

ECLI:NL:CBB:2020:479

Instantie	College van Beroep voor het bedrijfsleven
Datum uitspraak	21-07-2020
Datum publicatie	21-07-2020
Zaaknummer	18/2829
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - enkelvoudig Proceskostenveroordeling Schadevergoedingsuitspraak
Inhoudsindicatie	artikel 23, derde lid, van de Meststoffenwet artikel 23, zesde lid, van de Meststoffenwet artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EP) Fosfaatrechten. Knelgevallenregeling. Appellante doet een beroep op de knelgevallenregeling gelet op het feit dat haar aannemer failliet is gegaan alvorens de bouw van de ligboxenstal gereed was, waardoor de uitbreiding tot stilstand is gekomen, in combinatie met het feit dat haar bedrijfshoofd arbeidsongeschikt is verklaard. Het College is met verweerder van oordeel dat appellante geen succesvol beroep kan doen op de knelgevallenregeling. Stagnatie in de groei ten gevolge van buitengewone omstandigheden, kan niet worden gecompenseerd. Voor het naast de arbeidsongeschiktheid tevens meenemen van de omstandigheid van een faillissement van de aannemer laat de knelgevallenregeling geen ruimte. Appellante heeft niet aannemelijk gemaakt dat het fosfaatrechtenstelsel een individuele en buitensporige last op haar legt. Gezien het moment in tijd waarop appellante de investeringen zijn gedaan, acht het College die beslissingen, mede gezien in het licht van de afschaffing van het melkquotum en de maatregelen die in verband met die afschaffing te verwachten waren niet navolgbaar.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

uitspraak

COLLEGE VAN BEROEP VOOR HET BEDRIJFSLEVEN

zaaknummer: 18/2829

uitspraak van de enkelvoudige kamer van 21 juli 2020 in de zaak tussen

de stille maatschap [naam 1] en [naam 2], te [plaats] , appellante
(gemachtigde: mr. R.A.M. Verkoijen),

en

de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, verweerder

(gemachtigden: mr. M.J.H. van der Burgt en J. Blaauw)

en

de Staat der Nederlanden (de minister van Justitie en Veiligheid), de Staat.

Procesverloop

Bij besluit van 5 januari 2018 (het primaire besluit) heeft verweerder op grond van artikel 23, derde lid, van de Meststoffenwet (Msw) het fosfaatrecht van appellante vastgesteld.

Bij besluit van 25 oktober 2018 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van appellante deels gegrond verklaard, het besluit van 5 januari 2018 herroepen en het fosfaatrecht hoger vastgesteld.

Appellante heeft beroep ingesteld tegen het bestreden besluit.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 25 mei 2020. Aan de zitting hebben deelgenomen namens appellante [naam 1] , bijgestaan door de gemachtigde en de gemachtigden van verweerder.

Het College heeft de Staat als partij aangemerkt in verband met overschrijding van de redelijke termijn.

Overwegingen

Relevante bepalingen

- 1.1 Ingevolge artikel 23, derde lid, van de Msw stelt de minister het op een bedrijf rustende fosfaatrecht per 1 januari 2018 vast in overeenstemming met de forfaitaire productie van dierlijke meststoffen in een kalenderjaar door melkvee dat op 2 juli 2015 op het bedrijf is gehouden en geregistreerd.
- 1.2 Ingevolge artikel 23, zesde lid van de Msw (de knelgevallenregeling) wordt, indien een landbouwer voor 1 april 2018 meldt en aantoont dat het krachtens het derde lid op het bedrijf rustende fosfaatrecht minimaal vijf procent lager is door bouwwerkzaamheden, diergezondheidsproblemen, ziekte, ziekte of overlijden van een persoon van het samenwerkingsverband van de landbouwer of een bloed- of aanverwant in de eerste graad, of vernieling van de melkveestallen, door de minister het fosfaatrecht bepaald aan de hand van het melkvee waarover deze landbouwer zonder deze buitengewone omstandigheden zou hebben beschikt.
- 1.3 Het recht op eigendom is neergelegd in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EP). Het verzekert het recht op het ongestoord genot van eigendom, maar tast op geen enkele wijze het recht aan dat een Staat

heeft om die wetten toe te passen die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang.

