

CONTROLE EN HANDHAVING VAN HET NIEUWE GLB, WAT GAAT ER VERANDEREN?

mr. P. Stehouwer

1. Inleiding

In het GLB-themanummer van dit tijdschrift van december 2014¹ heb ik een overzicht gegeven van de belangrijkste (Europese) bepalingen betreffende de handhaving. Nu het GLB in 2023 ingrijpend op de schop gaat, is het goed om opnieuw op een rij te zetten hoe dit nieuwe GLB gecontroleerd en gehandhaafd gaat worden, en wat de belangrijkste wijzigingen zijn. Ik neem daarbij de nieuwe Europese verordeningen als vertrekpunt en benader één en ander vanuit het perspectief van de landbouwer. Inmiddels is ook de Uitvoeringsregeling GLB 2023² in werking getreden, ik zal kort stilstaan bij de voor mijn onderwerp belangrijkste bepalingen en de op nationaal niveau gemaakte keuzes, waarbij ook de beleidsregels worden aangestipt. Ook komt aan de orde de Kamerbrief³ van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 14 november 2022, waarin hij ingaat op het handhavingsbeleid voor het kalenderjaar 2023. Tenslotte zal ik nader inzoomen op de controle- en handhavingsaspecten van de eco-regeling. Ik rond af met enkele conclusies.

2. Het juridisch kader: de Verordeningen

Het juridisch kader wordt gevormd door vier nieuwe Europese verordeningen, te weten: Verordening (EU) Nr.2021/2115 van het Europees Parlement en de Raad van 2 december 2021, Verordening (EU)

Nr. 2021/2116 van het Europees Parlement en de Raad van 2 december 2021, Uitvoeringsverordening (EU) Nr. 2021/2290 van de Commissie van 21 december 2021 – welke Verordening ik niet ga bespreken⁴ – en de Gedelegeerde Verordening (EU) Nr. 2022/1172 van de Commissie van 4 mei 2022. Met de inwerkingtreding van deze verordeningen per 1 januari 2023 worden veel van de “oude” GLB-verordeningen ingetrokken.⁵

De verordeningen vormen overigens bepaald geen gemakkelijk leesbare kost, in de eerste plaats vanwege de omvang (tezamen een kleine 200 pagina's tekst), maar vooral vanwege de gedetailleerdheid, het abstractieniveau en het gebruik van vermoedelijk aan Engelstalig wetgevingsjargon ontleende termen die wij in het dagelijks spraakgebruik niet kennen zoals “conditionaliteit” (waarover later meer), “interventiestrategie” en “interventietype”. Maar dit zal wel inherent zijn aan wetgeving die het resultaat is van een politiek besluitvormingsproces en waarbij rekening moet worden gehouden met de verschillen tussen de lidstaten.

Ik loop eerst de genoemde verordeningen op hoofdlijnen langs, waarbij ik me beperk tot het onderwerp van deze bijdrage.

Verordening 2021/2115

Uit het opschrift van deze verordening blijkt reeds dat het nieuwe GLB meer ruimte biedt aan de lidstaten om er hun “eigen” invulling aan te geven.

1 TvAR 2014, nr. 12, p. 472-474

2 Stcrt 2022 nr. 29696, gewijzigd bij Regeling van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 8 februari 2023, Stcrt 2023, 4967

3 Kamerstuk 28625, nr. 347

4 Deze Verordening is voor het onderwerp van deze bijdrage niet relevant, deze is gericht tot de lidstaten en bevat berekeningsmethoden ten behoeve van het monitoren van de effecten van het nieuwe GLB

5 Van kracht blijven Verordeningen 1303/2013 en 1308/2013.

De verordening bevat “*voorschriften inzake steun voor de strategische plannen die de lidstaten in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid opstellen (strategische GLB-plannen)*”. De verordening bevat dan ook vooral bepalingen die zich richten tot de lidstaten.

Eén van de kernbegrippen is de term “conditionaliteit”⁶. Dit is een nieuwe term waarvan de precieze betekenis niet op het eerste gezicht duidelijk is. Op de keper beschouwd wordt daarmee hetzelfde bedoeld als met de bekende randvoorwaarden, met dien verstande dat er een aantal randvoorwaarden aan zullen worden toegevoegd.⁷ Verder vallen onder het begrip conditionaliteit de goede landbouw- en milieucondities.

