*

*Het vorenstaande leidt het College tot de conclusie dat aan de weigering van de bedrijfsstoelag ten onrechte mede artikel 5a van de Beleidsregels ten grondslag is gelegd. In zoverre verdraagt het bestreden besluit zich niet met het rechtszekerheidsbeginsel. Dit neemt niet weg dat verweerder zich om de in 6.2.3 en 6.2.4 genoemde redenen op goede gronden op het standpunt heeft gesteld dat het in geding zijnde perceel niet subsidiabel is. In zoverre kan het bestreden besluit de rechterlijke toetsing doorstaan. Het College zal daarom het beroep in deze zaak gegrond verklaren en het bestreden besluit vernietigen. Tevens zal het College bepalen dat de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit geheel in stand blijven.*

Uitspraak van de enkelvoudige kamer van 12 december 2013 in de zaak tussen:

Maatschap A, appellante, gemachtigde mr. J.A. Wols,  
en

de staatssecretaris van Economische Zaken, verweerder, gemachtigden E.L.G.M. Bouwmans en R. Weltevreden.

### Procesverloop

Bij besluit van 5 juli 2011 (het primaire besluit) heeft verweerder de hoogte van de bedrijfsstoelag van appellante voor het jaar 2010 vastgesteld in het kader van de Regeling GLB-inkomenssteun 2006 (de Regeling).

Bij besluit van 23 april 2012 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van appellante ongegrond verklaard.

Appellante heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 3 oktober 2013. Appellante heeft zich, na kennisgeving, niet laten vertegenwoordigen. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigden.

### Overwegingen

1. Appellante pacht een perceel grasland op vliegbasis Leeuwarden. Appellante heeft dit perceel als nummer 54 opgegeven voor de uitbetaling van haar bedrijfsstoelag voor het jaar 2010

2. Tussen partijen is in geschil of verweerder dit perceel terecht niet aanmerking heeft genomen voor de uitbetaling van bedrijfsstoelag voor 2010.

3. Verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad van 19 januari 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening aan landbouwers in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers, luidde ten tijde en voor zover van belang:

#### “Artikel 2 – Definities

Voor de toepassing van de onderhavige verordening gelden de volgende definities:

(...)

c) ‘landbouwactiviteit’: landbouwproducten produceren, (...) of telen met inbegrip van het oogsten, (...) of de grond in goede landbouw- en milieueconditie als vastgesteld op grond van artikel 6 houden;

(...)

h) ‘landbouwgrond’: om het even welke grond die wordt gebruikt als (...), blijvend grasland (...).

Artikel 34 – Activering van toeslagrechten per subsidiabele hectare

(...)

2. Voor de toepassing van deze titel wordt onder „subsidiabele hectare” verstaan:

a) om het even welke landbouwgrond van het bedrijf (...) die wordt gebruikt voor een landbouwactiviteit of die, indien de grond ook voor niet-landbouwactiviteiten gebruikt, overwegend voor landbouwactiviteiten wordt gebruikt,

(...)

Artikel 35 – Aangifte van subsidiabele hectaren

1. De landbouwer geeft aan welke percelen overeenstemmen met de subsidiabele hectaren die met een toeslagrecht gepaard gaan. Behalve in gevallen van overmacht of in uitzonderlijke omstandigheden moeten deze percelen ter beschikking van de landbouwer staan op een door de lidstaat vastgesteld tijdstip, maar niet later dan de in die lidstaat vastgestelde datum voor wijziging van de steunaanvraag.”

Artikel 9 van Verordening (EG) nr. 1120/2009 van de Commissie van 29 oktober 2009 houdende bepalingen voor de uitvoering van de bedrijfstoeslagregeling waarin is voorzien bij titel III van Verordening 73/2009 (Verordening 1120/2009) luidt voor zover hier van belang:

*“Overwegend gebruik voor landbouwdoeleinden*

Voor de toepassing van artikel 34, lid 2, onder a), van Verordening (EG) nr. 73/2009 wordt landbouwgrond van een bedrijf die ook voor niet-landbouwactiviteiten wordt gebruikt, aangemerkt als overwegend voor landbouwdoeleinden gebruikte grond indien het uitoefenen van de landbouwactiviteit geen noemenswaardige hinder ondervindt van de intensiteit, de aard, de duur en de planning van de niet-landbouwactiviteiten. (...)”

Met terugwerkende kracht tot 1 januari 2010 is op 1 januari 2011 het op bovengenoemde bepaling gebaseerde artikel 21a, vierde lid, van de Regeling in werking getreden. Dit luidt:

“Indien naar het oordeel van de minister blijkt dat een perceel waarvoor steun is aangevraagd geheel of ten dele kennelijk niet voor de uitvoering van de landbouw wordt gebruikt of beschikbaar gehouden, dan komt de desbetreffende oppervlakte niet in aanmerking als subsidiabele landbouwgrond, bedoeld in artikel 34, eerste lid, van verordening 73/2009.”

Met ingang van 1 april 2011 is aan de Beleidsregels inzake de toepassing van artikel 68 van de Regeling (de Beleidsregels) een artikel 5a toegevoegd, waarin onder b4 wordt aangegeven dat niet als ‘voor de uitvoering van de landbouw gebruikt of beschikbaar gehouden’ wordt beschouwd een perceel dat hoofdzakelijk een verkeerskundige of infrastructurele functie kent, zoals stroken grasland langs verharde landingsbanen voor vliegverkeer.

In de nota van toelichting bij dit besluit is aangegeven, dat verweerder bij beoordelingen op grond van dit artikel landbouwers in de gelegenheid stelt om aan de hand van concrete feiten en omstandigheden aan te tonen of een perceel terecht is uitgesloten als subsidiabele hectare.

