

ECLI:NL:CBB:2002:AD9438

Instantie	College van Beroep voor het bedrijfsleven
Datum uitspraak	08-02-2002
Datum publicatie	21-02-2002
Zaaknummer	AWB 00/842
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig Eerste en enige aanleg
Inhoudsindicatie	-
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl O&A 2002, p. 58 (nr.1)

Uitspraak

College van Beroep voor het bedrijfsleven

No. AWB 00/842 8 februari 2002
40010

Uitspraak in de zaak van:

A, te H, appellant,
gemachtigde: mr A.A.M. van Beek, advocaat te Tilburg,
tegen
de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, verweerder,
gemachtigde: mr J.C. Bootsma, werkzaam voor verweerder.

1. De procedure

Op 20 oktober 2000 heeft het College per fax van appellant een beroepschrift ontvangen, waarbij beroep wordt ingesteld tegen een besluit van verweerder van 11 september 2000.

Bij dit besluit heeft verweerder het bezwaar van appellant tegen de weigering hem een schadevergoeding toe te kennen in verband met een besluit van 7 juni 1985 in het kader van de Beschikking superheffing 1984, ongegrond verklaard.

Op 8 december 2000 heeft appellant zijn beroepschrift nader gemotiveerd.

Op 31 januari 2001 is een verweerschrift ingekomen.

Op 18 januari 2002 heeft het onderzoek ter zitting plaatsgevonden, waarbij partijen bij monde van hun gemachtigden hun standpunten nader hebben toegelicht. Appellant was voorts in persoon aanwezig.

2. De grondslag van het geschil

Op grond van de stukken en het onderzoek ter zitting zijn in deze zaak de volgende feiten en omstandigheden voor het College komen vast te staan.

- Bij besluit van 7 juni 1985 heeft verweerder aan appellant, op grond van artikel 17 van de Beschikking superheffing 1984 en de daarop gebaseerde Uitvoeringsregeling, een extra heffingvrije hoeveelheid melk toegewezen van 6.293 kg.
- Tegen dit besluit heeft appellant geen beroep ingesteld bij het College.
- Bij brief van 14 april 1987 heeft appellant zich tot verweerder gewend met het verzoek het besluit van 7 juni 1985 in heroverweging te nemen. Hierbij heeft appellant gewezen op een uitspraak van het College van 27 januari 1987 (no. 66/03/7490), waaruit hij afleidt dat verweerder ook in zijn geval ten onrechte, in strijd met artikel 8 van de Uitvoeringsregeling, ingevolge een normatief systeem een korting heeft toegepast.
- Bij beschikking van 10 februari 1988 heeft verweerder aangegeven geen aanleiding te zien het besluit van 7 juni 1985 te herzien.
- Hiertegen heeft appellant bij brief van 9 maart 1988, gemotiveerd bij brief van 21 april 1988, beroep ingesteld bij het College.
- Bij beschikking van 15 maart 1990, no. 88/0786/60/021, heeft de Voorzitter van het College het beroep ongegrond verklaard. - Bij beschikking van 12 juni 1990, no. 88/0786/60/021 A, heeft het College het hiertegen door appellant gedane verzet ongegrond verklaard.
- Bij brief van 20 januari 2000 heeft appellant zich tot verweerder gewend met een verzoek om vergoeding van schade die hij heeft geleden en nog zal lijden als gevolg van het, naar zijn stellen, onrechtmatige besluit van 7 juni 1985.
- Bij besluit van 16 februari 2000 heeft verweerder het verzoek afgewezen.
- Hiertegen heeft appellant bij brief van 23 maart 2000, gemotiveerd bij brief van 31 mei 2000, bezwaar gemaakt.
- Op 16 augustus 2000 heeft terzake een hoorzitting plaatsgevonden.
- Vervolgens heeft verweerder het thans bestreden besluit genomen.

3. Het bestreden besluit

Het bestreden besluit houdt - samengevat - onder meer het volgende in.

Omdat tegen de beslissing van 7 juni 1985 destijds geen beroep is ingesteld, is die beslissing rechtens komen vast te staan. Ook de beslissing van 10 februari 1988 is rechtens komen vast te staan. Er is derhalve geen sprake van een vernietigde en daarmee onrechtmatige beslissing waaraan appellant een recht op schadevergoeding zou kunnen ontleenen.

Anders dan appellant stelt is voor het toekennen van schadevergoeding vereist dat het schadeveroorzakende besluit onrechtmatig is.