Daarnaast introduceert de Verordening het begrip “sociale conditionaliteit”⁸. De daarop betrekking hebbende bepalingen moeten uiterlijk 1 januari 2025 in werking treden. Het gaat daarbij om “*vereisten in verband met de toepasselijke arbeidsvoorwaarden of werkgeversverplichtingen*”. Daarbij moet onder andere gedacht worden aan arbeidsrechtelijke zaken zoals de veiligheid en de gezondheid van de werknemers, arbeidsvoorwaarden en dergelijke.

Het toezicht op de handhaving van deze – arbeidsrechtelijke – normen wordt uitgevoerd door de Nederlandse Arbeidsinspectie, die onderdeel uitmaakt van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Dit zal er dan in de praktijk op neerkomen dat als de Nederlandse Arbeidsinspectie een overtreding constateert die valt onder sociale conditionaliteit, zij deze informatie zal moeten doorspelen aan de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland.⁹

Voor het overige bevat Verordening 2021/2115 vooral regels waaraan de strategische plannen van de lidstaten moeten voldoen. Met betrekking tot de conditionaliteit respectievelijk de sociale conditionaliteit bepalen de artikelen 12 lid 3 en 14 lid 3 dat het strategische plan voorschriften inzake een doeltreffend en evenredig systeem van administratieve sancties moet bevatten. Voor de subsidiabiliteit als zodanig is nog van belang artikel 86 lid 4: “*verrichtingen die fysiek zijn afgerond of volledig zijn uitgevoerd voordat de steunaanvraag bij de beheersautoriteit wordt ingediend, komen niet in aanmerking voor steun, ongeacht of alle betrokken betalingen zijn verricht*”

Verordening 2021/2116

Waar Verordening 2021/2115 vooral de grote kaders schetst, bevat Verordening 2021/2116 voor de landbouwer concretere voorschriften. Ik loop de belangrijkste langs.

In de eerste plaats is van belang dat in deze verordening (in artikel 3) het begrip overmacht en uitzonderlijke omstandigheden nader is gedefinieerd. Vergeleken met artikel 2 lid 2 van Verordening (EU) Nr. 1306/2013 (de oude GLB-verordening) is de definitie van overmacht en uitzonderlijke omstandigheden enigszins verruimd. Onder “ernstige natuurramp” wordt nu ook begrepen “extreme weersomstandigheden”. Aan de epizootie en de plantenziekte is toegevoegd “de aanwezigheid van een plaagorganisme” en voorts is in artikel 3 lid 2 bepaald dat een lidstaat in geval van een ernstige natuurramp of extreme weersomstandigheden een gebied kan aanwijzen waarbinnen landbouwers een beroep kunnen doen op overmacht en uitzonderlijke omstandigheden.

Titel IV van de verordening kent als opschrift “Controlesystemen en sancties” en beslaat de artikelen 59 tot en met 89. Dat is voor landbouwers misschien wel het belangrijkste deel, omdat het gaat over de handhaving van het nieuwe GLB. Adviseurs van landbouwers die geconfronteerd zijn met een sanctie en die willen toetsen of het sanctiebesluit in lijn is met de Europese regelgeving, doen er daarom goed aan om deze bepalingen erop na te slaan. Ik geef een kort overzicht. Artikel 59 bepaalt dat lidstaten ter bescherming van de financiële belangen van de EU een beheers- en controlesysteem moeten opzetten, sancties moeten opleggen en maatregelen moeten nemen om fraude te voorkomen, op te sporen en te corrigeren. Het moge duidelijk zijn dat deze normen zich primair richten tot de lidstaten. Tegelijkertijd wordt in lid 5 van dit artikel concreet omschreven in welke gevallen geen sancties mogen worden opgelegd en dat dit in nationale regelingen dient te worden vastgelegd. Het gaat daarbij in de eerste plaats om de al besproken gevallen van overmacht en uitzonderlijke omstandigheden. Nieuw is dat ook geen sanctie kan worden opgelegd indien (a) de niet-naleving te wijten is aan een fout van de bevoegde autoriteit of van een andere autoriteit en de persoon aan wie de administratieve sanctie is opgelegd de fout redelijkerwijze niet heeft kunnen opmerken, of

6 Art. 12 Verordening 2021/2115

7 Zie randnummer 41 van de preambule

8 Art. 14 Verordening 2021/2115 en bijlage IV bij deze Verordening

9 Zie ook preambule Verordening 2021/2116, randnummer 69) en artikel 87 van Verordening 2021/2116

(b) in geval de betrokkene kan aantonen dat hij geen schuld heeft aan de niet-naleving van de betreffende verplichting of de bevoegde autoriteit anderszins oordeelt dat de betrokkene geen schuld treft.^{10 11} Als ik het goed zie vervalt in de onder (a) en (b) bedoelde gevallen wél het recht op steun, maar kunnen verder geen sancties worden opgelegd, terwijl in geval van overmacht of uitzonderlijke omstandigheden het recht op steun blijft bestaan.

