

Te late deelnamemelding GLB; geen subsidie (?)

mr. H.A. van Bommel

In 2023 is de systematiek omtrent het aanvragen van directe betalingen in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid ingrijpend gewijzigd. De late afronding van het Nationaal Strategisch Plan en publicatie van de Uitvoeringsregeling GLB 2023 hebben ertoe geleid dat in de periode van 1 maart 2023 tot en met 15 juni 2023 nog veel werk moest worden verricht door landbouwers en hun adviseurs. Landbouwers moesten zich namelijk in genoemde periode aanmelden voor de rechtstreekse betalingen (basispremie en eco-regeling), hierna: de deelnamemelding.

Deze deelnamemelding moet op basis van artikel 10 lid 1 van de Uitvoeringsregeling eigenlijk plaatsvinden in de periode van 15 oktober tot en met 30 november van het jaar voorafgaand aan het aanvraagjaar. Voor het jaar 2023 is in de Uitvoeringsregeling echter een regeling getroffen vanwege de late publicatie van de regelgeving. De aanmelding voor de GLB-subsidies is in 2023 ‘verwerkt’ in de Gecombineerde Opgave.

De deelnamemelding moet gedetailleerde informatie bevatten over de subsidies waarop de landbouwer een beroep wil doen. In dat kader moet (onder andere) een concept-bouwplan worden overgelegd, inclusief de voorgenomen eco-activiteiten.

Deze deelnamemelding is cruciaal. Als deze niet of niet tijdig wordt gedaan, komt de landbouwer dat jaar niet in aanmerking voor rechtstreekse betalingen GLB.

Zoals reeds vermeld was er voor de landbouwers en hun adviseurs beperkte tijd om de deelnamemelding voor te bereiden. Naar ik heb begrepen hebben meer landbouwers dan in het verleden een beroep gedaan op een adviseur om hen te adviseren omtrent het bouwplan in combinatie met de subsidiemogelijkheden en het indienen van de Gecombineerde Opgave/deelnamemelding. Bovendien heeft een aantal adviseurs de keuze gemaakt om de dienstverlening omtrent het invullen van een Gecombineerde Opgave te staken vanwege de complexiteit (en mogelijke aansprakelijkheid). Er is in maart 2023 door de Vereniging van accountants en belastingadviesbureaus (VLB) een brandbrief naar de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit gestuurd met het verzoek om de inhoudelijke vereisten van de deelnamemelding fors in te perken. Aan dit verzoek werd op 18 april 2023 slechts beperkt gehoor gegeven; de einddatum voor het indienen van de Gecombineerde Opgave werd 15 juni 2023 in plaats van 15 mei 2023. Regelmatig werd door adviseurs richting RVO het signaal afgegeven dat dit uitstel geen oplossing was.

Mededeling dat landbouwer niet in aanmerking komt voor subsidie is een besluit

Mij is niet bekend of er dit jaar meer opgaves te laat zijn ingediend dan voorgaande jaren. Wel is bekend dat landbouwers die volgens de gegevens van RVO te laat hun Gecombineerde Opgave hebben ingediend, en derhalve de deelnamemelding ook te laat hebben verricht, van de minister een brief hebben ontvangen met de mededeling dat zij niet in aanmerking komen voor de subsidies. In de brief wordt aangegeven dat tegen dit besluit bezwaar en beroep kan worden aangetekend.

Het fenomeen ‘deelnamemelding’ is overigens niet onbekend binnen het GLB. In het (verre) verleden moest een landbouwer die aanspraak wilde maken op de zogenoemde slachtpremie op grond van de toenmalige Regeling dierlijke EG-premies binnen een bepaalde termijn een deelnamemelding indienen.

