

ECLI:NL:CBB:2021:688

Instantie	College van Beroep voor het bedrijfsleven
Datum uitspraak	06-07-2021
Datum publicatie	06-07-2021
Zaaknummer	19/1688
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	GLB; schadevergoeding wegens onrechtmatig besluit tot weigering van betalingsrechten
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

uitspraak

COLLEGE VAN BEROEP VOOR HET BEDRIJFSLEVEN

zaaknummer: 19/1688

uitspraak van de meervoudige kamer van 6 juli 2021 in de zaak tussen

[naam onderneming] , te [plaats] , verzoekster

(gemachtigde: mr. drs. C.C. van Harten),

en

de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, verweerder

(gemachtigde: mr. M. Wullink).

Procesverloop

Bij verzoekschrift van 11 november 2019 heeft verzoekster het College verzocht om verweerder te veroordelen tot het vergoeden van door haar geleden schade.

Verweerder heeft bij brief van 26 maart 2020 op dat verzoek gereageerd.

Verzoekster heeft een nader stuk ingediend.

De zaak is aanvankelijk door de meervoudige kamer verwezen naar de enkelvoudige kamer. De enkelvoudige kamer heeft de zaak terugverwezen naar de meervoudige kamer, omdat de zaak naar haar oordeel ongeschikt is voor behandeling door één rechter.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 2 juni 2021. Partijen hebben zich laten vertegenwoordigen door hun gemachtigden.

Overwegingen

1. Verzoekster legt aan haar vordering ten grondslag dat verweerder onrechtmatig jegens haar heeft gehandeld, doordat hij bij besluit van 1 maart 2016 haar aanvraag om toewijzing van betalingsrechten heeft afgewezen en die afwijzing, ondanks het daartegen door haar gemaakte bezwaar, bij besluit van 29 juli 2016 heeft gehandhaafd. Tijdens de beroepsprocedure heeft verweerder bij besluit van 30 april 2018 alsnog 55,60 betalingsrechten toegewezen en daarmee de onrechtmatigheid van zijn besluit van 1 maart 2016 erkend. Verzoekster stelt dat zij in de jaren 2016 en 2017 een deel van de in beroep verkregen betalingsrechten niet (meer) heeft kunnen verzilveren, omdat zij in die jaren (tijdelijk) respectievelijk 17,25 ha en 12,68 ha heeft verpacht zonder verhuur van betalingsrechten. Deze (extra) betalingsrechten waren immers nog niet aan haar toegewezen. Daardoor heeft zij schade geleden, inkomsten gederfd, namelijk 6.664,07 over 2016 en 4.930,73 over 2017.

2.

Verweerder betwist dat sprake is van een onrechtmatige daad in de zin van artikel 6:162 van het Burgerlijk Wetboek (BW) die verweerder verplicht tot vergoeding van de door verzoekster geleden schade. Daartoe voert verweerder aan dat hij, nadat hij alsnog betalingsrechten aan verzoekster heeft toegewezen, de uitbetaling van de basis- en vergroeningsbetaling over de jaren 2016 en 2017 opnieuw heeft vastgesteld en de betalingsrechten heeft uitbetaald voor zover verzoekster deze uitbetaling had aangevraagd. Verzoekster heeft daarmee uitbetaald gekregen wat zij maximaal uitbetaald kon krijgen. De geldende regelgeving laat niet toe dat verzoekster (nu nog) haar aanvraag wijzigt (en om uitbetaling van meer betalingsrechten vraagt). Deze procedure van artikel 8:88, eerste lid, aanhef en onder a, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) leent zich evenmin voor het (laten) uitbetalen van meer betalingsrechten. Daarbij komt dat geen sprake is van een causaal verband tussen het (achteraf ten onrechte) niet toewijzen van betalingsrechten in het besluit van 1 maart 2016 en het niet kunnen (laten) verzilveren van (een deel van) de alsnog bij besluit van 30 april 2018 toegewezen betalingsrechten. De oorzaak van de schade is veeleer gelegen in de door verzoekster gemaakte keuze om een deel van haar landbouwgrond te verhuren zonder bij verweerder opgave te doen van de voorgenomen overdracht van betalingsrechten. Daarmee wordt volgens verweerder het causaal verband verbroken en is de (gevolg-)schade niet aan verweerder toerekenbaar. Tot slot bestrijdt verweerder de gestelde omvang van de schade, omdat hij niet op de hoogte is van de exacte condities waaronder de betalingsrechten hadden kunnen worden verhuurd.