In artikel 62 is vastgelegd dat lidstaten er voor moeten zorgen dat landbouwers die kunstmatig de voorwaarden hebben gecreëerd om voor steun in aanmerking te komen, hiervan moeten worden uitgesloten.^{12 13}

Uit het oude GLB kennen we het geïntegreerd beheers- en controlesysteem. Dit wordt gecontinueerd (artikel 65 tot en met 75 Verordening 2021/2116). Voor wat betreft de basisbetaling zal er qua controle weinig veranderen ten opzichte van het oude GLB, waarin middels satellietbeelden wordt beoordeeld of een perceel subsidiabel is, en of de door de landbouwer opgegeven grens wel juist is. Verder zijn er natuurlijk de fysieke controles door de NVWA en ook RVO signaleert onregelmatigheden, zoals de “dubbelclaims”.¹⁴ Nieuw is het in artikel 70 genoemde areaalmonitoringssysteem. Blijkens de preambule van Verordening 2021/2116 zal dit systeem, dat in 2023 operationeel moet zijn, worden gebruikt voor de “*monitoring van het agromilieuklimaatbeleid, met inbegrip van de impact van het GLB, de milieuprestaties en de voortgang richting de doelstellingen van de Unie*”. Hoe dit concreet vormgegeven gaat worden maakt de Verordening niet duidelijk, maar het Nationaal Strategisch Plan licht een tipje van de sluier op. Het gaat om het verzamelen van data (waaronder satellietdata) waarmee landbouwactiviteiten worden gemonitord. Er worden steeds meer algoritmes voor zogenaamde “markers” ontwikkeld. Dit zijn met satelliet waarneembare activiteiten of kenmerken die wijzen op al dan niet naleving van subsidievoorwaarden. De gedachte aan “*big brother*” dringt zich onwillekeurig op. Het algoritme verwerkt de data en filtert daar de (potentiële) overtredingen als

het ware uit. Een interessante vraag is of sanctiebesluiten waar –slechts– een algoritme aan ten grondslag ligt wel met de vereiste zorgvuldigheid zijn voorbereid. Dit gaat ongetwijfeld voor interessante jurisprudentie zorgen. Intussen dienen landbouwers (en degenen die hen adviseren) zich te realiseren dat men nog meer dan voorheen door satellieten in de gaten gehouden gaat worden.

Hoofdstuk III kent als opschrift: “Doorlichting van transacties” en bevat bepalingen voor het doorlichten van “handelsdocumenten” van entiteiten die betalingen ontvangen die verband houden met het ELGF-financieringssysteem. Dit hoofdstuk ziet niet op de steun die aan landbouwers wordt uitgekeerd en ik ga er in deze bijdrage daarom niet verder op in.

Hoofdstuk IV behelst de controle en administratieve sancties met betrekking tot de conditionaliteit. Ik heb niet de indruk dat dit wezenlijk afwijkt van de bestaande controle- en handhavingspraktijk. Relevant is de definitie van het begrip “herhaling van niet-naleving”¹⁵ “*Een binnen een periode van drie opeenvolgende kalenderjaren meer dan eenmaal geconstateerde niet-naleving van dezelfde eis of norm, op voorwaarde dat de begunstigde op de hoogte is gebracht van eerdere niet-naleving en, waar dit ter zake doet, de mogelijkheid heeft gehad de nodige maatregelen te nemen om die eerdere niet-naleving te corrigeren*”.

Artikel 84 gaat over de administratieve sancties betreffende de conditionaliteit. Lid 1 bepaalt dat de sanctie alleen kan worden toegepast wanneer de niet-naleving het gevolg is van een handelen of nalaten dat rechtstreeks aan de betrokken begunstigde kan worden toegeschreven. Op grond van lid 2 van dit artikel kunnen ook sancties naar rato worden opgelegd aan landbouwers die gedurende een kalenderjaar landbouwgrond verwerven ter zake waarvan de overdragende landbouwer (“cedent”) de voorschriften met betrekking tot conditionaliteit niet is nagekomen.¹⁶

10 Zie art. 42 Uitvoeringsregeling GLB 2023

11 Dit laatste correspondeert met art. 64 Verordening 2013/1306

12 Idem art. 60 Verordening 2013/1306, de bepaling lijkt in ons land een slapend bestaan te leiden, jurisprudentie hierover van het CBB heb ik namelijk niet kunnen vinden. De bepaling is letterlijk overgenomen in art. 45 Uitvoeringsregeling GLB 2023.