Feiten

- 2.1 Appellante exploiteert een melkveehouderij in [plaats] .
- 2.2 Aan appellante is op 28 september 2012 een omgevingsvergunning en op 29 juni 2012 een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 verleend voor de bouw van een ligboxenstal en het houden van 192 stuks melk- en kalfkoeien en 180 stuks jongvee. Op 14 januari 2014 heeft appellante een aannemovereenkomst gesloten met aannemersbedrijf [naam 3] B.V. ter hoogte van 560.000,-- voor de bouw van een ligboxenstal. Op 4 november 2014 is de aannemer failliet verklaard. De bouw van de stal was op de peildatum 2 juni 2015 nog niet afgerond.
- 2.3 Vanwege gezondheidsproblemen was [naam 1] vanaf 23 september 2014 volledig arbeidsongeschikt. Op 7 februari 2018 heeft appellante met oog hierop bij verweerder een melding bijzondere omstandigheden gedaan.
- 2.4 Op 2 juli 2015 hield appellante 71 melk- en kalfkoeien en 69 stuks jongvee.

Besluiten van verweerder

- 3.1 Bij het primaire besluit heeft verweerder het fosfaatrecht van appellante (na toepassing van de generieke korting) vastgesteld op 3.302 kg op grond van de dierenaantallen die op 2 juli 2015 op het bedrijf aanwezig waren.
- 3.2 Bij het bestreden besluit heeft verweerder het bezwaar gedeeltelijk gegrond verklaard, het primaire besluit van 5 januari 2018 herroepen en het fosfaatrecht van appellante (na toepassing van de generieke korting) vastgesteld op 3.558 kg. Verweerder heeft het beroep van appellante om toepassing van de knelgevallenregeling in verband met ziekte van de ondernemer gehonoreerd. Verweerder heeft het verzoek om vergoeding van de in bezwaar gemaakt kosten afgewezen omdat de herroeping volgens verweerder niet zijn oorzaak vindt in aan hem te wijten onrechtmatigheid. Daartoe is volgens verweerder van belang dat appellante pas vanaf 1 januari 2018, derhalve ná het primaire besluit, de mogelijkheid had haar bijzondere omstandigheden te melden.

Beroepsgronden

- 4.1 Appellante meent dat aan haar 6.681 kg fosfaatrecht had moeten worden toegekend, omdat zij zonder de aanwezigheid van buitengewone omstandigheden zou zijn gegroeid naar het beoogde niveau van 155 stuks melk- en kalfkoeien en 120 stuks jongvee, waarop zij haar investeringen heeft gebaseerd. Appellante heeft voor de buitengewone omstandigheden verwezen naar het feit dat de aannemer failliet is gegaan alvorens de bouw van de ligboxenstal gereed was, waardoor de uitbreiding tot stilstand is gekomen, in combinatie met het feit dat [naam 1] arbeidsongeschikt is verklaard. In verband hiermee dient de situatie van appellante te worden beschouwd als knelgeval. Appellante acht de uitspraken van het College met betrekking tot het buiten beschouwing laten van op 2 juli 2015 niet-gerealiseerde groei bij toepassing van de knelgevallenregeling principieel onjuist. Anders dan het College tot nu toe heeft geoordeeld biedt, volgens appellante, de tekst van artikel 23, zesde lid, van de Msw en de wetshistorie geen grond voor het oordeel dat bij toepassing van de knelgevallenregeling hiermee geen rekening mag worden gehouden. Appellante vraagt het College het beroep te verwijzen naar de grote kamer en zijn oordeel op dit punt te herzien.
- 4.2 Verder voert zij aan dat zij investeringen heeft gedaan om haar bedrijf uit te breiden. Op het moment dat zij deze investeringen deed, was niet voorzienbaar (dan wel slechts gedeeltelijk voorzienbaar) dat deze uitbreiding niet mogelijk zou zijn of in de nabije toekomst beperkt zou worden.