4.1 Verweerder stelt dat de oppervlakte van het door appellante opgegeven perceel 54 niet subsidiabel is, zodat op basis daarvan geen uitbetaling van toeslagrechten kan plaatsvinden. Primair stelt hij zich daarbij op het standpunt dat dit perceel niet is aan te merken als landbouwgrond op grond van artikel 2, aanhef en onder h, en artikel 34, eerste lid van Verordening (EG) nr. 73/2009, in samenhang gelezen met artikel 21a, vierde lid, van de Regeling en artikel 5a, onder b4, van de Beleidsregels. Het perceel ligt rondom de start- en landingsbanen van vliegbasis Leeuwarden en is gelet op de gebruikelijke betekenis van het begrip ‘vliegveld’ niet anders te duiden dan als onderdeel van een vliegveld. Een vliegveld heeft eerst en vooral een objectieve verkeerskundige en infrastructurele functie en bestemming. Verweerder verwijst daarnaast naar de site van het Joint Research Center (JRC), het Gemeenschappelijk Onderzoeksbureau van de Europese Commissie, waaruit kan worden geconcludeerd dat terreinen op een vliegveld als niet-landbouwgrond moeten worden beschouwd. Tevens heeft de Europese Commissie bij diverse audits erop gewezen dat de lidstaat Nederland ten onrechte percelen grasland op vliegvelden als landbouwgrond heeft aangemerkt, gegeven de functie en de bestemming van die oppervlakten.

4.2 Verweerder is subsidiair van mening dat ingevolge artikel 9 van Verordening (EG) nr. 1120/2009 het betreffende perceel niet als overwegend voor landbouwdoeleinden gebruikte grond kan worden aangemerkt en om die reden evenmin subsidiabel is. De intensiteit van de luchtvaartactiviteiten is dusdanig van aard en omvang dat niet gesteld kan worden dat de landbouwactiviteiten daarvan geen noemenswaardige hinder ondervinden.

4.3 Daarnaast stelt verweerder dat perceel 54 niet in beheer is bij appellante, maar bij het ministerie van Defensie (Defensie) als eigenaar van de grond. Appellante is niet in de positie om zelf te beslissen wat er met de grond gebeurt. Dit blijkt uit het feit dat Defensie een actief natuurbeheer voert om schade aan de vliegtuigen door vogels te voorkomen. Daarom heeft Defensie de mestgronden vlak naast de startbaan omgevormd tot voedselarme, onbemeste hooilanden. Voorts blijkt dit uit het feit dat Defensie betaalt voor het onderhoud van de grond langs de landingsbanen. Dit is naar voren gekomen uit informatie die de Dienst Regelingen (DR) heeft ingewonnen bij de heer B, Hoofd terrein techniek bij het ministerie van Defensie.

5. Appellante voert tegen het bestreden besluit – samengevat – het volgende aan. Op het perceel vinden wel degelijk landbouwactiviteiten plaats. Weliswaar wordt een deel van de grasop-

brengst van dit perceel vergist, maar een ander deel van de opbrengst wordt door appellante gebruikt voor veevoeding. Ter onderbouwing van deze stelling heeft appellante een verklaring van D van Agrifirm feed uit september 2013 overgelegd. Voorts is het perceel voor het jaar 2010 ten behoeve van de mest wel als landbouwgrond aangemerkt. Verweerder dient één lijn te trekken en het perceel ook voor de bedrijfstoeslag als landbouwgrond aan te merken. Daarnaast is het zo dat appellante het perceel al jarenlang gebruikt. Een verandering in het standpunt van verweerder ten aanzien van de subsidiabiliteit van het perceel kan niet zonder overgangsregeling worden doorgevoerd. In dit verband heeft appellante gewezen op de uitspraak van het College van 18 juli 2012, ECLI:NL:CBB:2012:BX3513.

6.1.1 Zoals het College heeft overwogen in zijn uitspraken ECLI:NL:CBB:2012:BW6992 en ECLI:NL:CBB:2013:BZ6298 staat het verweerder in beginsel vrij om ten behoeve van zijn beschikkingenpraktijk categorieën van percelen te benoemen die naar zijn mening geen subsidiabele hectares opleveren omdat zij (in de regel) niet als landbouwgrond kunnen gelden, dan wel (in de regel) ongeschikt zijn voor de uitoefening van enige landbouwactiviteit. Bij de introductie van nieuw beleid kan de vraag opkomen of daarmee inbreuk gemaakt wordt op een gerechtvaardigde verwachting dat een eerdere uitvoeringspraktijk ongewijzigd zou worden voortgezet, of dat anderszins een inbreuk gemaakt wordt op de rechtszekerheid. Naar het oordeel van het College heeft verweerder in dit geval met dat aspect onvoldoende rekening gehouden, nu het voor 2010 opgegeven perceel grasland na de indiening van de Gecombineerde opgave en na afloop van het jaar waarop die opgave betrekking heeft op basis van het nieuwe beleidsinzicht, dat naderhand verwoord is in de beleidsregels, is afgekeurd. Een dergelijke principiële wending in het beleid kan niet zonder gerichte, voorafgaande aankondiging voor een afgesloten periode worden doorgevoerd. De toelichting bij de Gecombineerde opgave 2010 en de website van verweerder vormen hier geen afdoende aankondiging om de terugwerkende kracht van het beleid te aanvaarden. Dat betekent dat appellante, wat de bedrijfstoeslag voor 2010 betreft, zich er terecht op heeft beroepen dat verweerder ten onrechte de beleidsregels in stelling heeft gebracht bij de toetsing of het in geding zijnde perceel subsidieel was.

6.1.2 Ondanks een op zichzelf beschouwd terecht beroep op het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel betekent dat nog niet dat appellante ten onrechte geen aanspraak kon maken op landbouwsteun voor dit perceel. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft immers

in constante jurisprudentie aangegeven dat een beroep op het vertrouwensbeginsel (dat met het rechtszekerheidsbeginsel verwant is) niet kan leiden tot aanspraken op financiële voordelen in strijd met geldende Europese regelgeving. Dat de zogenoemde contra-legemwerking van dit beginsel naar Europees recht niet aanvaard is, is onder meer terug te vinden in de uitspraken in zaak 5/82, *Jur.* 1982, p. 4601 (*Maizena*) en 316/86, *Jur.* 1988, p. 2213 (*Krücken*) van het Hof.

6.2 Het College zal derhalve nagaan of verweerder zich bij de beoordeling van de subsidiabiliteit van het in geding zijnde perceel, los van de hiervoor besproken beleidsregels, terecht op Europese regelgeving heeft beroepen.