Naar aanleiding van de deelnamemelding werd de landbouwer geregistreerd als deelnemer aan de subsidieregeling. Het CBb heeft geoordeeld dat deze registratie geen besluit is waartegen bezwaar kan worden aangetekend

(ECLI:NL:CBB:2004:AQ6180). De registratie hield niet meer in dan de administratieve verwerking van de ontvangst van de deelnamemelding en was geen rechtshandeling, omdat zij niet op rechtsgevolg was gericht. Registratie van de deelnamemelding nam derhalve destijds slechts een administratieve drempel weg voor toekomstige aanvragen op grond van de slachtpremieregeling. Hierbij moet tevens aangetekend worden dat deze melding inhoudelijk veel eenvoudiger was dan de deelnamemelding in het kader van het huidige GLB. Daarnaast werd naar ik heb begrepen in de registratie van de deelnamemelding voor de slachtpremie geen oordeel geveld over het al dan niet in aanmerking komen voor de slachtpremie. Dit is wel het geval bij de registratie van de deelnamemelding in het kader van de Uitvoeringsregeling GLB 2023 waarin wordt gesteld dat door de te late ontvangst geen sprake is op aanspraak op subsidie.

De ‘registratie’ van RVO van de deelnamemelding in het kader van de Uitvoeringsregeling GLB 2023 wordt (in ieder geval door de minister) beschouwd als een besluit waartegen bezwaar kan worden gemaakt. Dit betekent dat als niet binnen zes weken bezwaar wordt/is aangetekend het besluit in rechte vaststaat.

Was bekend dat de registratie van de deelnamemelding zou kunnen leiden tot een appellabel besluit?

Je kan het afleiden uit de redactie van artikel 38 van de Uitvoeringsregeling. In dit artikel is bepaald dat de minister de landbouwer kan verzoeken ten behoeve van de beoordeling van de aanmelding en de aanvraag extra gegevens of inlichtingen te verschaffen. De landbouwer krijgt maximaal vier weken de tijd om deze informatie te verstrekken.

Niet alleen de formele aanvraag, maar ook de deelnamemelding wordt volgens artikel 38 beoordeeld.

Wat ik wel vreemd vind, is het feit dat blijkbaar alleen beoordeeld wordt of de deelnamemelding al dan niet tijdig is ingediend. Inhoudelijk vindt er volgens mij (nog) geen beoordeling plaats, althans dat is mij niet bekend.

Is het zinvol om bezwaar aan te tekenen tegen het besluit dat de deelnamemelding te laat is ingediend en de landbouwer daardoor geen aanspraak kan maken op rechtstreekse betalingen?

Voor de situatie dat de melding daadwerkelijk buiten de voorgeschreven periode heeft plaatsgevonden, kan een landbouwer mogelijk (ook) een beroep doen op artikel 48 van de Uitvoeringsregeling. In dit artikel treffen we een hardheidsclausule aan. Deze geldt onder andere voor artikel 10 lid 1. Er zal moeten worden aangetoond dat strikte handhaving gelet het doel ervan zal leiden tot een *onbillijkheid van overwegende aard*. In de toelichting wordt hieromtrent vermeld dat dit artikel toegepast kan worden in ‘uitzonderlijke omstandigheden’. Het is op dit moment onduidelijk in welke situaties de hardheidsclausule wordt toegepast. Welke criteria hanteert de minister? Of een beroep op de hardheidsclausule gaat slagen is uiteraard de vraag. Ik verwacht niet dat de minister zeer ruimhartig beleid gaat toepassen. Dit heeft de minister (ook) niet gedaan bij invoering van het stelsel van fosfaatrechten (zie ook uitspraken CBb van 14 juli 2020, ECLI:NL:CBB:2020:453 en van 21 juli 2020, ECLI:NL:CBB:2020:470). De minister zal stellen dat geen sprake is van onevenredige gevolgen ten opzichte van andere (soortgelijke) landbouwers. Iedereen had immers hetzelfde probleem. Ook in het kader van het GLB wordt in de toelichting aangegeven dat sprake moet zijn van uitzonderlijke omstandigheden.

Toch wil ik in dit kader naar voren brengen dat in diezelfde toelichting bij het Uitvoeringsbesluit onder andere is opgenomen dat door het opknippen van het aanvraagproces in twee stappen (aanmelding en definitieve aanvraag) fouten in de aanvraag worden voorkomen. Dit zal vervolgens minder sancties tot gevolg hebben. In de deelnamemelding wordt ‘aangekondigd’ op welke subsidies de landbouwer een beroep wil doen en welke (eco)maatregelen hij hieromtrent neemt/uitvoert binnen zijn bedrijf. Alle feitelijke wijzigingen in de uitvoering moeten bij RVO tussentijds gemeld worden. Ten tijde van het indienen van de aanvraag (uiterlijk 30 november) zijn derhalve alle benodigde gegevens bij zowel landbouwer als RVO beschikbaar. Het verrichten van de deelnamemelding lijkt derhalve (tevens) ter bescherming van de landbouwer te zijn geschreven.