- 4.3 Appellante stelt dat in haar geval sprake is van een individuele en buitensporige last. Ten opzichte van andere melkveehouders is zij buitensporig getroffen door de invoering van het fosfaatrechtenstelsel, omdat zij voor de peildatum onomkeerbare financiële verplichtingen is aangegaan om haar bedrijf te kunnen uitbreiden. De aan appellante toegezegde subsidie voor de IDS-stal is niet toegewezen omdat de stal niet tijdig is afgebouwd. Daarnaast heeft zij (achteraf ten onrechte) geïnvesteerd in ammoniak-emissierechten. Indien het aannemersbedrijf niet failliet was gegaan en [naam 1] niet tijdelijk arbeidsongeschikt was geworden, had appellante op 2 juli 2015 kunnen beschikken over tenminste 155 melk- en kalfkoeien en 120 stuks jongvee. Met het toegewezen aantal fosfaatrechten kan appellante het beoogde aantal dieren echter niet houden. De continuïteit van haar bedrijf is in gevaar nu zij de eerder gedane investeringen niet kan terugverdienen. Appellante kan ook geen grond verkopen om aan haar financiële verplichtingen jegens derden te voldoen, omdat de grondgebondenheid dan nog verder onder druk komt te staan en daarmee de continuïteit van het bedrijf. Appellante verwijst ter onderbouwing hiervan naar een door haar overgelegd rentabiliteitsoverzicht.
- 4.4 Appellante stelt zich verder op het standpunt dat haar ten onrechte geen ontheffing ingevolge artikel 38, tweede lid, van de Mws is verleend.
- 4.5 Indien komt vast te staan dat verweerder te weinig fosfaatrechten heeft vastgesteld, is hij schadeplichtig. Appellante staat open voor een financiële compensatie van de schade, zodat daarmee zelf fosfaatrechten kunnen worden aangekocht. Indien en voor zover het College meent dat de invoering van het stelsel van fosfaatrechten gedeeltelijk voorzienbaar was, dient verweerder de met het niet voorzienbare deel samenhangende schade van appellante te vergoeden.
- 4.6 Appellante voert tevens aan dat verweerder ten onrechte geen vergoeding heeft toegekend voor de door haar gemaakte proceskosten in de bezwaarfase. Zij stelt zich op het standpunt dat bij de herroeping van het primaire besluit sprake is van aan verweerder te wijten onrechtmatigheid omdat zij al ruim voor het primaire besluit, bij de melding van 29 maart 2017 in het kader van de Regeling fosfaatreductieplan, verweerder heeft geïnformeerd over de haar betreffende bijzondere omstandigheden.
- 4.7 Vanwege overschrijding van de redelijke termijn heeft appellante in haar aanvullend beroepsschrift van 3 februari 2010 verzocht om het vaststellen van een immateriële schadevergoeding.

Standpunt van verweerder

- 5.1 Verweerder is van oordeel dat de knelgevallenregeling juist is toegepast. Met de arbeidsongeschiktheid van [naam 1] heeft verweerder in het bestreden besluit reeds voldoende rekening gehouden.
- 5.2 Verweerder betwist dat op appellante een individuele en buitensporige last rust. Daartoe voert verweerder aan dat appellante forse investeringen is aangegaan met als doel uitbreiding naar 155 melk- en kalfkoeien en 120 stuks jongvee, welke uitbreiding op de peildatum 2 juli 2015 nog niet geëffectueerd was. Daarbij is verweerder van mening dat het bedrijf van appellante niet individueel afwijkt van andere bedrijven die in het zicht van het aflopen van het melkquotum per april 2015 zijn gaan uitbreiden.

Beoordeling

- 6.1 Naar het oordeel van het College heeft verweerder een juiste toepassing gegeven aan de knelgevallenregeling door uit te gaan van een voor het intreden van de buitengewone omstandigheid (arbeidsongeschiktheid van [naam 1]) gelegen alternatieve peildatum, in dit geval 23 september 2014. Dit betekent dat verweerder een juiste toepassing heeft gegeven aan de knelgevallenregeling voor wat betreft de dieraantallen. Zoals volgt uit eerdere rechtspraak van het College, bijvoorbeeld de uitspraken van 9 januari 2019 (ECLI:NL:CBB:2019:4) en 11 juni 2019 (ECLI:NL:CBB:2019:232), moet

bij beoordeling van de knelgevallenregeling een vergelijking worden gemaakt tussen de bedrijfssituatie voor het moment van het intreden van de buitengewone omstandigheid en de bedrijfssituatie op de peildatum. Dat kan tot gevolg hebben dat de stagnatie in de groei ten gevolge van buitengewone omstandigheden, niet meer kan worden gecompenseerd. Hiermee wordt aangesloten bij de uitdrukkelijke wens van de wetgever om (nog) niet gerealiseerde uitbreidingen niet in aanmerking te nemen bij de vaststelling van het fosfaatrecht.