6.2.1 Anders dan verweerder, is het College van oordeel dat de verordeningen en de Regeling percelen gelegen op een vliegveld als zodanig niet uitsluiten van bedrijfstoeslag. Hetgeen verweerder heeft aangevoerd over het standpunt van de Europese Commissie leidt niet tot een ander oordeel, nu dit niet afdoet aan de regelgeving die voor 2010 van toepassing was.

6.2.2 Voor de vraag of het opgegeven perceel in overwegende mate voor landbouwactiviteiten in gebruik is, is het feitelijk gebruik van het perceel ten tijde van belang bepalend.

Mede aan de hand van de tot de gedingstukken behorende luchtfoto's van het onderhavige perceel heeft verweerder hieromtrent ter zitting onweersproken het volgende verklaard. Vlieg-basis Leeuwarden is een militaire luchthaven met twee verharde start- en landingsbanen die elkaar schuin kruisen. Op de luchtfoto is te zien dat perceel 54 is gelegen in de scherpe hoek die wordt gevormd door de twee elkaar kruisende start- en landingsbanen. Het perceel wordt niet alleen omsloten door deze banen, maar ook door een rolbaan en de daarlangs gelegen shelters voor de vliegtuigen. Uit door verweerder nader ingewonnen informatie bij de heer R. Mudde, medewerker Ruimtelijke Ordening en juridisch beheer bij dienst vastgoed Defensie, directie Noord, dienstkring Leeuwarden, komt naar voren dat appellante via een aanbestedingsprocedure de opdracht heeft gekregen om tegen betaling in 2010 het gras op de gehele vliegbasis Leeuwarden te maaien. Er mogen door de opdrachtnemer geen andere activiteiten worden uitgevoerd. Zo is het verboden om de velden te bemesten of om bestrijdingsmiddelen te gebruiken. Er mag geen ander gewas dan gras geteeld worden. Het gras moet tweemaal per jaar worden gemaaid tot een omschreven maximale lengte, telkens op twee opeenvolgende weekenden die contractueel zijn bepaald. Het maaien moet in die weekenden worden uitgevoerd, ongeacht de weersomstandigheden. Afwijking van de voorgeschreven

weekeinden leidt tot een contractuele boete. Het gras mag niet te drogen blijven liggen, maar moet vrijwel direct worden afgevoerd.

Niet in geschil is dat appellante het betreffende perceel heeft gemaaid en dat een deel van de oogst is gebruikt als veevoer. Anders dan verweerder heeft gesteld, gaat het hierbij naar het oordeel van het College om landbouwactiviteiten en niet uitsluitend om onderhoud van het vliegveld. De status van militaire luchthaven van vliegbasis Leeuwarden en hetgeen verweerder heeft gesteld met betrekking tot de aanbestedingsprocedure en de wijze waarop het maaien moet worden uitgevoerd doen hieraan niet af.

6.2.3 Met verweerder is het College evenwel van oordeel dat appellante haar landbouwactiviteiten op perceel 54 niet kon uitoefenen zonder noemenswaardige hinder te ondervinden van de intensiteit, de aard, de duur en de planning van niet-landbouwactiviteiten. Gezien het feit dat vanwege de luchtvaart contractueel is bepaald dat appellante het gras twee maal per jaar moet maaien tot een omschreven maximale lengte, telkens in twee opeenvolgende vastgelegde week-einden, is de toegang tot het perceel wezenlijk in tijd beperkt en is appellante ook beperkt in de wijze waarop hij deze activiteit moet uitvoeren. Dit betekent dat artikel 9 van Verordening (EG) nr. 1120/2009 aan de verlening van de bedrijfs-toeslag voor perceel 54 in de weg staat.

6.2.4 Het College deelt ook het standpunt van verweerder dat appellante met betrekking tot perceel 54 onvoldoende autonomie had om te kunnen spreken van beheer. Defensie heeft appellante immers de opdracht gegeven om het betreffende perceel te maaien en hij ontvangt hiervoor een vergoeding. Voorts is appellante bij het maaien gebonden aan de in 6.2.2 genoemde contractuele beperkingen. Dit betekent dat appellante op grond van artikel 34, tweede lid, aanhef en onder a, en artikel 35, eerste lid, van Verordening (EG) 73/2009 niet in aanmerking komt voor landbouwsteun voor het betreffende perceel.

7. Het vorenstaande leidt het College tot de conclusie dat aan de weigering van de bedrijfs-toeslag ten onrechte mede artikel 5a van de Beleidsregels ten grondslag is gelegd. In zoverre verdraagt het bestreden besluit zich niet met het rechtszekerheidsbeginsel. Dit neemt niet weg dat verweerder zich om de in 6.2.3 en 6.2.4 genoemde redenen op goede gronden op het standpunt heeft gesteld dat het in geding zijnde perceel niet subsidiabel is. In zoverre kan het bestreden besluit de rechterlijke toetsing doorstaan. Het College zal daarom het beroep in deze zaak gegrond verklaren en het bestreden besluit vernietigen. Tevens zal het College bepalen dat de rechtsge-

volgen van het vernietigde besluit geheel in stand blijven.

8. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

### Beslissing

Het College:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- bepaalt dat de rechtsgevolgen van het vernietigde bestreden besluit in stand blijven;
- draagt verweerder op het betaalde griffierecht van € 310 aan appellante te vergoeden.