13 Zie echter in Europees verband de arresten van het Europees Hof van Justitie van 12 september 2013 in de zaak Slancheva sila (zaak C-434/12), ECLI:EU:C:2013:546 en van 7 april 2022 in de zaak Scavio Lucos SRL (zaak C-176/20), ECLI:EU:C:2022:274

14 Zie over de belanghebbendheid bij dubbelclaims recent CBB 2 november 2021, ECLI:NL:CBB 2021:975 en (in vervolg hierop) CBB 26 juli 2022, ECLI:NL:CBB:2022:508)

15 Art. 83 lid 5 sub c, overgenomen in art. 42 lid 5 Uitvoeringsregeling GLB 2023.

16 Dit is nieuw, wijkt af van art. 97 lid 2 Verordening 1306/2013. Uit art. 43 Uitvoeringsregeling GLB 2023 blijkt dat Nederland hieraan geen toepassing heeft gegeven, sancties worden opgelegd aan de landbouwer die op de peildatum de beschikking had over de grond.

Interessant is verder ook dat geen administratieve sanctie wordt opgelegd wanneer de niet-naleving is te wijten aan een bevel van een overheidsinstantie, wat eigenlijk een uitbreiding van overmacht en uitzonderlijke omstandigheden is.

Voor het onderwerp handhaving en sancties is artikel 85 een kernbepaling die grotendeels geënt is op de bestaande regeling. Ook in het nieuwe GLB is de hoofdregel dat de korting 3% bedraagt. Nieuw is echter dat in bagatel-zaken geen administratieve sanctie wordt toegepast¹⁷.

Voorts is bepaald dat in geval van herhaalde of aanhoudende niet-naleving het verlagingpercentage (de korting) in de regel 10% zal zijn en in geval van opzettelijke niet-naleving 15%.

De artikelen 87 tot en met 89 gaan over controle en sancties met betrekking tot sociale conditionaliteit en zijn grotendeels vergelijkbaar met de regels betreffende de “gewone” conditionaliteit. Daarbij geldt evenwel dat geen percentages worden genoemd maar dat de hoogte van de sanctie is gekoppeld aan de *“ernst, de omvang, het permanente karakter of de herhaling en met de opzettelijkheid van de geconstateerde niet-naleving”*. De Commissie kan in een uitvoeringsverordening gedetailleerde regels vaststellen.

Verordening 2022/1172

Deze Commissieverordening behelst een aanvulling/uitwerking van Verordening 2021/2116 op een drietal onderwerpen: (1) de kwaliteitsbeoordeling van het identificatiesysteem voor landbouwpercelen, met voorschriften welke zich tot de lidstaten richten (2) het identificatiesysteem voor landbouwpercelen als zodanig, en (3) de berekening en toepassing van de zojuist besproken in artikel 85 van Verordening 2021/2116 bedoelde administratieve conditionaliteitssancties. Ik beperk me tot het derde onderdeel (Hoofdstuk III).¹⁸

De voor het onderwerp “handhaving” van belang zijnde bepalingen vinden we in de artikelen 6 t/m 11. Artikel 6 bevat enkele voor de hand liggende definities. Artikel 7 noemt enkele algemene beginselen, waaronder een bepaling welke ertoe strekt dat bij

de beoordeling van de vraag of er sprake is van een herhaalde niet-naleving (wat van belang is voor de zwaarte van de sanctie) ook overtredingen begaan onder het “oude” GLB meetellen. Verder wordt in dit artikel een nadere invulling gegeven aan wat moet worden verstaan onder “ernst”, “omvang” van de niet-naleving en of de overtreding een “permanent karakter” heeft. Het gaat hier om vage normen, waarvan op voorhand niet eenvoudig vast te stellen is hoe deze in een concrete casus zullen uitpakken. Dit vereist naar mijn mening een maatwerk-benadering door RVO, maar het is ook “voer” voor bezwaarmakers.