Anders dan appellante heeft betoogd, biedt de tekst van artikel 23, zesde lid, van de Msw geen uitsluitel over de vraag of niet gerealiseerde uitbreiding dient te worden gecompenseerd in het kader van de knelgevallenregeling. De meervoudige kamer van het College heeft reeds meermaals geoordeeld dat op grond van de wetsgeschiedenis moet worden aangenomen dat de wetgever heeft beoogd om niet alleen (beoogde en gerealiseerde) uitbreidingen na 2 juli 2015, maar ook niet gerealiseerde uitbreidingen op de peildatum buiten beschouwing te laten bij de vaststelling van de situatie die in redelijkheid op het bedrijf mocht worden verwacht. In hetgeen door appellante wordt aangevoerd, ziet het College geen aanleiding om van vorengenoemde wetsuitleg en jurisprudentie af te wijken. De enkelvoudige kamer ziet evenmin grond om de zaak terug te verwijzen naar een meervoudige kamer. Dit nog daargelaten dat de door appellante gewenste vervolgwijziging door een meervoudige kamer naar een grote kamer als bedoeld in artikel 8:10a, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) slechts mogelijk is indien sprake is van een rechtsvraag die effect kan hebben op de rechtsontwikkeling in andere rechtsgebieden en het door appellante aangevoerde daar geen zicht op geeft.

Voor het naast de arbeidsongeschiktheid van [naam 1] tevens meenemen van de omstandigheid van een faillissement van de aannemer hoe betreurenswaardig dit voor appellante ook is uitgekapt laat de knelgevallenregeling geen ruimte. Een omstandigheid als het faillissement van de aannemer betreft namelijk niet een van de in artikel 23, zesde lid, van de Meststoffenwet limitatief opgesomde omstandigheden waarvoor de knelgevallenregeling geldt. Verweerder heeft zich bij de toepassing van de knelgevallenregeling dan ook terecht uitsluitend gebaseerd op de arbeidsongeschiktheid van [naam 1]. De beroepsgrond treft geen doel.

6.2 Het College heeft eerder geoordeeld dat het fosfaatrechtenstelsel, op het niveau van de regeling geen strijd oplevert met artikel 1 van het EP. Het College verwijst hiervoor naar zijn heropeningsbeslissing van 17 oktober 2018 (ECLI:NL:CBB:2018:522) en uitspraken van 9 januari 2019 (ECLI:NL:CBB:2019:1-7). In de uitspraak van 23 juli 2019 (ECLI:NL:CBB:2019:291) heeft het College dit oordeel verder gemotiveerd. Gelet op hetgeen in voornoemde uitspraken is overwogen, bestaat voor het aannemen van een gedeeltelijke voorzienbaarheid geen grond (zie onder meer uitspraak van 10 september 2019, ECLI:NL:CBB:2019:412).

6.3 Appellante heeft niet aannemelijk gemaakt dat het fosfaatrechtenstelsel een individuele en buitensporige last op haar legt. Het College overweegt hiertoe als volgt.

6.3.1 Bij de beoordeling of de last voor de betrokken melkveehouder buitensporig is, weegt het College alle betrokken belangen van het individuele geval. In dat verband is vooral relevant de mate waarin het fosfaatrechtenstelsel de individuele melkveehouder raakt. Niet ieder vermogensverlies als gevolg van het fosfaatrechtenstelsel en het toegekende fosfaatrecht vormt een buitensporige last. Voor de situatie waarin sprake is van een uitbreiding van het bedrijf, zoals hier, is het verder van belang of en zo ja op welk moment, in welke mate en met welke noodzaak of andere motieven de melkveehouder zijn bedrijf legaal heeft uitgebreid op grond van door de overheid verleende vergunningen voor het houden van specifieke aantallen melkvee en daartoe onomkeerbare investeringen is aangegaan (zie de uitspraak van 23 juli 2019, hiervoor aangehaald, onder 6.8.2).

6.3.2 Zoals het College heeft overwogen in zijn uitspraak van 25 februari 2020 (ECLI:NL:CBB:2020:114, onder 6.7) ontstaat de last op 1 januari 2018, het moment waarop het fosfaatrechtenstelsel van kracht werd, en bestaat de last van de individuele melkveehouder in beginsel uit het aantal fosfaatrechten dat hij als gevolg van het fosfaatrechtenstel tekortkomt om

zijn bestaande, c.q. aantoonbaar voorgenomen, bedrijfsvoering (inclusief de uitbreidingsplannen) te kunnen voeren.