### Noot



1. Deze uitspraken over Europese landbouwsubsidies zijn het signaleren in de AB waard, nu daarin de vraag aan de orde is of met succes een beroep op het Unierechtelijk vertrouwensbeginsel kan worden gedaan. De staatssecretaris van Economische Zaken heeft namelijk aanvragen voor een Europese landbouwsubsidie afgewezen op grond van regelgeving en beleidsregels die invulling geven aan de vraag of al dan niet sprake is van subsidiabele landbouwgrond. Zowel de regelgeving als beleidsregels werden pas na de indiening van de subsidieaanvragen met terugwerkende kracht vastgesteld. De vraag rijst of deze handelwijze rechtmatig is, gelet op de beginselen van rechtszekerheid en vertrouwen. Omdat het in deze zaak gaat om de zogenoemde directe toepassing van EU-recht (op deze term wordt onder punt 4 uitgebreid ingegaan), is het Unierechtelijke vertrouwensbeginsel van toepassing. Zoals in de literatuur en in annotaties in de AB al meermalen is signaleerd, is een geslaagd beroep op het Unierechtelijk vertrouwensbeginsel een zeldzame aangelegenheid (zie bijvoorbeeld N.A. de Vos, *Europeanisering van het vertrouwensbeginsel, Betekenis van het Europese vertrouwensbeginsel voor de equivalente beginselen in Nederland, Frankrijk en België in het kader van een groeiend ius commune* (diss. UU), 's-Gravenhage: BJU 2011, p. 122; J.H. Jans, S. Prechal en R.J.G.M. Widdershoven, *Inleiding tot het Europees Bestuursrecht*, Nijmegen: *Ars Aequi Libri* 2011, p. 157 e.v. en de annotaties bij HvJEU 20 juni 2013, C-568/11 (*Agroferm*), AB 2014/270, m.nt. J.E. van den Brink en W. den Ouden, CBb 25 februari 2009, AB 2009/153, m.nt. R. Ortlep en HvJEG 13 maart 2008, AB 2008/207, m.nt. W. den Ouden). Dit komt vooral door het verbod van contra legem werking: het Unierechtelijk vertrouwensbeginsel

kan niet tegen een duidelijke Unierechtelijke bepaling worden aangevoerd, en een daarmee strijdige gedraging van een met de toepassing van het Unierecht belaste nationale autoriteit kan bij een marktdeelnemer geen gewettigd vertrouwen op een met het Unierecht strijdige behandeling wekken (zie HvJEU 20 juni 2013, C-568/11 (*Agroferm*), AB 2014/270, m.nt. J.E. van den Brink en W. den Ouden).

In de onderhavige uitspraken beoordeelt het CbB of honorering van het beroep op de beginselen van rechtszekerheid en vertrouwen leidt tot strijd met een duidelijke Unierechtelijke bepaling. In de uitspraak met ECLI-nummer ECLI:NL:CBB:2013:282 (hierna: *Landingsbaan*), opgenomen onder AB 2015/95, komt het College tot de conclusie dat van strijd met een Unierechtelijke bepaling geen sprake is, hetgeen leidt tot een gegrond beroep. In de tweede zaak (ECLI:NL:CBB:2013:283; hierna: *Vliegbasis Leeuwarden*), opgenomen onder AB 2015/96, komt het College tot een andere conclusie; wanneer alsnog een Europese landbouwsubsidie zou worden toegekend ontstaat strijd met het EU-recht. Het beroep op het vertrouwensbeginsel kan in dat geval dus niet slagen.

Onder punt 2 van deze annotatie wordt eerst ingegaan op de feiten die ten grondslag liggen aan de twee onderhavige uitspraken en de toepasselijke Unierechtelijke en Nederlandse regels. In punt 3 wordt dieper ingegaan op de vraag in hoeverre naar Nederlands recht de terugwerkende kracht van beleidsregels is toegestaan. In punt 4 bespreken wij het Unierechtelijke vertrouwensbeginsel en meer in het bijzonder de vraag of in casu sprake is van strijd met een duidelijke Unierechtelijke bepaling. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan de interessante vraag wat in dat kader de waarde is van een standpuntbepaling van de Europese Commissie. Onder punt 5 ten slotte gaan wij in op de bedrijfstoelage voor het jaar 2011 die ook aan de orde was in één van de twee hier geannoteerde uitspraken. In dit jaar zijn de nieuwe Nederlandse beleidsregels die invulling geven aan de vraag of al dan niet sprake is van subsidiabele landbouwgrond wel van toepassing, maar komt het CbB desondanks tot de conclusie dat de staatssecretaris ten onrechte heeft geoordeeld dat het perceel dat is gelegen op een vliegveld niet kwalificeert als landbouwgrond die voor landbouwactiviteiten wordt gebruikt.

Het verdient opmerking vooraf dat bovenstaande uitspraken niet op zichzelf staan. Zo heeft het CbB zich in tientallen uitspraken gebogen over de vraag of de staatssecretaris bepaalde gronden ten onrechte niet-subsidiabel heeft geacht. Het gaat daarbij niet alleen om percelen grasland op vliegvelden (zie bijvoorbeeld CbB 2 oktober

2013, ECLI:NL:CBB:2013:189; CbB 2 oktober 2013, ECLI:NL:CBB:2013:190; CbB 2 oktober 2013, ECLI:NL:CBB:2013:191; CbB 28 november 2013, ECLI:NL:CBB:2013:266; CbB 6 december 2013, ECLI:NL:CBB:2013:300 en CbB 28 januari 2014, ECLI:NL:CBB:2014:32 (*Vliegveld Ameland*), JB 2014/97), maar ook om 'bermen' (zie bijvoorbeeld CbB 18 juli 2012, ECLI:NL:CBB:2012:BX3513 en CbB 25 juni 2014, ECLI:NL:CBB:2014:236). Opvallend is dat het CbB in deze soortgelijke uitspraken niet altijd dezelfde aanvliegroute kiest. Zoals hierna zal blijken, is daarvoor niet altijd een bevredigende verklaring te vinden.

2. Bovenstaande uitspraken gaan allebei over de vraag of percelen grasland op vliegvelden als subsidiabele landbouwgrond kunnen worden aangemerkt in het kader van de zogenoemde bedrijfstoelage, de in deze zaken aan de orde zijnde Europese landbouwsubsidie. Uit de toepasselijke Unierechtelijke verordening volgt dat het daarbij moet gaan om 'om het even welke landbouwgrond van het bedrijf, en grond beplant met hakhout met een korte omlooptijd, die wordt gebruikt voor een landbouwactiviteit' (zie artikel 34, tweede lid, van de Verordening nr. 73/2009). In artikel 2, onder h, van de Verordening nr. 73/2009 is het begrip landbouwgrond gedefinieerd als om het even welke grond die wordt gebruikt als bouwland, blijvend grasland of voor de teelt van blijvende gewassen. Deze begrippen zijn weer nader gedefinieerd in artikel 2 van de Commissieverordening nr. 1120/2009, respectievelijk onder a, c en b. Het begrip 'landbouwactiviteit' wordt in artikel 2, onder c, van voormelde verordening gedefinieerd als het produceren, fokken of telen van landbouwproducten, met inbegrip van het oogsten, het melken, het fokken en het houden van dieren voor landbouwdoeleinden of het houden van de grond in goede landbouw- en milieuconditie. Op grond van artikel 34, tweede lid, onder a, van Verordening nr. 73/2009 kan landbouwgrond die deels voor niet-landbouwactiviteiten wordt gebruikt eveneens subsidiabel zijn. Voorwaarde is wel dat deze grond *overwegend* voor landbouwactiviteiten wordt gebruikt (ons cursief). In artikel 9 van de Commissieverordening nr. 1120/2009 is deze voorwaarde nader uitgewerkt; het uitoefenen van landbouwactiviteiten mag geen noemenswaardige hinder ondervinden van de intensiteit, de aard, de duur en de planning van de niet-landbouwactiviteiten. Overigens worden ingevolge de per 1 januari 2014 geldende Verordening nr. 1307/2013 voor de bedrijfstoelage voor de huidige programmaperiode van 2014 tot en met 2020 strengere eisen aan subsidiabele landbouwactiviteiten gesteld. Ingevolge artikel 9, tweede lid, van deze Verordening worden in beginsel geen rechtstreekse betalingen toegekend