De stelling van appellant dat, gelet op het arrest van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens van 19 april 1994 in de zaak Van de Hurk (NJ 1995, 462), waarin is geoordeeld dat de rechtsgang bij het College niet voldeed aan de eisen van artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), geen sprake kan zijn van formele rechtskracht, wordt door verweerder niet gedeeld. Reeds omdat op 7 juni 1985 nog niet bekend was dat de toen bestaande beroepsmogelijkheid in strijd was met artikel 6 EVRM, diende appellant ernstig rekening te houden met de mogelijkheid dat, indien hij niet binnen de daarvoor gestelde termijn beroep instelde, het besluit formele rechtskracht zou krijgen.

Voorts heeft de Hoge Raad in zijn arrest van 23 januari 1998 (NJ 1998, 525) bepaald dat het recht van een belanghebbende om zijn geschil voor te leggen aan een gerecht dat voldoet aan de eisen van artikel 6 EVRM er niet toe noopt om in afwijking van de bedoeling van de wetgever de gehele door de Wet Arbo voorgeschreven beroepsgang buiten toepassing te laten.

Wat betreft het besluit van 10 februari 1988 had appellant, voorzover de bij het College gevolgde beroepsgang al in strijd was met artikel 6 EVRM, zijn geschil uiteindelijk kunnen voorleggen aan de burgerlijke rechter, aldus verweerder onder verwijzing naar evengenoemd arrest van de Hoge Raad.

De jurisprudentie van de Hoge Raad waarnaar appellant verwijst ter onderbouwing van zijn subsidiaire stelling dat in dit geval een uitzondering op het beginsel van de formele rechtskracht dient te worden gemaakt, doet volgens verweerder niet terzake. Verweerder ontkent bovendien uitdrukkelijk dat hij de onrechtmatigheid van het besluit van 7 juni 1985 heeft erkend.

4. Het standpunt van appellant

Appellant heeft in beroep zijn in de bezwaarfase reeds naar voren gebrachte standpunten herhaald. Samengevat weergegeven heeft hij onder meer het volgende tegen het bestreden besluit aangevoerd.

Verweerder gaat er ten onrechte van uit dat in het kader van een zuiver schadebesluit alleen dan een schadevergoeding kan worden toegekend, indien en voorzover de onrechtmatigheid van het achterliggende besluit (schadeveroorzakende feit) in rechte is komen vast te staan. Volgens appellant is voldoende dat er sprake is van connexiteit met een appellabel besluit. Een rechterlijke uitspraak is geen constitutief vereiste om van onrechtmatigheid te kunnen spreken.

Omdat destijds, gelet op het arrest Van de Hurk, naar nationaal recht een met voldoende waarborgen omklede c.q. een voldoende rechtsbescherming biedende instantie ontbrak om de gegrondheid van zijn aanspraak te beoordelen - het College kon toentertijd niet als zodanig worden aangemerkt - kan er volgens appellant geen sprake zijn van formele rechtskracht van het besluit van 7 juni 1985.

Indien dit al anders zou zijn, dient zijns inziens in dit geval op het beginsel van de formele rechtskracht een uitzondering te worden gemaakt. Appellant heeft in dit verband (wederom) gewezen op de arresten van de Hoge Raad van 16 mei 1986, NJ 1986, 723 (Heesch/Van de Akker), 18 juni 1993, NJ 1993, 642 (Sint Oedenrode/Van Aarle) en 2 februari 1990, NJ 1993, 635 (Staat/Bolsius). Met name het tweede genoemde arrest is volgens appellant van toepassing, omdat partijen het erover eens zijn dat het besluit van 7 juni 1985 niet houdbaar was, althans partijen moeten het hier wel over eens zijn, gelet op de feiten en omstandigheden van het geval. Voorts is appellant van mening dat de zijns inziens in het arrest Staat/Bolsius geformuleerde uitzondering van door het bestuursorgaan verstrekte onjuiste inlichtingen zich voordoet, omdat hij destijds op advies van de - onder verweerder (althans de Staat) ressorterende - Landinrichtingsdienst en -commissie heeft besloten geen beroep in te stellen.

5. De beoordeling van het geschil

5.1 Het geschil betreft de vraag of verweerder terecht heeft geweigerd appellant een schadevergoeding toe te kennen in verband met het besluit van 7 juni 1985 in het kader van de Beschikking superheffing 1984. De weigering van verweerder om, naar aanleiding van het verzoek van appellant van 14 april 1987, op dit besluit terug te komen, is thans niet aan de orde en speelt hierbij geen rol.

5.2 Het College stelt voorop dat, anders dan appellant meent, verweerder slechts dan tot vergoeding van schade gehouden kan zijn, als het beweerdelijk schadeveroorzakende besluit onrechtmatig is. Met de vernietiging van dit besluit is de onrechtmatigheid in beginsel gegeven. Daarentegen moet er in beginsel van worden uitgegaan dat het besluit niet onrechtmatig is, indien ertegen geen bezwaar is gemaakt of beroep is ingesteld.

