

ECLI

ECLI:NL:RVS:2026:3367

Datum uitspraak

10 juni 2026

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 25 november 2021 heeft het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant aan Saanenhof voor schade die wilde zwijnen hebben toegebracht aan de door haar gepachte gronden een tegemoetkoming van € 2.799,20 toegekend. Saanenhof exploiteert een biologische geitenhouderij met een akkerbouwtak aan de Somerenseweg 39a in Heeze. Zij teelt onder meer (winter)tarwe als voer en stro voor de geiten. Sinds 1984 is Saanenhof een biologisch bedrijf en sinds 1998 een biologisch dynamisch bedrijf. Zij is SKAL- en Demeter gecertificeerd. Op 3 maart 2021 heeft Saanenhof schade door wilde zwijnen aan het gewas tarwe geconstateerd. Zij heeft voor de schade aan het gewas op 4 maart 2021 een tegemoetkoming aangevraagd. BIJ12, die de regeling voor faunaschade namens het college uitvoert, heeft een taxateur ingeschakeld. De taxateur heeft de percelen bezocht op 10 maart 2021. In zijn taxatierapport van 27 oktober 2021 heeft hij de schade op € 3.049,20 getaxeerd. De tegemoetkoming is voor schade die bestaat uit verminderde tarwe-opbrengst. Voor zover de schade bestaat uit verminderde stro-opbrengst heeft het college geen tegemoetkoming in de schade toegekend.

Volledige tekst

202502323/1/A2.

Datum uitspraak: 10 juni 2026

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. Saanenhof V.O.F., gevestigd in Heeze, gemeente Heeze-Leende,

2. het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant,

appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 14 maart 2025 in zaak nr. 23/2079 in het geding tussen:

Saanenhof

en

het college.

Procesverloop

Bij besluit van 25 november 2021 heeft het college aan Saanenhof voor schade die wilde zwijnen hebben toegebracht aan de door haar gepachte gronden een tegemoetkoming van € 2.799,20 toegekend.

Bij besluit van 10 juli 2023 heeft het college het door Saanenhof daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 14 maart 2025 heeft de rechtbank het door Saanenhof daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 10 juli 2023 vernietigd en het college opgedragen een nieuw besluit op het bezwaar van Saanenhof te nemen.

Tegen deze uitspraak hebben Saanenhof en het college hoger beroep ingesteld.

Saanenhof heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Bij besluit van 12 februari 2026 heeft het college het bezwaar van Saanenhof opnieuw ongegrond verklaard.

Saanenhof heeft gronden ingediend tegen het besluit van 12 februari 2026.

De Afdeling heeft de zaak, gelijktijdig met de zaak met nummer 202302322/1/A2, op een zitting behandeld op 26 maart 2026, waar Saanenhof, vertegenwoordigd door [gemachtigde], bijgestaan door mr. J.C.M. Damming, rechtsbijstandsverlener in Assen, en het college, vertegenwoordigd door mr. E.M. Reijnders en J.W. van der Meer, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Saanenhof exploiteert een biologische geitenhouderij met een akkerbouwtak aan de Somerenseweg 39a in Heeze. Zij teelt onder meer (winter)tarwe als voer en stro voor de geiten. Sinds 1984 is Saanenhof een biologisch bedrijf en sinds 1998 een biologisch dynamisch bedrijf. Zij is SKAL- en Demeter gecertificeerd.

2. Op 3 maart 2021 heeft Saanenhof schade door wilde zwijnen aan het gewas tarwe geconstateerd. Zij heeft voor de schade aan het gewas op 4 maart 2021 een tegemoetkoming aangevraagd. BIJ12, die de regeling voor faunaschade namens het college uitvoert, heeft een taxateur ingeschakeld. De taxateur heeft de percelen bezocht op 10 maart 2021. In zijn taxatierapport van 27 oktober 2021 heeft hij de schade op € 3.049,20 getaxeerd.

3. Het college heeft op 25 november 2021, gehandhaafd bij besluit van 10 juli 2023, na inhouding van een eigen risico van 5% op het getaxeerde schadebedrag, een

tegemoetkoming van € 2.799,20 toegekend. De tegemoetkoming is voor schade die bestaat uit verminderde tarwe-opbrengst. Voor zover de schade bestaat uit verminderde stro-opbrengst heeft het college geen tegemoetkoming in de schade toegekend.

Overgangsrecht

4. De rechtbank heeft terecht vastgesteld dat de Wet natuurbescherming (Wnb), zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing is.