Artikel 8 beschrijft de algemene beginselen van administratieve sancties en bepaalt onder meer dat, wanneer er sprake is van een ononderbroken niet-naleving gedurende meerdere kalenderjaren, over elk van deze jaren een sanctie moet worden opgelegd. In de artikelen 9 en 10 worden nadere regels gegeven over de toe te passen verlagingpercentages bij niet-opzettelijke respectievelijk opzettelijke niet-naleving. Kort samengevat: bij niet-opzettelijke niet-naleving geldt als hoofdregel een korting van 3%. Maar dit kan afhankelijk van de ernst en omvang van de niet-naleving worden verlaagd naar 1%, als er daarentegen sprake is van ernstige gevolgen voor de verwezenlijking van de doelstelling van de betreffende norm of er rechtstreeks gevaar is voor de volks- of diergezondheid kan de korting worden verhoogd naar 10%. Bij opzettelijke niet-naleving bedraagt de korting minimaal 15%, maar dit kan oplopen tot 100%. Dit op basis van de criteria genoemd in artikel 85 lid 1 van Verordening 2021/2116: *“...de ernst, de omvang, het permanente karakter of de herhaling en opzettelijkheid van de geconstateerde niet-naleving. De opgelegde administratieve sancties zijn doeltreffend, evenredig en afschrikkend”*

Artikel 11 behandelt het geval dat er bij een landbouwer in één kalenderjaar meerdere niet-nalevingen worden geconstateerd. Hoofdregel is dat dan de kortingen bij elkaar worden opgeteld, met dien verstande dat bij niet-herhalende niet-opzettelijke niet-naleving (zo staat het nu eenmaal in de Verordening) de korting maximaal 5% bedraagt en 10% wanneer er sprake is van minimaal één norm met ernstige gevolgen of gevaar voor volks- of diergezondheid. Bij een herhalende niet-opzettelijke niet-naleving geldt dat de kortingspercentages worden opgeteld,

17 Zie art. 85 lid 3 *“Indien de niet-naleving geen of slechts onbeduidende gevolgen heeft voor het bereiken van de doelstelling van de betrokken norm of eis, wordt geen administratieve sanctie toegepast”*. Art. 33 Uitvoeringsregeling GLB 2023 geeft een (niet-limitatieve) opsomming van de nationale voorschriften waarop art. 85 lid 3 van toepassing is.

18 Dit is verder niet uitgewerkt in de Uitvoeringsregeling GLB 2023, met dien verstande dat in artikel 34 slechts is bepaald aan de hand van welke Europese voorschriften de sancties worden vastgesteld.

tot een maximum van 20%. In het geval er sprake is van meerdere opzettelijke niet-nalevingen geldt de hoofdregel (kortingen bij elkaar optellen), maar met een maximum van 100%. Dat geldt mutatis mutandis indien in één kalenderjaar zowel opzettelijk als niet-opzettelijk normen zijn overtreden. Al met al een systematiek waarbij rekening is gehouden met het (Europese) evenredigheidsbeginsel.

3. De Uitvoeringsregeling GLB 2023

Per 1 januari 2023 is de Uitvoeringsregeling GLB 2023 (verder: de Uitvoeringsregeling) in werking getreden, waarin de zojuist besproken verordeningen nader worden uitgewerkt. Soms wordt ook volstaan met een enkele verwijzing naar de desbetreffende artikelen uit de verordeningen. Voor de dagelijkse praktijk lijkt mij met name van belang artikel 33 Uitvoeringsregeling, waarin concreet wordt aangegeven welke overtredingen door de Minister worden aangemerkt als bagatel-overtredingen in de zin van artikel 85 lid 3 van Verordening 2021/2116. In dat geval volgt eerst een waarschuwing. De opsomming is overigens niet limitatief. Indieners van bezwaarschriften doen er daarom mijn inziens goed aan om bij lichte overtredingen van niet in artikel 33 Uitvoeringsregeling genoemde conditionaliteiten te betogen dat had moeten worden volstaan met een waarschuwing.

Interessant is ook artikel 35 Uitvoeringsregeling, waarin wordt omschreven aan de hand van welke criteria wordt beoordeeld of en wanneer er sprake is van een opzettelijke niet-naleving van conditionaliteiten. Immers, de hoogte van de korting is mede afhankelijk van het al dan niet opzettelijke karakter van de niet-naleving. Samengevat wordt daarbij (1) gekeken naar de omschrijving van de conditionaliteit zelf (wordt daarin een rechtstreeks verband met de opzettelijkheid van de niet-naleving gelegd) (2) de complexiteit van de conditionaliteit (3) de aanwezigheid van langdurig bestendig beleid (4) of er al dan niet sprake is van een actieve handeling dan wel van bewust nalaten (5) is er al dan niet gewaarschuwd (6) de omvang van de niet-naleving (7) bij niet naleving door derden, in hoeverre toezicht op die derde is

uitgeoefend, de aan die derde gegeven instructies en de keuze voor die derde an sich. De bepaling is niet nieuw, en was voorheen opgenomen in de per 1 januari 2023 vervallen Beleidsregel Uitvoeringsregeling rechtstreekse betalingen GLB, en nu dus als het ware gepromoveerd tot wettelijk voorschrift.