5.3 Vast staat, dat appellant tegen het besluit van 7 juni 1985 geen beroep heeft ingesteld bij het College. Anders dan appellant meent kan dit hem wel worden tegengeworpen en heeft het besluit van 7 juni 1985 formele rechtskracht. Zoals het College ook al in de bij partijen bekende uitspraak van 18 juli 2001, no. AWB 00/482, (Maatschap B) heeft overwogen, heeft de Hoge Raad in het arrest Productschap voor Zuivel/Van Eijk van 23 januari 1998 (NJ 1998, 525 en AB 1998, 144) uitgesproken dat het recht van een belanghebbende om zijn geschil voor te leggen aan een gerecht dat voldoet aan de eisen van artikel 6 EVRM er niet toe noopt om in afwijking van de bedoeling van de wetgever de gehele, destijds door de Wet Arbo beschreven beroepsgang buiten toepassing te laten. Pas nadat deze beroepsgang doorlopen was, kon

met vrucht geklaagd worden over de onvolkomenheid daarvan. Nu appellant tegen het besluit van 7 juni 1985 geen beroep heeft ingesteld bij het College, kan hij zich er niet op beroepen dat hem daarmee geen aan de eisen van artikel 6 EVRM voldoende rechtsgang geboden werd.

5.4 Er is geen grond om in dit geval aan te nemen dat zich de door appellant bedoelde uitzonderingssituatie op het beginsel van de formele rechtskracht voordoet, dat tussen partijen in confesso is dat het beweerdelijk schadeveroorzakende besluit onrechtmatig is. Verweerder heeft die onrechtmatigheid niet erkend en zelfs uitdrukkelijk ontkend. Een stilzwijgende erkenning van de onrechtmatigheid kan niet worden afgeleid uit het feit dat verweerder in gelijksoortige zaken, die nog bij hem aanhangig waren, in de in rubriek 2 genoemde uitspraak van het College van 27 januari 1987 aanleiding heeft gezien op het door hem destijds gevoerde beleid terug te komen. Zoals het College in zijn onder 5.3 genoemde uitspraak van 18 juli 2001 ook heeft overwogen, kan uit het feit dat een bestuursorgaan tot een wijziging van zijn benadering van een bepaalde materie komt, niet worden afgeleid dat dit bestuursorgaan daarmee het standpunt inneemt dat zijn eerdere benadering rechtens onjuist en dus onrechtmatig was. Nog minder is de conclusie gerechtvaardigd dat daarmee dan ook erkend wordt dat alle besluiten die op basis van die eerdere benadering zijn genomen, onrechtmatig waren.

Voorzover appellant bedoelt te betogen dat met deze uitzonderingssituatie moet worden gelijkgesteld de situatie waarin verweerder behoort toe te geven dat sprake is van onrechtmatigheid, kan hij daarin niet worden gevolgd. Om te kunnen beoordelen of van die situatie sprake is, dienen immers de merites van het beweerdelijk schadeveroorzakende besluit te worden bestudeerd. De in het bestuursrecht geldende strikte handhaving van beroepstermijnen brengt evenwel nu juist met zich, dat het College zich onthoudt van beoordeling van de juridische houdbaarheid van besluiten als die eenmaal rechtens zijn komen vast te staan.

De stelling van appellant dat een uitzondering op de formele rechtskracht moet worden aangenomen omdat hij destijds op basis van - achteraf verkeerd gebleken - advies van de Landinrichtingsdienst en - commissie heeft besloten geen beroep in te stellen, kan evenmin worden gevolgd.

Zelfs indien deze stelling voor juist gehouden zou moeten worden, zou het schadeveroorzakende feit de beweerdelijk gedane - onjuiste - inlichting zijn. Nu tegen een dergelijke inlichting geen beroep openstaat (of -stond) bij het College, kan tegen een daarmee samenhangend schadebesluit evenmin beroep bij het College worden ingesteld. Voorts kan deze stelling van appellant nimmer leiden tot de slotsom dat het besluit van 7 juni 1985 onrechtmatig is.

5.5 Uit het vorenoverwogene volgt dat hetgeen appellant heeft aangevoerd niet kan leiden tot het oordeel dat niet van de formele rechtskracht van het besluit van 7 juni 1985 kan worden uitgegaan. Het beroep is derhalve ongegrond.

5.6 Het College acht geen termen aanwezig voor een proceskostenveroordeling met toepassing van artikel 8:75 van de Algemene wet bestuursrecht.

6. De beslissing

Het College verklaart het beroep ongegrond.

Aldus gewezen door mr D. Roemers, mr M.A. van der Ham en mr F.W. du Marchie Sarvaas, in tegenwoordigheid van mr R.H.L. Dallinga, als griffier, en uitgesproken in het openbaar op 8 februari 2002.

w.g. D. Roemers w.g. R.H.L. Dallinga