aan natuurlijke personen en rechtspersonen die luchthavens, spoorwegdiensten, waterwerken, vastgoeddiensten en permanente sport- en recreatiegebieden exploiteren.

In artikel 21a van de Nederlandse Regeling GLB inkomenssteun 2006 (hierna: de Regeling) zijn regels vastgesteld ter aanvulling op artikel 34 van de Verordening nr. 73/2009. Hoewel het gaat om een Unierechtelijke verordening die ingevolge artikel 288 VWEU rechtstreeks toepasselijk is in de lidstaat en niet mag worden omgezet in nationaal recht, neemt dit niet weg dat in sommige gevallen toch nationale uitvoeringsmaatregelen noodzakelijk zijn (zie hieromtrent uitgebreid R. Kral, 'National Normative Implementation of EC Regulations; An Exceptional or Rather Common Matter', *ELRev* 2008, p. 243-256). In casu is relevant dat in het vierde lid van voormeld artikel 21a van de Regeling is bepaald dat een perceel niet in aanmerking komt als subsidiabele landbouwgrond, bedoeld in artikel 34, eerste lid, van de Verordening nr. 73/2009, indien naar het oordeel van de minister blijkt dat een perceel waarvoor steun is aangevraagd geheel of ten dele kennelijk niet voor de uitvoering van de landbouw wordt gebruikt of beschikbaar gehouden. Deze bepaling is op 1 januari 2011 in werking getreden, maar heeft terugwerkende kracht tot 1 januari 2010 en is daarmee ook van toepassing op de bedrijfs-toeslag over 2010. In de Beleidsregels inzake de toepassing van artikel 68 van de Regeling GLB-inkomenssteun 2006 (hierna: de Beleidsregels) is deze bepaling nader uitgewerkt. In artikel 5a, aanhef en onder b, dat met ingang van 1 april 2011 aan de Beleidsregels is toegevoegd, is onder meer bepaald dat landbouwgrond die een recreatieve of hoofdzakelijk verkeerskundige of infrastructuurfunctie kent, geacht wordt niet voor de landbouw te worden gebruikt. Hierbij worden onder meer onverharde landingsbanen en grasland langs verharde landingsbanen als voorbeeld genoemd. De staatssecretaris heeft zich op basis van voormeld artikel 21a, vierde lid, van de Regeling en artikel 5a van de bijbehorende Beleidsregels op het standpunt gesteld dat de onderhavige percelen niet subsidiabel zijn. Zij zouden deel uitmaken van een vliegveld, zodat onvoldoende landbouwactiviteiten kunnen plaatsvinden. De aanpassing van voormelde Beleidsregels lijkt te zijn ingegeven door verscherpt beleid van de Europese Commissie. De staatssecretaris verwijst namelijk naar Commissieonderzoek en -audits waaruit blijkt dat percelen gelegen op vliegvelden niet als landbouwgrond zouden moeten worden beschouwd (in *Landingsbaan* in r.o. 4 en 6.2.1; in *Vliegbasis Leeuwarden* in r.o. 4.1 en 6.2.1). De staatssecretaris heeft, voor zover het gaat om de bedrijfs-toeslag voor het jaar 2010, artikel 21a,

vierde lid, van de Regeling en artikel 5a van voormelde Beleidsregels met terugwerkende kracht toegepast. Deze bedrijfs-toeslag is immers reeds op 15 mei 2010 aangevraagd.

3. Het CbB is van mening dat de introductie van het nieuwe beleid met terugwerkende kracht inbreuk maakt op de gerechtvaardigde verwachting dat een eerdere uitvoeringspraktijk ongewijzigd zou worden voortgezet. Het CbB acht in dat kader van belang dat de minister voor de in 2010 opgegeven percelen grasland in eerdere jaren gewoon bedrijfs-toeslag heeft uitbetaald, terwijl hij deze percelen vervolgens voor het jaar 2010 na indiening van de subsidieaanvragen en na afloop van het jaar waarop die aanvragen betrekking hadden, op basis van het nieuwe beleidsinzicht, dat naderhand is verwoord in de Beleidsregels, heeft afgekeurd. Volgens het CbB kan een dergelijke principiële wending in het beleid niet zonder gerichte, voorafgaande aankondiging voor een afgesloten periode (namelijk na afloop van het jaar waarop de aanvragen betrekking hadden) worden doorgevoerd. Het CbB komt dan ook tot de conclusie dat de staatssecretaris ten onrechte de Beleidsregels heeft betrokken bij de beoordeling of de desbetreffende percelen zijn aan te merken als landbouwgrond. Opvallend is dat het CbB zich niet uitlaat over de toelaatbaarheid van het met terugwerkende kracht toepassen van artikel 21a, vierde lid, van de Regeling. Wellicht is het CbB van mening dat de bevoegdheid voor de staatssecretaris om te beoordelen of een perceel in aanmerking komt als subsidiabele landbouwgrond reeds besloten ligt in de toepasselijke Unierechtelijke regels. In dat geval gaat het feitelijk niet om het inwerkingtreden van een nieuwe norm met terugwerkende kracht.