- 6.3.3 Bij de beoordeling of de last buitensporig is, staat voorts voorop dat de beslissingen van melkveehouders om te investeren in productiemiddelen als stallen, grond, melkvee en machines, om deze te verhuren of te verkopen, of om bestaande stalruimte (nog) niet te benutten, moeten worden gezien als ondernemersbeslissingen waaraan risico's inherent zijn. Het College hanteert als uitgangspunt dat de individuele melkveehouder zelf de gevolgen van die risico's draagt en dat niet ieder vermogensverlies als gevolg van het fosfaatrechtstelsel een individuele en buitensporige last vormt. Dit uitgangspunt wordt alleen bij uitzondering verlaten. Daarvoor moet dan wel de ondernemersbeslissing in de gegeven omstandigheden wat betreft het tijdstip waarop de beslissing is genomen, de omstandigheden waaronder de beslissing is genomen, de mate waarin en de reden waarom is geïnvesteerd navolgbaar zijn, mede bezien in het licht van de afschaffing van het melkquotum en de maatregelen die in verband met die afschaffing te verwachten waren en waarover het College in zijn uitspraak van 23 juli 2019 (hiervoor aangehaald, onder 6.7.5.4) heeft geoordeeld. Bovendien moeten er goede redenen zijn om aan te nemen dat geen evenwicht bestaat tussen de belangen die zijn gediend met het fosfaatrechtstelsel (de bescherming van het milieu en de volksgezondheid en het voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit de Nitraatrichtlijn) en de belangen van de melkveehouder (zie de uitspraak van het College van 25 februari 2020, hiervoor aangehaald, onder 6.9).
- 6.3.4 Over de betekenis van financiële rapportages als bewijsmiddel, heeft het College in de uitspraak van 25 februari 2020 (hiervoor aangehaald, onder 6.13) overwogen dat hij daaraan slechts beperkte waarde toekent. Dat een rapportage aangeeft dat bedrijfscontinuïteit met het vastgestelde aantal fosfaatrechten niet realistisch is, laat met name zien dat de last substantieel is en vormt verder een factor van belang in de uiteindelijke beoordeling of er goede redenen zijn om de belangen van de melkveehouder zwaarder te laten wegen dan de belangen die gediend zijn met het fosfaatrechtstelsel, maar betekent op zich zelf genomen niet dat de last ook individueel en buitensporig is. Omgekeerd is het ook niet zo dat een dergelijke last slechts wordt aangenomen indien de bedrijfscontinuïteit op het spel staat.
- 6.3.5 Voor appellante komt de last als gevolg van het fosfaatrechtstelsel op basis van de hiervoor onder 6.3.2 weergegeven vergelijking neer op 3.123 kg (de gewenste hoeveelheid fosfaatrecht 6.681 kg toegekende hoeveelheid fosfaatrecht 3.558 kg). Het College wil wel aannemen dat appellante door het fosfaatrechtstelsel financieel wordt geraakt, maar dat alleen is onvoldoende om aan te nemen dat sprake is van een individuele en buitensporige last. Zoals onder 6.3.3 is overwogen, draagt appellante zelf de risico's die zijn verbonden aan haar investeringsbeslissingen en kan zij de nadelige gevolgen van een door haar genomen beslissing om uit te breiden in beginsel niet afwentelen. In hetgeen appellante heeft aangevoerd, ziet het College geen aanleiding om hier van dat uitgangspunt af te wijken.
- 6.3.6 In dat verband is van belang dat appellante in 2014 gestart is met de beoogde uitbreiding. Gezien het moment in tijd waarop de investeringen zijn gedaan, acht het College die beslissingen, mede bezien in het licht van de afschaffing van het melkquotum en de maatregelen die in verband met die afschaffing te verwachten waren waarover het College in de uitspraak van 23 juli 2019 (onder 6.7.5.4) heeft geoordeeld, niet navolgbaar. Het had voor melkveehouders al vanaf het moment (2009) dat bekend werd dat het melkquotum zou worden afgeschaft en bijgevolg een einde zou komen aan de begrenzing van mestproductie voor rundvee, redelijkerwijs duidelijk moeten zijn dat een ongeremde groei van de melkveehouderij niet mogelijk was en dat in verband met die afschaffing maatregelen te verwachten waren. Reeds in 2013 is gewaarschuwd dat (dreigende) overschrijding van het fosfaatproductieplafond kon leiden tot productiebeperkende maatregelen, waaronder dierrechten. Ook daarna zijn in aanloop naar de afschaffing van het melkquotum nog verschillende soortgelijke waarschuwingen vanuit de markt en de overheid gevolgd. Appellante had daarom ten tijde van haar uitbreidingsplannen,