Aanvankelijk was in de Uitvoeringsregeling bepaald dat de landbouwer het perceel landbouwgrond op de peildatum (15 mei) ter beschikking moet hebben op grond van eigendom, huur of pacht dan wel met schriftelijke toestemming van de eigenaar, verhuurder of verpachter.¹⁹ Deze “schriftelijkheids-eis” heeft de Minister inmiddels laten varen, maar het is niet duidelijk of dit alleen geldt voor 2023. Klaarblijkelijk wenste de Minister dat de gebruikstitel van alle op te geven percelen blijkt uit een schriftelijk stuk. Deze bepaling riep evenwel allerlei vragen op. In de eerste plaats was het de vraag of dit wel in overeenstemming is met de Europese Verordeningen. Artikel 3 lid 2 van Verordening 2021/2115 definieert “bedrijf” immers als *“alle voor landbouwactiviteiten gebruikte en door een landbouwer beheerde eenheden op het grondgebied van eenzelfde lidstaat”*. En ook uit de definitie van “landbouwareaal” in artikel 4 lid 3 van deze Verordening volgt niet dat er een schriftelijke titel is vereist. Ik vermoed dus dat dit een *“slip of the pen”* is geweest en dat grond die op basis van een mondelinge overeenkomst (pacht, bruikleen) ook na 2023 onder het huidige GLB gewoon kan worden opgegeven.²⁰ Dit neemt echter niet weg dat in geval van dubbelclaims degene die niet over bewijsstukken beschikt in een lastige bewijspositie verkeert.²¹

4. Het beleid voor 2023, de Kamerbrieven van 3 oktober en 14 november 2022

In zijn Kamerbrief van 3 oktober 2022²² heeft de Minister toegezegd dat hij voor het kalenderjaar 2023 een aangepast sanctieregime zou hanteren. In de Kamerbrief van 14 november is hieraan invulling gegeven. In essentie komt het er op neer dat de Minister 2023 ziet als een leerperiode, en landbouwers de gelegenheid wil bieden om ervaring op te doen met het nieuwe GLB, temeer omdat de nieuwe regels

¹⁹ Art. 4 lid 2.

²⁰ Ik leid uit het arrest van Europese Hof van Justitie in de zaak C-225/20 (Euro Delta Danube SRL), ECLI:EU:C:2021:1021, af dat het enige criterium is dat de landbouwer ter zake van het betrokken areaal *“over een toereikende autonomie voor de uitoefening van zijn landbouwactiviteiten beschikt”*.

²¹ Zie in dit verband ook het arrest van het Europese Hof van Justitie in de zaak C-116/20 (SC Avro Lucos SRL), ECLI:EU:C:2022:273

²² Kamerstuk 28625, nr. 343

pas in een zeer laat stadium bekend zijn geworden. Wanneer we dit toespitsen op handhaving en sancti-
oning, dan wordt een onderscheid gemaakt tussen
de conditionaliteiten die we (als randvoorwaarden)
kenden uit het oude GLB en de conditionaliteiten die
“nieuw” zijn. Het beleid is dat voor overtredingen
van nieuwe conditionaliteiten in beginsel zal volstaan
met een waarschuwing. Aangenomen moet worden
dat voor de subsidiejaren 2024 en volgende voor alle
conditionaliteiten hetzelfde sanctieregime gaat gelden.