De visie van het CbB op de toelaatbaarheid van het vaststellen van beleidsregels met terugwerkende kracht is in lijn met de vaste jurisprudentie van de Nederlandse bestuursrechter. Hieruit volgt dat terugwerkende kracht van beleidsregels ten gunste van belanghebbenden in beginsel is toegestaan (zie bijvoorbeeld CbB 29 juni 2011, ECLI:NL:CBB:2011:BR2939; zie hierover ook N. Verheij, 'Tussen toen en nu', *JBPlus* 2003, p. 26-47, p. 45). Het vaststellen van beleidsregels met terugwerkende kracht ten nadele van belanghebbenden is in de woorden van Verheij een enkele keer toegestaan, maar meestal niet (zie de noot van N. Verheij onder AB 2004/204; zie verder over terugwerkende kracht in algemene zin N. Verheij, 'Vertrouwen op de overheid', in: *Vertrouwensbeginsel en rechtszekerheid in Nederland*, preadviezen voor de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1997, p. 50 e.v.; zie over terugwerkende kracht in het belastingrecht M.R.T.



Pauwels, 'Fiscaal overgangsrecht: balanceren tussen verandering en rechtszekerheid', in: M.J. Jacobs, H.E. Bröring, C.W. Backes en M.R.T. Pauwels, *Tijd voor verandering. Over overgangsrecht*, 's-Gravenhage: Bju 2012, p. 187-244, p. 210 e.v. en zijn proefschrift *Terugnwerkende kracht van belastingwetgeving: gewikt en gewogen*, Amersfoort: SDU Fiscale & Juridische Uitgevers 2009). Zie over beleidswijzigingen met terugwerkende kracht ten nadele van de burger ook H.E. Bröring, 'Beleidswijziging: het spel, de regels en het vertrouwen', in: M.J. Jacobs, H.E. Bröring, C.W. Backes en M.R.T. Pauwels, *Tijd voor verandering. Over overgangsrecht*, 's-Gravenhage: Bju 2012, p. 63-112, p. 94. Voorbeelden uit de jurisprudentie waarin de bestuursrechter het vaststellen van beleidsregels met terugwerkende kracht in strijd acht met het (Nederlandse) rechtszekerheidsbeginsel zijn ABRvS 29 april 2003, AB 2004/203, m.nt. N. Verheij onder AB 2004/204 en Rb. Amsterdam 14 november 2011, ECLI:NL:RBAMS:2012:BY6898.

4. Het oordeel dat het toepassen van artikel 5a van de Beleidsregels in strijd is met de beginselen van rechtszekerheid en vertrouwen leidt voor het Cbb echter niet meteen tot de conclusie dat daarmee ook is komen vast te staan dat de bedrijfstoelag voor het jaar 2010 voor de onderhavige percelen alsnog moet worden uitbetaald. Omdat het in het onderhavige geval gaat om een Europese landbouwsubsidie, is overeenkomstig vaste jurisprudentie van het Cbb het Unierechtelijk vertrouwensbeginsel van toepassing (zie bijvoorbeeld Cbb 19 mei 2010, ECLI:NL:CBB:2010:BM6073). In de verordeningen die zien op de Europese landbouwsubsidies is namelijk precies bepaald wanneer recht bestaat op zo'n subsidie en in welke gevallen de subsidie moet worden gekort (zie voor de bedrijfstoelag Commissieverordening nr. 1122/2009); deze bepalingen lenen zich ervoor om direct door nationale bestuursorganen te worden toegepast (zie hieromtrent ook W. den Ouden, M.J. Jacobs en N. Verheij, *Subsidierecht*, Deventer: Kluwer 2011, p. 224 en Cbb 20 september 2007, AB 2007/361, m.nt. R. Orltep). Voor de volledigheid zij vermeld dat in zaken waarin het gaat om indirecte toepassing van het Unierecht, het tot voor kort vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie was, dat toepassing kon worden gegeven aan de nationale beginselen van rechtszekerheid en vertrouwen (zie bijvoorbeeld HvJEG 19 september 2002, C-336/00 (*Huber*)). Wel werden deze beginselen door het Hof ingekaderd; er moest aan de Unierechtelijke eisen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid worden voldaan (zie bijvoorbeeld HvJEG 21 september 1983, gevoegde zaken C-205-215/82 (*Deutsche Milchkontor*)). Sinds het arrest *Agroferm* lijkt het onderscheid tussen

directe en indirecte toepassing echter niet langer relevant; wanneer de rechtsgrondslag voor het uitoefenen van een bepaalde bevoegdheid of verplichting is gelegen in een Unierechtelijke verordening, is het Unierechtelijk vertrouwensbeginsel van toepassing (zie HvJEU 20 juni 2013, C-568/11 (*Agroferm*)), AB 2014/270, m.nt. J.E. van den Brink en W. den Ouden).

Zoals gezegd kan een beroep op het Unierechtelijk vertrouwensbeginsel niet slagen wanneer dit leidt tot strijd met een duidelijke bepaling van EU-recht. Dit betekent in concreto dat het oordeel dat het vaststellen van het beleid met terugwerkende kracht in strijd is met de Nederlandse beginselen van rechtszekerheid en vertrouwen, niet tot gevolg mag hebben dat de Europese subsidie in strijd met een duidelijke bepaling van EU-recht alsnog wordt toegekend. De correcte en effectieve uitvoering van het EU-recht staat voorop. Daarom beziet het Cbb in beide uitspraken terecht of honorering van het beroep op de beginselen van rechtszekerheid en vertrouwen tot gevolg heeft dat strijd ontstaat met een duidelijke bepaling van EU-recht. Overigens verdient het opmerking dat het Cbb in een aantal andere uitspraken van een meervoudige kamer (zie 2 oktober 2013, ECLI:NL:CBB:2013:189; 2 oktober 2013, ECLI:NL:CBB:2013:190 en 2 oktober 2013, ECLI:NL:CBB:2013:191) deze beoordeling wel impliciet uitvoert, maar om onduidelijke redenen daarbij niet verwijst naar het Unierechtelijke vertrouwensbeginsel en de daarbij behorende jurisprudentie van het Hof van Justitie. In een uitspraak van 18 juli 2012, ECLI:NL:CBB:2012:BX3513, laat het Cbb voormelde beoordeling helemaal achterwege en komt het College reeds op grond van het feit dat het toepassen van beleidsregels die op 1 april 2011 in werking zijn getreden op een aanvraag over het jaar 2010 zich niet verdraagt met het rechtszekerheidsbeginsel, tot het oordeel dat het beroep gegrond is en het besluit moet worden vernietigd. De jurisprudentie van het Cbb is op dit punt dus niet eenduidig.