ook vanuit deze invalshoek, een zekere mate van voorzichtigheid kunnen en moeten betrachten en zich moeten realiseren dat de uitbreiding voor haar meer dan de gebruikelijke ondernemersrisicos met zich zou brengen. De keuze voor aankoop van ammoniak-emissierechten is een ondernemerskeuze. Dat die keuze achteraf niet de juiste blijkt te zijn, behoort tot het ondernemersrisico van appellante. Dat geldt ook voor het faillissement van de aannemer en in het verlengde daarvan het mislopen van de IDS-subsidie, ondanks dat het faillissement, met name vanwege het moment in tijd waarop het plaatsvond en de juridische nasleep daarvan, appellante zeer hard treft in haar bedrijfsvoering. Compensatie voor het door het faillissement veroorzaakte financiële nadeel kan niet in deze procedure worden gevonden. Voor de arbeidsongeschiktheid van haar bedrijfshoofd is appellante reeds voldoende gecompenseerd. Zoals overwogen onder 6.3.4 kan aan het door appellante overgelegde rentabiliteitsoverzicht in dit verband niet de waarde worden toegekend die appellante daaraan gehecht wenst te zien. Te meer nu dit overzicht geen inzicht biedt in de mate waarin het bedrijf van appellante financieel wordt geraakt door het fosfaatrechtenstelsel.

6.3.8 De bescherming van het milieu en de volksgezondheid en het voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit de Nitraatrichtlijn wegen in dit geval zwaarder dan de belangen van appellante. De beroepsgrond treft geen doel.

6.4 Het bestreden besluit is niet in strijd met artikel 1 van het EP. Verweerder heeft daarom geen aanleiding hoeven zien voor verlening van ontheffing op grond van artikel 38, tweede lid, van de Msw. Voor financiële compensatie van appellante bestaat derhalve geen aanleiding.

6.5 De beroepsgrond van appellante dat verweerder ten onrechte bij het bestreden besluit niet de in de bezwaarfase gemaakte proceskosten heeft vergoed, slaagt. Verweerder heeft in het bestreden besluit ten onrechte geconcludeerd dat het primaire besluit niet is herroepen vanwege een aan hem te wijten onrechtmatigheid en dat om die reden geen aanleiding bestaat voor vergoeding van de kosten in bezwaar. Dat hij de melding bijzondere omstandigheden niet bij de totstandkoming van het primaire besluit kon betrekken, ziet eraan voorbij dat de toepassing van artikel 23, zesde lid, van de Msw een besliscomponent vormt van de vaststelling van het fosfaatrecht. Het is aan verweerder om de voor die vaststelling benodigde gegevens te verzamelen en hij draagt de verantwoordelijkheid voor de juistheid van alle besliscomponenten van het primaire besluit (zie ook de uitspraak van 3 maart 2020, ECLI:NL:CBB:2020:136). Appellante heeft verweerder op

29 maart 2017 en dus vóór de totstandkoming van het primaire besluit reeds door middel van een daartoe bestemd formulier Bijzondere omstandigheden fosfaatreductieplan 2017 en daarbij behorende bijlagen gewezen op bijzondere omstandigheden gelegen in ziekte / overlijden en verbouwing. Verweerder kan de onrechtmatigheid van het (herroepen) primaire besluit worden aangerekend. Daarmee is aan de vereisten van artikel 7:15 van de Awb (Algemene wet bestuursrecht) voldaan.

6.6 Wat betreft het verzoek van appellante om vergoeding van immateriële schade vanwege het overschrijden van de redelijke termijn, overweegt het College het volgende.