Een andere belangrijke wijziging ziet op de gewas-
percelen. Onder het oude GLB kwam het frequent
voor dat een korting werd opgelegd omdat (a)
de geconstateerde oppervlakte kleiner was dan de
opgegeven oppervlakte, (b) bepaalde percelen niet
meetelden of (c) de perceelsgrens afweek van wat
was aangevraagd. In de Kamerbrief van 14 novem-
ber 2022 geeft de Minister aan dat de sanctie op
het onjuist intekenen van percelen wordt afgeschaft.
Afgewacht moet worden of dit alleen geldt voor het
spreekwoordelijke “klein bier” of ook voor de grotere
afwijkingen. Onder het oude GLB kenden we de
korting vanwege een verschil tussen de opgegeven
en geconstateerde oppervlakte. Zo werd er veel ge-
procedeerd over de vraag of bepaalde percelen nog
wel als landbouwgrond konden worden aangemerkt,
bijvoorbeeld vanwege de aanwezigheid van (te veel)
pitrus. Voorshands houd ik het ervoor dat een verschil
tussen de opgegeven en geconstateerde oppervlakte
er – ook bij grotere oppervlakten – slechts toe leidt
dat de “te veel” opgegeven oppervlakte niet in aan-
merking komt voor steun (en dat eventuele teveel
betaalde steun achteraf zal worden teruggevorderd).
Anderzijds lijkt me niet voor de hand liggen dat met
deze versoepeling is beoogd de deur wagenwijd op
te zetten voor opportunisten die gewaspercelen gaan
opgeven onder het motto “niet geschoten is altijd
mis”.

5. De Beleidsregels

Op het oude GLB waren twee beleidsregels van
toepassing, te weten de Beleidsregel Uitvoeringsrege-
ling rechtstreekse betalingen GLB en de Beleidsregel
verlagen subsidie POP (welke zag op betalingen
uit hoofde van POP3). Beide beleidsregels zijn per
1 januari 2023 vervallen en voor de Beleidsregel
verlagen subsidie POP is in de plaats gekomen de
Beleidsregel verlagen subsidie GLB²³. Anders dan

de aanhef doet vermoeden is deze niet van toepas-
sing op het volledige GLB, maar uitsluitend op de
provinciale subsidieregelingen, zoals het agrarisch
natuur- en landschapsbeheer. Enkele bepalingen uit
de oude Beleidsregel rechtstreekse betalingen zijn
overgeheveld naar de Uitvoeringsregeling, te weten
de hiervóór al besproken criteria bij de beoordeling
of er sprake is van opzet, en de voorwaarden waaraan
jonge landbouwers moeten voldoen. Bij de huidige
stand van zaken is het beleid van de Minister voor
2023 niet vertaald in beleidsregels, maar dat neemt
niet weg dat de Minister dat alsnog kan doen.

6. De eco-regeling

Nieuw in het GLB is de grondgebonden eco-regeling.
Deze vindt haar grondslag in artikel 31 van Veror-
dening 2021/2115. Het idee erachter is even simpel
als sympathiek: beloon (en dus stimuleer) landbou-
wers die in hun bedrijfsvoering rekening houden
met klimaat, natuur (biodiversiteit), luchtkwaliteit,
dierenwelzijn etc. Hoe de regeling wordt ingevuld
is aan de lidstaten overgelaten. Dit moet worden uit-
gewerkt in de nationale strategische plannen, met dien
verstande dat deze wel door de Commissie moeten
worden goedgekeurd. In het Nederlands Nationaal
Strategisch Plan worden diverse eco-activiteiten
genoemd waarmee punten te behalen zijn. Daaronder
vallen activiteiten die naar mijn mening erg lastig te
controleren zijn, zoals bijvoorbeeld het aantal uren
weidegang. Of zal de satelliet straks gaan bijhouden
op welke dagen en hoe lang het vee buiten komt?

Belangrijker nog is hoe de eco-regeling gehandhaafd
gaat worden. In de publicaties van het Ministerie van
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit wordt steeds
de nadruk gelegd op het beloningsaspect, maar daar
zit ook een keerzijde aan, want alleen die landbouwers
die de activiteit die zij zeggen uit te voeren ook daad-
werkelijk uitvoeren hebben recht op een beloning.
Wat gebeurt er wanneer wordt vastgesteld dat een
aangevraagde eco-activiteit (wat ook een nalaten kan
zijn) niet wordt uitgevoerd?

Artikel 31 lid 7 van Verordening 2021/2115 bepaalt
dat de steun voor een specifieke ecoregeling wordt
uitgekeerd in de vorm van een jaarlijkse betaling voor
alle subsidiabele hectaren waarmee aan de regeling
wordt deelgenomen, hetzij als aanvullende betaling,
hetzij in de vorm van een vergoeding voor de extra

23 Stcrt 2022, 34286

kosten en gederfde inkomsten. Uit het feit dat in Nederland wordt gewerkt met een puntensysteem blijkt dat voor de eerste optie is gekozen.