3. Op grond van artikel 8:88, eerste lid, aanhef en onder a, van de Awb is de bestuursrechter bevoegd op verzoek van een belanghebbende een bestuursorgaan te veroordelen tot vergoeding van schade die de belanghebbende lijdt of zal lijden als gevolg van, voor zover hier van belang, een onrechtmatig besluit.

3.1 Bij de beoordeling van het verzoek om schadevergoeding zoekt het College zoveel mogelijk aansluiting bij het schadevergoedingsrecht in het BW.

3.2 Wanneer een besluit door het College is vernietigd of herroepen staat daarmee de onrechtmatigheid van het besluit vast. Datzelfde geldt in beginsel wanneer verweerder een besluit heeft ingetrokken of herroepen en in plaats daarvan een besluit heeft genomen waarbij aan de landbouwer een hoger aantal betalingsrechten is toegewezen, omdat hierin een erkenning moet worden gelezen van de onrechtmatigheid van het ingetrokken of herroepen besluit althans voor zover daarbij een lager aantal betalingsrechten was toegewezen. De landbouwer dient vervolgens aan te tonen dat hij schade heeft geleden ten gevolge van de onrechtmatige besluitvorming.

3.3 Hier doet zich de situatie voor dat verweerder het besluit van 1 maart 2016 heeft herroepen en in het besluit van 30 april 2018, daarbij haar aanvraag nagenoeg volgend, aan verzoekster alsnog 55,60 betalingsrechten heeft toegewezen. Verweerder heeft vervolgens alsnog de door verzoekster over 2015, 2016 en 2017 aangevraagde uitbetaling volledig toegekend. Daarmee heeft verweerder naar het oordeel van het College de onrechtmatigheid van zijn besluit erkend. Zodoende neemt het College de

onrechtmatigheid van het besluit van 1 maart 2016 tot uitgangspunt bij zijn beoordeling van verzoeksters vordering.

3.4 Verweerder is alleen aansprakelijk voor de door verzoekster geleden schade als die schade het gevolg is van het onrechtmatig handelen van verweerder. Of dat causaal verband bestaat wordt beantwoord aan de hand van de leer van het hypothetisch rechtmatig besluit: zou de schade ook zijn ontstaan als het onrechtmatige besluit van 1 maart 2016 wordt vervangen door een hypothetisch rechtmatig besluit? De Hoge Raad gebruikt daarvoor in zijn arrest van 6 januari 2017 (ECLI:NL:HR:2017:18) als maatstaf:

"hoe het bestuursorgaan zou hebben beslist (of gehandeld) indien het niet het onrechtmatige besluit had genomen. Het causale verband () waar het hier om gaat moet () worden vastgesteld door vergelijking van enerzijds de situatie zoals die zich in werkelijkheid heeft voorgedaan, en anderzijds de hypothetische situatie die zich zou hebben voorgedaan als de onrechtmatige gedraging achterwege was gebleven.

3.5 Verweerders eigen besluit van 30 april 2018 maakt hier duidelijk welk rechtmatig besluit hij op 1 maart 2016 had moeten nemen, namelijk de toekenning van 55,6 betalingsrechten. Partijen verschillen daarover ook niet van mening.