In de zaak *Landingsbaan* komt het Cbb terecht tot de conclusie dat van strijd met het Unierecht geen sprake is als de Europese subsidie alsnog wordt verstrekt. Uit het Unierecht volgt immers niet dat percelen grasland die zijn gelegen op vliegvelden per definitie niet als landbouwgrond kunnen worden aangemerkt. Sterker nog, de toepasselijke Unierechtelijke verordeningen bepalen juist dat ook gronden die niet alleen voor landbouwactiviteiten worden gebruikt subsidiabel kunnen zijn, namelijk zolang het uitoefenen van landbouwactiviteiten geen noemenswaardige hinder ondervindt van de intensiteit, de aard, de duur en de planning van de niet-landbouwactiviteiten. Het Cbb hecht voorts weinig waarde aan

het standpunt van de Europese Commissie dat volgens de staatssecretaris zou blijken uit audits en de website van het Gemeenschappelijk Onderzoeksbureau van de Europese Commissie. Voor deze beoordeling valt veel te zeggen. De mening van de Europese Commissie dat de Unierechtelijke verordeningen zo moeten worden uitgelegd dat percelen op vliegvelden niet zijn te kwalificeren als landbouwgrond mag niet doorslaggevend zijn. Het is immers het Hof van Justitie dat uiteindelijk bevoegd is om het Unierecht uit te leggen. Het vermeende standpunt van de Europese Commissie had het CbB op zijn hoogst aanleiding kunnen geven om een prejudiciële vraag te stellen aan het Hof van Justitie. Voor twijfel aan de uitleg van het begrip landbouwgrond zou wellicht meer aanleiding zijn geweest, wanneer het standpunt van de Commissie zou zijn terug te lezen in Unierechtelijke soft law, zoals een werkdocument of een interpretatieve mededeling (zie omtrent Europese soft law: L.A.J. Senden, 'Soft Post-Legislative Rulemaking: A Time for More Stringent Control', *European Law Review* 2013, pp. 57-75, en meer in relatie tot de Nederlandse bestuursrechter: J.E. van den Brink en J.C.A. van Dam, 'Nederlandse bestuursrecht en Unierechtelijke "beleidsregels"', *JBplus* 2014/1). Nu daarvan in dit geval geen sprake is, is het begrijpelijk dat het CbB niet kiest voor een prejudiciële verwijzing en zelf de meest logische uitleg kiest.

Gelet hierop grijpt het CbB terug op de Europese hoofdregel zoals geformuleerd in de Verordening nr. 73/2009: een perceel dat ook voor niet-landbouwactiviteiten wordt gebruikt is subsidiabel wanneer het perceel in overwegende mate voor landbouwactiviteiten wordt gebruikt. Het College leidt hieruit af dat het feitelijk gebruik van het perceel bepalend is. In de uitspraak *Landingsbaan* is niet in geschil dat de landbouwer het perceel heeft bemest, gemaaid en geoogst en dat de opbrengst is gebruikt ten behoeve van de veevoeding. Gelet op de definitie van het begrip landbouwactiviteit in artikel 2, sub c, van de Verordening nr. 73/2009 volgt de terecht conclusie dat sprake is van landbouwactiviteiten.

In de uitspraak *Vliegbasis Leeuwarden* loopt het anders af. Vanwege contractuele beperkingen in de overeenkomst met de vliegveldexploitant stond het desbetreffende perceel niet ter beschikking van de landbouwer en ondervonden de landbouwactiviteiten hinder van de vliegactiviteiten. Daardoor werd uiteindelijk niet aan de Europese voorwaarden voor subsidiabiliteit voldaan; in dat geval kan een beroep op het Unierechtelijk vertrouwensbeginsel dus niet slagen. Opvallend is dat het CbB desondanks komt tot vernietiging van het besluit, omdat aan de weigering van de bedrijfsstoelag ten onrechte mede artikel 5a van

de Beleidsregels ten grondslag is gelegd, hetgeen zich niet verdraagt met het rechtszekerheidsbeginsel. Wel worden de rechtsgevolgen in stand gelaten. Het CbB past deze redenering ook in andere uitspraken toe, zie bijvoorbeeld CbB 6 december 2013, ECLI:NL:CBB:2013:300. Wij vragen ons af of deze conclusie wel terecht is. Het zou naar onze mening logischer zijn geweest wanneer het CbB tot de conclusie was gekomen dat het beroep op het rechtszekerheidsbeginsel niet kan worden gehonoreerd, omdat dat zou leiden tot strijd met een duidelijke bepaling van EU-recht, namelijk artikel 9 van de Commissieverordening nr. 1120/2009. Deze conclusie volgt uit de door het CbB aangehaalde jurisprudentie van het Hof van Justitie en is ook in lijn met Afdelingsjurisprudentie, zie bijvoorbeeld ABRvS 23 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1490.

5. In de uitspraak *Landingsbaan* is niet alleen de bedrijfsstoelag over het jaar 2010 aan de orde; het geschil ziet ook op de bedrijfsstoelag over het jaar 2011. Voor dit jaar geldt dat de beleidswijziging voor de landbouwer kenbaar was; deze was immers gepubliceerd voordat op 15 mei 2011 de opgave voor de bedrijfsstoelag over het jaar 2011 moest zijn ingediend. Gelet hierop, concludeert het CbB dat voor 2011 niet kan worden gezegd dat de staatssecretaris inbreuk heeft gemaakt op een gerechtvaardigde verwachting dat een eerdere uitvoeringspraktijk ongewijzigd zou worden voortgezet, of dat anderszins een inbreuk gemaakt wordt op de rechtszekerheid. In de Beleidsregels is in artikel 5a neergelegd dat niet als 'voor de uitvoering van de landbouw gebruikt of beschikbaar gehouden' wordt beschouwd een perceel dat hoofdzakelijk een verkeerskundige of infrastructurele functie kent, zoals stroken grasland langs verharde landingsbanen voor vliegverkeer. Het College stelt voorop dat het de staatssecretaris in beginsel vrij staat om ten behoeve van zijn beschikkingenpraktijk categorieën van percelen te benoemen die naar zijn mening geen subsidiabele hectares opleveren omdat zij (in de regel) niet als landbouwgrond kunnen gelden, dan wel (in de regel) ongeschikt zijn voor de uitoefening van enige landbouwactiviteit (dit heeft het CbB al eerder overwogen; zie bijvoorbeeld CbB 25 mei 2012 en CbB 13 maart 2013, AB 2014/186, m.nt. J.E. van den Brink en J.C.A. van Dam). Dit neemt niet weg dat de staatssecretaris aannemelijk moet maken dat het perceel de kenmerken van voor landbouwdoeleinden ongeschikte grond heeft. Gelet op de landbouwactiviteiten die op het perceel worden verricht – dit zijn dezelfde landbouwactiviteiten als die zijn verricht in het jaar 2010 – is de staatssecretaris daarin niet geslaagd; volgens het CbB is sprake van landbouwgrond. Dat leidt tot de conclusie