Het College stelt vast dat de redelijke termijn als bedoeld in artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden is verstreken na afloop van de termijn van zes weken voor het doen van uitspraak. Het gaat hier om een niet-punitieve procedure die volgt op een primair besluit dat is bekend gemaakt na 1 februari 2014. In dat geval geldt als uitgangspunt dat de bezwaar- en beroepsfase tezamen niet langer mogen duren dan twee jaar. Daarbij mag de behandeling van het bezwaar ten hoogste een half jaar en de behandeling van het beroep ten hoogste anderhalf jaar duren. Dit behoudens factoren die onder omstandigheden aanleiding kunnen geven overschrijding van deze behandelingsduren gerechtvaardigd te achten. Verweerder heeft het bezwaarschrift op 15 februari 2018 ontvangen. Op het moment van het doen van deze uitspraak is de tweejaarstermijn met ruim vijf maanden overschreden. Van factoren die onder omstandigheden aanleiding kunnen geven overschrijding van de behandelingsduur gerechtvaardigd te achten is geen sprake. Appellante heeft daarom recht op 500,- schadevergoeding. Het College stelt vast dat de behandeling van het bezwaar meer dan een half jaar te weten acht maanden en een week in beslag

heeft genomen en tevens de behandeling van het beroep meer dan anderhalf jaar te weten een jaar en zeven maanden en drie weken heeft geduurd. In zaken waarin de bestuurlijke en de rechterlijke fase tezamen zo lang hebben geduurd dat de redelijke termijn is overschreden, dient de rechter met het oog op toekenning van een vergoeding voor immateriële schade vanwege dat tijdsverloop te beoordelen op welke wijze de termijnoverschrijding moet worden toegerekend aan de bestuurlijke en aan de rechterlijke fase. De veroordeling tot vergoeding van die schade moet naar evenredigheid daarmee worden uitgesproken ten laste van het bestuursorgaan respectievelijk de Staat. Voor de berekening van het bedrag aan schadevergoeding dat voor rekening komt van verweerder onderscheidenlijk van de Staat wordt de methode gevolgd die is uiteengezet in het arrest van de Hoge Raad van 19 februari 2016 (ECLI:NL:HR:2016:252) en ook volgt uit de uitspraak van het College van 7 januari 2020 (ECLI:NL:CBB:2020:1). Van de overschrijding is na afronden een periode van drie maanden toe te rekenen aan de bezwaarfase. Dit betekent dat een deel van de overschrijding van de redelijke termijn twee maanden voor rekening van de Staat komt en het resterende deel drie maanden voor rekening van verweerder.

Het College zal daarom op de voet van artikel 8:88 van de Awb verweerder veroordelen tot betaling van een bedrag van 300,- ($3/5 \times 500,-$) aan appellante en de Staat veroordelen tot betaling van een bedrag van 200,- ($2/5 \times 500,-$) aan appellante.

Slotsom

- 7.1 Gelet op wat hiervoor is overwogen onder 6.5, is het beroep gegrond. Het bestreden besluit moet worden vernietigd wegens strijd met artikel 7:15, tweede lid, van de Awb, voor zover daarin is nagelaten appellante een vergoeding toe te kennen voor de bezwaarkosten. Het College zal met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb alsnog verweerder veroordelen deze kosten te vergoeden aan appellante.
- 7.2 Omdat het College het beroep gegrond verklaart, bepaalt het College dat verweerder aan appellante het door haar betaalde griffierecht vergoedt.
- 7.3 Het College veroordeelt verweerder in de proceskosten van appellante in bezwaar en in beroep. Deze kosten worden op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vastgesteld op 1.575,- (1 punt voor het indienen van een bezwaarschrift, 1 punt voor het indienen van het beroepschrift en 1 punt voor het deelnemen aan de zitting met een waarde per punt van 525,-). Het verzoek om vergoeding van gemaakte deskundigenkosten heeft appellante ter zitting ingetrokken.

Beslissing

Het College:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit voor zover vergoeding van de bezwaarkosten is afgewezen en bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde deel van het bestreden besluit;
- veroordeelt verweerder tot betaling aan appellante van een schadevergoeding van 300,- ;
- veroordeelt de Staat tot betaling aan appellante van een schadevergoeding van 200,-;
- bepaalt dat verweerder het betaalde griffierecht van 338,- aan appellante dient te vergoeden;

- veroordeelt verweerder in de proceskosten van appellante tot een bedrag van in totaal 1.575,-.

Deze uitspraak is gedaan door mr. M. van Duuren, in aanwezigheid van mr. Y.R. Boonstra-van Herwijnen, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 21 juli 2020.

De voorzitter is niet in de gelegenheid De griffier is niet in de gelegenheid
de uitspraak te ondertekenen de uitspraak te ondertekenen