3.6 In dit geval leidt het besluit van verweerder van 30 april 2018, waarbij het aantal betalingsrechten rechtmatig is vastgesteld op 55,60, tot een ander rechtsgevolg dan het (herroepen) besluit van 1 maart 2016. De door verzoekster gestelde schade ziet op misgelopen inkomsten als gevolg van het niet kunnen verhuren van betalingsrechten tegelijk met de door haar in 2016 en 2017 verhuurde percelen landbouwgrond. Het College is van oordeel dat deze schade het rechtstreekse gevolg is van het herroepen besluit van 1 maart 2016. De keuze van verzoekster om al dan niet een deel van haar landbouwgrond te verhuren, kan, anders dan verweerder klaarblijkelijk meent, niet zonder meer los gezien worden van het besluit van 1 maart 2016 waarbij verweerder het verzoek om toewijzing van betalingsrechten heeft afgewezen. Indien verzoekster wel tijdig over het juiste aantal betalingsrechten had beschikt, had zij deze in de daaropvolgende jaren te gelden kunnen maken door deze aan de pachter(s) van haar grond (als onderdeel van de pacht) te verhuren dan wel door deze grond zelf te gebruiken en wel voor uitbetaling van de basis- en vergroeningsbetaling op te geven. Uit het voorgaande volgt dat er tussen het herroepen besluit van 1 maart 2016 en de door verzoekster gestelde schade, mede gelet op de aard van de schade en de aard van aansprakelijkheid, een zodanig verband bestaat, dat deze schade aan verweerder kan worden toegerekend. Dat verweerder de uitbetaling van de basis- en vergroeningsbetaling alsnog in overeenstemming heeft gebracht met de daartoe strekkende aanvragen van verzoekster over de jaren 2016 en 2017 vermindert weliswaar de schade, maar is voor het bepalen van (de omvang van) de aansprakelijkheid van geen betekenis. Evenmin valt in te zien op welke grond de omstandigheid dat verzoekster in de jaren 2016 en 2017 geen voorwaardelijke melding heeft gedaan van de voorgenomen overdracht van (toen nog niet haar ter beschikking staande) betalingsrechten, tot gevolg zou moeten hebben dat van het vereiste verband geen sprake meer is.

3.7 Verzoekster heeft gecijferd dat zij 11.594,80 heeft misgelopen door het niet kunnen verhuren van de betalingsrechten in de jaren 2016 en 2017. Dat schadebedrag is het product van het aantal hectaren verhuurde landbouwgrond en de waarde van de betalingsrechten in de jaren 2016 (275,12) en 2017 (275,13). Daar tegenover heeft verweerder volstaan met betwisting van het schadebedrag bij gebrek aan kennis over de voorwaarden waaronder de betalingsrechten zouden zijn verhuurd als verzoekster daarover op 1 maart 2016 had kunnen beschikken. Die betwisting is naar het oordeel van het College onvoldoende en hij zal daarom de gevorderde schade toewijzen, te vermeerderen met de wettelijke rente vanaf 1 juli 2017 voor het jaar 2016 en 1 juli 2018 voor het jaar 2017.

4. Het College ziet aanleiding te bepalen dat verweerder het door verzoekster betaalde griffierecht aan haar vergoedt en om verweerder te veroordelen in de proceskosten van verzoekster. De kosten worden

op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vastgesteld op 1.496,- (1 punt voor het indienen van het verzoekschrift en 1 punt voor het bijwonen van de zitting met een waarde per punt van 748,- en een wegingsfactor 1).

Beslissing

Het College:

- veroordeelt verweerder tot betaling aan verzoekster van een schadevergoeding van 11.594,80, bestaande uit een bedrag van 6.664,07 te vermeerderen met de wettelijke rente vanaf 1 juli 2017, en een bedrag van 4.930,73 te vermeerderen met de wettelijke rente vanaf 1 juli 2018;
- draagt verweerder op het betaalde griffierecht van 345,- aan verzoekster te vergoeden;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten van verzoekster tot een bedrag van 1.496,-.

Deze uitspraak is gedaan door mr. T. Pavićević, mr. R.C. Stam en mr. D. Brugman, in aanwezigheid van mr. C.E.C.M. van Roosmalen, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 6 juli 2021.

w.g. T. Pavićević De griffier is verhinderd
de uitspraak te ondertekenen.