Uitspraak van de rechtbank

5. De rechtbank heeft geoordeeld dat het college voor de graanprijzen de door haar gehanteerde systematiek van taxeren mocht toepassen en de graanprijs in het najaar na de oogst van graan mocht vaststellen. Ook mocht het college ervoor kiezen om te werken met een vaste tarweprijs en een vaste opbrengsthoeveelheid per ha. Volgens de rechtbank is het college niet verplicht om de schade vast te stellen aan de hand van de bedragen waarvoor Saanenhof vervangende tarwe heeft moeten inkopen. Ook was er voor het college geen aanleiding om in dit geval een uitzondering te maken op zijn werkwijze om de schade in het najaar vast te stellen. Daarbij neemt de rechtbank nog in aanmerking dat het college bij de vaststelling van de prijs rekening heeft gehouden met de biologische bedrijfsvoering van Saanenhof. Het college heeft rekening gehouden met de prijs van biologische granen die hoger ligt dan de prijs voor niet-biologische gangbare graansoorten. In zoverre is bij de prijsvaststelling ook de (biologische) bedrijfsvoering van Saanenhof verdisconteerd.

6. De rechtbank heeft echter geoordeeld dat de verwijzing van het college naar de Beleidsregel natuurbescherming Noord-Brabant (de beleidsregel) niet volstaat als motivering om voor de schade die bestaat uit verminderde stro-opbrengst geen tegemoetkoming toe te kennen. Daartoe overweegt zij dat de beleidsregel uitgaat van het geval dat in landbouwkundig en bedrijfseconomisch opzicht duidelijk een hoofdproduct of hoofdgewas is aan te wijzen. In die gevallen is schade aan bijproducten in de beleidsregel uitgesloten van een tegemoetkoming. In dit geval valt het stro van Saanenhof onder geen van beide categorieën. Het stro is net als de tarwe een productiemiddel dat verbouwd en gebruikt wordt in het productieproces van het bedrijf, om te komen tot een eindproduct (geitenkaas). Het tarwestro is geen hoofdproduct dat wordt verbouwd om verder te verhandelen. In dit geval wordt de tarwe verbouwd met het doel om de tarwe aan de geiten te voeden en om als stro voor de geiten in de stal te gebruiken. Ook in landbouwkundig opzicht kan in dit geval niet worden geoordeeld dat het deel van de tarwe dat zij gebruikt als voedingsmiddel als hoofdproduct moet worden beschouwd en het stro als ondergrond voor de geiten als bijproduct. Evenmin is gebleken dat de tarwe die als voeding voor de geiten wordt gebruikt belangrijker is dan het stro dat voor de ondergrond wordt gebruikt. De enkele verwijzing naar de beleidsregel volstaat daarom niet als motivering van de afwijzing van de aanvraag van Saanenhof om tegemoetkoming, aldus de rechtbank.

Oordeel van de Afdeling

7. De Afdeling beoordeelt hieronder eerst het hoger beroep van Saanenhof. Daarna beoordeelt zij het hoger beroep van het college.

Beoordeling van het hoger beroep van Saanenhof

8. Saanenhof betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college geen uitzondering hoefde te maken op zijn werkwijze om de schade in het najaar vast te stellen. Volgens haar doen zich in dit geval bijzondere omstandigheden voor die maken dat het handelen volgens de beleidsregel gevolgen heeft die onevenredig zijn in verhouding tot de

daarmee te dienen doelen. Saanenhof wijst erop dat de marktprijs voor vervangend voer sinds juli 2021 fors is gestegen. Door de onredelijk late uitbetaling in november 2021 heeft zij tegen veel hogere prijzen vervangend voer ingekocht dan waartegen een vergoeding is uitbetaald. Zij was vanwege de beperkte beschikbaarheid van financiële middelen binnen de bedrijfsvoering op het biologische geitenbedrijf niet in staat om eerder vervangend voer aan te kopen. Daarbij wijst zij ook erop dat zij voor schade aan andere gewassen, waaronder rogge, geen tegemoetkoming heeft ontvangen.

8.1. In artikel 6.1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wnb is bepaald dat gedeputeerde staten in voorkomende gevallen een tegemoetkoming verlenen in schade, geleden in hun provincie, aangericht door natuurlijk in het wild levende dieren die worden genoemd in bijlage IV, onderdeel a, bij de Habitatrichtlijn, bijlage II bij het Verdrag van Bern, bijlage I bij het Verdrag van Bonn of de bijlage, onderdeel a, bij deze wet. In het tweede lid, eerste volzin, is bepaald dat een tegemoetkoming als bedoeld in het eerste lid slechts wordt verleend voor zover een belanghebbende schade lijdt of zal lijden aangericht door dieren als bedoeld in het eerste lid, en die schade redelijkerwijs niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven. In het tweede lid, tweede volzin, is bepaald dat een tegemoetkoming naar billijkheid wordt bepaald.