Nu deelname aan een eco-regeling geschiedt op vrijwillige basis zou men kunnen redeneren dat de sanctie op niet-naleving is dat men slechts de beloning misloopt en dat dit geen gevolgen heeft voor de basisbetaling. Dat is evenwel niet het geval. In de nieuwe Verordeningen is niets vermeld over specifieke sancties voor de eco-regeling. De artikelen 83 t/m 85 van Verordening 2021/2116 gelden dus onverkort voor betalingen uit hoofde van de eco-regeling. Dat betekent dat de sancties worden berekend over het totale bedrag dat aan de desbetreffende landbouwer is toegekend. Anders gezegd: een kleine misser bij de eco-regeling kan al snel zal worden bestraft met de korting van 3% op de volledige steun die in het desbetreffende jaar is aangevraagd.²⁴

Nederland heeft in het Nationaal Strategisch Plan aangegeven dat in geval de niet-naleving geen significante gevolgen heeft voor het te betalen doel, geen sanctie zal worden opgelegd. Dat is in lijn met het reeds besproken artikel 85 lid 3 van Verordening 2021/2116.²⁵ De vraag is echter hoe ruimhartig hiermee in de praktijk omgegaan gaat worden (maar dat laat onverlet dat rechtshulpverleners ook zelf in voorkomende gevallen een beroep kunnen doen op dit artikel). Daarbij dient bedacht te worden dat een landbouwer op grond van de eco-regeling verplichtingen op zich gaat nemen waarvan niet op voorhand zeker is dat het lukt, het – steeds extremere – weer kan bijvoorbeeld roet in het eten gooien. Mogelijk kan dan ook een beroep worden gedaan op overmacht en bijzondere omstandigheden, maar zeker is dit niet. Wel is duidelijk dat de compleet gewijzigde aanvraagprocedure, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen de aanmelding (voor het subsidiejaar 2023 tussen 1 maart en 15 mei bij de gecombineerde opgave, voor subsidiejaar 2024 tussen 15 oktober en 30 november 2023) en de aanvraag (tussen 15 oktober en 30 november) veel potentiële niet-nalevingen er op voorhand als het ware uitfiltert. Wanneer een

bepaalde activiteit niet is of kon worden uitgevoerd kan de landbouwer deze buiten de aanvraag laten en dan volgt er ook geen sanctie, maar dit kan uiteraard wel gevolgen hebben voor de eco-premie, omdat de landbouwer dan mogelijk in een lagere schaal belandt (van goud naar zilver of brons) of niet langer in aanmerking komt voor de eco-premie.

7. Conclusies

Wanneer het nieuwe GLB voor wat betreft de controle- en handavingsaspecten wordt gelegd naast het oude, dan blijkt dat er weliswaar in grote lijnen niet heel veel is veranderd, maar wel nieuwe accenten zijn aangebracht. Er zijn meer regels waar de landbouwer aan moet voldoen om voor steun in aanmerking te komen (conditionaliteit). Daarnaast brengt de eco-regeling de facto gewoon extra verplichtingen met zich. Dit alles maakt het GLB er bepaald niet eenvoudiger op en het vergroot de kans op brokken. Ter illustratie: ik heb inmiddels van diverse adviseurs, onafhankelijk van elkaar, gehoord dat ze verwachten twee tot drie keer zoveel tijd kwijt te zijn aan het invullen van een gecombineerde opgave als voorheen, en landbouwers die het tot dusver altijd zelf deden besluiten en masse om het uit te besteden. Het wordt specialistenwerk. Daarentegen verlaagt de gewijzigde aanvraagprocedure de kans om met sancties geconfronteerd te worden, omdat men de aanvraag pas aan het eind van het oogstjaar doet. Verder ben ik van mening dat het stelsel van sancties wat minder rigide is dan voorheen. Er zijn wat meer mogelijkheden om aan sancties te ontkomen en, daarmee samenhangend, er lijkt meer ruimte te zijn voor toepassing van het evenredigheidsbeginsel. Minder *hard and fast rules*, meer ruimte voor maatwerk. Dus al met al een uitgebalanceerd stuk Europese regelgeving.

Over de auteur

mr. P. (Piet) Stehouwer is advocaat bij Bout advocaten te Groningen

24 Art. 85 lid 1 is een codificatie van de arresten van het Europese Hof van Justitie in de zaken C-239/17 (Teglgård), ECLI:EU:C:2018:59 en C-361/19 (de Ruiter), ECLI:EU:C:2021:71

25 Deze bepaling is nieuw, art. 99 lid 2 van verordening 1306/2013 bepaalde dat de lidstaten een waarschuwingssysteem konden opzetten ingeval van niet-nalevingen van geringe ernst, omvang en duur