Uiteraard moet de landbouwer kunnen toelichten waarom de deelnamemelding te laat is ingediend. Het simpelweg ‘laten liggen’ van de melding zal niet leiden tot gegrondverklaring van het bezwaar. Maar wat als de landbouwer kan aantonen dat de (tijdig) door hem ingeschakelde adviseur niet in staat was om het

concept-bouwplan en de keuzes voor de toe te passen eco-activiteiten voor de deadline met hem te bespreken en definitief vast te stellen? Nogmaals, het is niet ‘zomaar’ een bouwplannetje indienen. Zoals reeds vermeld was sprake van een zeer hectische tijd. Van een groot aantal adviseurs werd het bijna onmogelijke gevraagd. Dit zal echter waarschijnlijk als ‘ondernemersrisico’ worden afgedaan.

Tot overmaat van ramp moesten landbouwers die zich hadden aangemeld voor de eco-regeling door een fout in het onlinesysteem bij RVO door hen opgegeven percelen opnieuw bevestigen. Hiervoor werd op 8 juni 2023 uitstel verleend tot 30 juni 2023... nog meer extra administratieve rompslomp. Daarnaast was er mogelijk verwarring bij een aantal landbouwers. Zij ontvingen namelijk in die periode van RVO een brief waarin zij erop werden gewezen om uiterlijk 15 juni de Gecombineerde Opgave in te dienen en kort daarna een brief met de mededeling dat eco-activiteiten tot 30 juni 2023 konden worden toegevoegd. Ik kan mij voorstellen dat een aantal landbouwers deze laatste mededeling hebben opgevat als een totaal uitstel van indienen van de Gecombineerde Opgave, wat echter niet het geval was.

Te late indiening deelnamemelding administratieve fout?

In het kader van bezwaarmogelijkheden wil ik er ook nog op wijzen dat de minister in eerder genoemde kamerbrief van 14 november 2022 heeft erkend dat de late afronding van het Nationaal Strategisch Plan heeft gezorgd voor een beperkte tijd in de transitie dit het GLB beoogt. In de brief zijn (onder andere) de volgende passage terug te vinden:

- *“In het eerste jaar zullen bij het niet voldoen aan nieuwe voorwaarden of de nieuwe GLMC’s in principe waarschuwingen worden gegeven, geen sancties. Dit geeft de kans te winnen aan het systeem. Daarmee hoop ik dat boeren met vertrouwen zullen gaan meedoen aan het GLB”.*
- *“Administratieve fouten in het aanvraagproces worden hersteld tot 30 november 2023, zonder dat er sprake is van sancties. Mocht er onverhoopt toch een onjuiste oppervlakte aangevraagd worden, dan heeft dit geen sanctie tot gevolg. De al decennia toegepaste sanctie wegens het onjuist intekenen van percelen wordt per 1 januari 2023 afgeschaft.”*

Gesteld kan worden dat het indienen van de deelnamemelding een nieuwe voorwaarde is en een administratieve fout. Het lijkt er echter op dat de minister ervan uit gaat dat alleen het onjuist intekenen van percelen een administratieve fout kan opleveren.

Op basis van de Kamerbrief van 14 november 2023 zou naar mijn mening in 2023 volstaan kunnen worden met een waarschuwing als sprake is van het te laat indienen van de deelnamemelding. De beoogde subsidiabele activiteiten kunnen immers door de desbetreffende landbouwer nog worden uitgevoerd; er is slechts sprake van een administratief verzuim. Het lijkt er echter op dat de landbouwer beter een onjuiste deelnamemelding had kunnen indienen dan geen deelnamemelding, terwijl dit voor alle partijen nog meer werkzaamheden oplevert. Het hiervoor omschreven doel van de deelnamemelding wordt in dat geval naar mijn mening zeker niet bereikt en ook het behalen van de GLB-doelstellingen (o.a. vergroening) wordt hiermee niet gediend. De desbetreffende landbouwer wordt immers nu niet meer gestimuleerd/beloond om de subsidiabele activiteiten uit te voeren.