8.2. Op grond van artikel 4.2, eerste lid, van de beleidsregel, wordt zowel de hoogte van de door één of meer natuurlijk in het wild levende, beschermde diersoorten aangerichte schade als de schadeveroorzakende diersoort, zodra daaromtrent een definitief oordeel kan worden gegeven, door de taxateur vastgesteld. Volgens het tweede lid stelt de taxateur, met inachtneming van de door of namens het college vastgestelde taxatierichtlijnen, van zijn bevindingen een rapport samen en ondertekent dat.

8.3. Het college heeft over het vaststellen van de prijzen ten behoeve van de taxatie toegelicht dat het uitgangspunt is dat wordt aangesloten bij het Handboek Kwantitatieve Informatie van de Wageningen University en Research (KWIN-handboek), de zogenoemde KWIN-cijfers. Door het hanteren van KWIN-cijfers is BIJ12 niet afhankelijk van sterk fluctuerende marktprijzen en ontstaat er geen vertraging bij het beslissen op aanvragen vanwege het (nog) niet beschikbaar zijn van marktprijzen. Vanwege de veranderde marktsituatie voor graan per 2009, met sterke prijsschommelingen tussen de verschillende oogstjaren, is er in 2010 besloten voor wat betreft de graanprijzen (prijs per kilogram product) geen aansluiting meer te zoeken bij de KWIN die eens per vier jaar werd gepubliceerd, maar deze te baseren op de te (verwachten) marktprijzen van het betreffende oogstjaar. Voor de graanopbrengsten (kilogramopbrengst per hectare) is de aansluiting met de KWIN aangehouden.

8.4. Niet in geschil is dat het college voor het vaststellen van de hoogte van de tegemoetkoming de hiervoor beschreven systematiek mag hanteren. In geschil is of het college in dit geval van deze systematiek had moeten afwijken.

8.5. Naar het oordeel van de Afdeling hoefde het college niet met toepassing van artikel 4:84 van de Awb af te wijken van de gehanteerde systematiek door een tegemoetkoming te bieden ter hoogte van de prijs waarvoor Saanenhof vervangende tarwe(korrels) heeft ingekocht. In juli en augustus is de oogstperiode van tarwe. Daarna wordt in september en oktober duidelijk wat de invloed daarvan is op de marktprijzen van dat jaar. Door na de oogst in het najaar de prijs vast te stellen wordt zoveel mogelijk een representatieve prijs voor dat jaar vastgesteld. Daarmee wordt de prijs voldoende objectief gebaseerd op de (te verwachten) marktprijs voor het desbetreffende oogstjaar en wordt een reële vergoeding geboden voor de misgelopen opbrengst. De stijging van de marktprijzen na de oogst in juli

2021 waar Saanenhof mee te maken heeft gekregen bij het aankopen van vervangend voer is dus verdisconteerd in de marktprijs die het college voor de tegemoetkoming voor dat jaar heeft gehanteerd.

8.6. Daarbij is het moment waarop vervangend voer wordt gekocht een ondernemerskeuze. Dat Saanenhof heeft gewacht met het aankopen van vervangend voer is een omstandigheid die voor haar rekening blijft. Saanenhof heeft ook niet met stukken onderbouwd dat haar financiële positie dermate precair was dat zij pas na de uitbetaling van de vergoeding vervangend voer heeft kunnen kopen. Evenmin heeft Saanenhof met facturen onderbouwd dat zij tegen een onevenredig hogere prijs dan waartegen zij een tegemoetkoming heeft gekregen vervangende tarwekorrels heeft ingekocht. Voor de andere verloren gewassen, waaronder de rogge, is door het college inmiddels een tegemoetkoming toegekend.

8.7. Het betoog slaagt niet.

Conclusie hoger beroep Saanenhof

9. Het hoger beroep van Saanenhof is ongegrond.

Beoordeling van het hoger beroep van het college

10. Het college betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de stengel in de vorm van stro in dit geval geen bijproduct is als bedoeld in de beleidsregel. Volgens het college is tarwe het gewas en is stro het overblijfsel van de tarweteelt. Het is een landbouwbijproduct dat bestaat uit de droge stengels van graangewassen. Daarbij wijst het erop dat ook in het KWIN-handboek stro niet bij de hoofdproducten wordt genoemd. Ook is het eindproduct (in dit geval kaas) niet van belang voor de kwalificatie als hoofdproduct of bijproduct. Evenmin is van belang dat de tarwe en het stro in een biologisch bedrijf worden geteeld en gebruikt.