dat de staatssecretaris het perceel voor het jaar 2011 ten onrechte niet subsidiabel heeft geacht. Uit het feit dat het CbB vol toetst of al dan niet sprake is van landbouwgrond, leiden wij af dat het CbB van mening is dat de staatssecretaris op dat punt geen beoordelingsvrijheid toekomt. Deze conclusie lijkt geleet op de tekst van artikel 34 van de Verordening nr. 73/2009 juist, alhoewel het Hof van Justitie zich over deze vraag nog niet expliciet heeft uitgesproken. Opvallend is wel dat in artikel 21a, vierde lid, van de Regeling wel wordt uitgegaan van beoordelingsvrijheid voor de staatssecretaris. Het CbB lijkt dus een andere mening toegeedaan, maar wijdt aan deze kwestie helaas geen verdere overwegingen.

De voor de bedrijfstoelag in het jaar 2011 gevolgde redenering had het CbB in de uitspraak *Landingsbaan* ook kunnen toepassen op de bedrijfstoelag over 2010. Het College had immers meteen tot de conclusie kunnen komen dat hoe dan ook sprake is van subsidiabele landbouwgrond, ongeacht de vraag of de staatssecretaris de Beleidsregels met terugwerkende kracht had mogen toepassen. Deze benadering heeft het CbB bijvoorbeeld toegepast in een uitspraak van 28 november 2013 (ECLI:NL:CBB:2013:266). Wij juichen het echter toe dat het CbB in de twee bovenstaande uitspraken een principieel signaal heeft afgegeven ten aanzien van beleidswijzigingen met terugwerkende kracht: elke beleidsaanscherping dient zorgvuldig en behoorlijk aangekondigd te geschieden, ook als wordt gesteld dat deze aanscherping door de Europese Commissie is geïnitieerd. Dit zou anders liggen wanneer uit het geldende EU-recht duidelijk zou volgen dat het eerdere nationale beleid daarmee in strijd was; in dat geval dient dat nationale beleid, zo nodig met terugwerkende kracht, te wijken. Van EU-recht dat duidelijk voorschrijft dat groenstroken op vliegvelden niet als landbouwgrond kwalificeren was ten tijde van de onderhavige subsidieaanvragen echter geen sprake.

Ten slotte laat de uitspraak *Landingsbaan* zien hoe belangrijk het is dat de Nederlandse bestuursrechter zorgvuldig toetst of een bestuursorgaan zich terecht op het standpunt stelt dat het in het geding zijnde besluit is genomen omdat dat 'moet van Europa'. Het komt immers met enige regelmaat voor dat dit standpunt onjuist blijkt te zijn. Het is daarom van belang dat de Nederlandse bestuursrechter tegenwicht blijft bieden aan bestuursorganen die zich wegens vermeende EU-verplichtingen allerlei bevoegdheden toe-eigenen.

J.V. Veldwijk en J.E. van den Brink

## AB 2015/97

### NATIONALE OMBUDSMAN

13 november 2014, nr. 2014/152

(Mr. F.J.W.M. van Dooren)  
m.nt. R. Stijnen

Art. 475d Rv; art. 60 WWB

### **Behoorlijkheidstoetsing. Gemeente moet de beslagvrije voet hanteren bij verrekening in plaats van een standaard percentage.**

*Behoorlijk overheidsoptreden houdt onder meer in dat de gemeente voldoet aan het redelijkheidsvereiste. De gemeente dient de verschillende belangen tegen elkaar af te wegen voordat zij een beslissing neemt. De uitkomst hiervan mag niet onredelijk zijn.*

*Voor de gemeente is het hanteren van een standaardpercentage een eenvoudige wijze om de maandelijkse aflossingsruimte vast te stellen. Hier tegenover staat het belang van de burger om een bepaald bestaansminimum te behouden. Dit bestaansminimum wordt in de wet gegarandeerd doordat is vastgelegd hoe de beslagvrije voet en daarmee de aflossingsruimte moet worden berekend.*

*In het geval van verzoekster is ongeveer € 40 per maand teveel ingehouden op haar uitkering doordat de beslagvrije voet niet is gerespecteerd. Op jaarbasis (2013) ging het om een bedrag van € 474 dat verzoekster tekort kwam. De keuze van de gemeente een standaardpercentage te hanteren pakt in verzoeksters situatie nadelig uit. Daarmee is de uitkomst van de belangenafweging onredelijk geweest. De garantie op een bestaansminimum moet namelijk prevaleren; het bestaansminimum is niet voor niets in de wet gegarandeerd. Het is bedoeld om te voorkomen dat mensen in – nog grotere – financiële nood komen. De Nationale ombudsman is van oordeel dat de onderzochte gedraging van het college van burgemeester en wethouders van Wageningen niet behoorlijk is.*

verzoekster,  
tegen  
de gemeente Wageningen.

### **Klacht**

#### *Bevindingen*

Verzoekster ontvangt een uitkering op grond van de Wet Werk en Bijstand (WWB) van de gemeente Wageningen. Over een bepaalde periode heeft zij teveel uitkering ontvangen, waardoor er een vordering van de gemeente op verzoekster ontstond. De gemeente besloot de openstaande