Hoe verder?

Ik kan mij voorstellen dat het enorm zuur is een besluit te krijgen dat je niet in aanmerking komt voor de subsidies ondanks alle feiten en omstandigheden die hebben gespeeld bij de invoering van het nieuwe GLB, waarbij de minister zelf diverse ‘termijnen’ heeft opgerekt. De landbouwer heeft de kosten gemaakt voor het indienen van de deelnamemelding en heeft in zijn begroting waarschijnlijk ook rekening gehouden met het ontvangen van de gelden. Ik weet dat regelmatig wordt aangegeven dat een lidstaat weinig ruimte krijgt vanuit Europa om coulant beleid te voeren, maar in de Kamerbrief van 14 november 2023 wordt gesteld dat administratieve fouten, waaronder het onjuist intekenen van percelen, niet (direct) zal leiden tot sancties. Hieromtrent is aangegeven dat deze fouten tot 30 november 2023 mochten worden hersteld. Is het dan niet vreemd dat een te late, maar correcte melding/intekening leidt tot uitsluiting van de subsidieregelingen? Zit

hier (feitelijk) veel verschil in voor wat betreft de aanvraagprocedure als voor wat betreft de (areaal)monitoring en controle? Feit is dat de minister besloten heeft dat een te late deelnamemelding leidt tot uitsluiting van de subsidiemogelijkheden. Ik vrees dat, ondanks alles wat is aangehaald in dit Kort en Bondig, veelal zal worden besloten tot ongegrondverklaring van de bezwaren. Maar wellicht worden we verrast (eventueel uit coulance).

Aan RVO is overigens gevraagd waarom er sprake is van een besluit ten aanzien van de deelnamemelding in plaats van (bijvoorbeeld) een servicemelding van datum van ontvangst. RVO heeft daaromtrent aangegeven dat een servicemelding niet voldoende is. Het zou volgens RVO onzorgvuldig zijn om iemand activiteiten te laten verrichten terwijl al duidelijk is dat de uiteindelijke aanvraag afgewezen zal worden vanwege de te late aanmelding.

Als een landbouwer bezwaar heeft aangetekend zal het besluit op het bezwaar waarschijnlijk niet voor 30 november 2023 (uiterlijke datum indienen aanvraag) onherroepelijk zijn.

RVO heeft hieromtrent aangegeven dat wie door een late gegronde beslissing op bezwaar in de knel komt met tijdige indiening van de aanvraag, een redelijke termijn moet krijgen om de aanvraag alsnog te doen. Mij is niet bekend waarop dit laatste 'standpunt' is gebaseerd. Persoonlijk zou ik geen risico nemen en toch de aanvraag indienen. Ik kan mij voorstellen dat landbouwers dit inmiddels hebben gedaan (ten tijde van het redigeren van deze Kort & Bondig was de aanvraagperiode nog niet verstreken). Naar alle waarschijnlijkheid wordt deze aanvraag afgewezen en ook hier moet dan geadviseerd worden om zekerheidshalve bezwaar aan te tekenen in afwachting van de reeds aanhangige bezwaarprocedure.

Waarschijnlijk gaat de aanvraagprocedure, inclusief deelnamemelding, in 2024 minder hectisch verlopen. Voor het jaar 2024 is er (wederom) voor gekozen om de deelnamemelding tegelijk met het indienen van de Gecombineerde Opgave te laten plaatsvinden; oftewel in de periode van 1 maart 2024 tot en met 15 mei 2024. Ook dan kan het voorkomen dat de deelnamemelding te laat wordt ingediend. Een landbouwer die hiertegen bezwaar aantekent heeft zeer waarschijnlijk op 30 november 2024 (uiterlijke datum indienen aanvraag) hieromtrent nog geen duidelijkheid. Als de minister inderdaad van oordeel is dat bij gegrondverklaring de aanvraag op een later tijdstip mag worden ingediend, acht ik het in het kader van de rechtszekerheid wenselijk dat tijdig beleid wordt geformuleerd en gepubliceerd.