10.1. Volgens artikel 4.1, aanhef en sub b, van de beleidsregel wordt onder bijproduct verstaan 'producten die afkomstig zijn van het hoofdproduct'. Volgens sub c zijn alle gewassen die geen bijproduct zijn van het hoofdproduct een hoofdproduct. In artikel 4.6, aanhef en sub p, van de beleidsregel is bepaald dat het college geen tegemoetkoming in de schade verleent voor schade aangericht aan bijproducten van gewassen.

10.2. Het is verder vaste rechtspraak dat het college bij de vraag of de schade redelijkerwijs niet of niet geheel ten laste van een belanghebbende behoort te blijven beoordelingsruimte toekomt. Daarbij geldt dat de Wnb voorziet in de mogelijkheid van een tegemoetkoming in de geleden schade, maar dat daaraan geen aanspraak op volledige schadevergoeding kan worden ontleend. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 8 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2636, onder 4.1.

10.3. Niet in geschil is dat het college in de beleidsregel een onderscheid tussen hoofdproducten en bijproducten mag maken en dat het college bijproducten van een tegemoetkoming mag uitsluiten.

10.4. Anders dan de rechtbank, is de Afdeling van oordeel dat het college het stro heeft mogen aanmerken als bijproduct van het hoofdproduct tarwe. In de toelichting op artikel 4.1 van de beleidsregel staat dat onder hoofdproduct in ieder geval wordt verstaan een product dat in de KWIN als hoofdproduct wordt genoemd. In het KWIN-handboek wordt tarwe als het hoofdproduct aangemerkt en niet stro. Bovendien wordt in de toelichting op de beleidsregel stro juist ook als voorbeeld van een bijproduct bij het hoofdproduct granen genoemd.

10.5. Verder is het primaire doel van de teelt van tarwe gebruikelijk de productie van

tarwekorrels. Bij biologische teelt zijn dat de biologische tarwekorrels. Als gevolg van de teelt van de tarwekorrels resteren plantendelen na de oogst van de korrels. Die plantendelen worden stro. Dat een agrariër het stro ook gebruikt voor de bedding in de eigen veehouderij, doet er niet aan af dat de meerwaarde van de productie van de tarwe in de korrels zit, ook in het geval van biologische productie. Het (biologische) stro vertegenwoordigt daarbij slechts een ondergeschikte restwaarde, waardoor dat in de uitleg van de beleidsregel is aan te merken als bijproduct.

10.6. Dat volgens Saanenhof stro in dit geval geen bijproduct van tarwe is, omdat beide delen van de tarweplant binnen het bedrijf van Saanenhof ten behoeve van de productie van geitenkaas als gelijkwaardige productiemiddelen worden gebruikt, leidt niet tot een ander oordeel. De classificatie van bijproducten wordt objectief bepaald, en niet door de wijze waarop het deel van de tarweplant in het specifieke productieproces van de aanvrager wordt aangewend of door de economische waarde daarvan binnen een specifiek bedrijfsmodel van de aanvrager. Bovendien geldt voor alle agrariërs die al dan niet biologische tarwe telen dat zij stro overhouden dat een bepaalde restwaarde vertegenwoordigt. Ook zij krijgen geen tegemoetkoming bij het verlies van deze restwaarde door faunaschade, ongeacht de wijze waarop zij het stro aanwenden.

10.7. Het betoog slaagt.

Tussenconclusie hoger beroep van het college

11. Het hoger beroep van het college is gegrond. De uitspraak van de rechtbank wordt vernietigd. De Afdeling beoordeelt het beroep. Daarbij bespreekt zij alleen beroepsgronden waarover de rechtbank nog geen oordeel heeft gegeven en beroepsgronden waarop na de overwegingen in hoger beroep nog moet worden beslist.

Beoordeling van het beroep van Saanenhof bij de rechtbank

12. Saanenhof betoogt dat het college met toepassing van artikel 4:84 van de Awb had moeten afwijken van de beleidsregel. De definitie van stro als bijproduct leidt in haar geval tot onevenredige schade aan haar bedrijfsvoering die niet ten laste van het biologische bedrijf hoort te komen. Daarbij wijst ze erop dat zij voor haar bedrijfsvoering in het bijzonder afhankelijk is van biologisch stro dat duurder is. Om aan de Demeter landbouwvoorwaarden te voldoen moet zij zoveel mogelijk van het voer zelf telen en zorgen voor bio-strooisel. Ook wijst zij op de verhoogde wilddruk van wilde zwijnen in de regio.

12.1. Naar het oordeel van de Afdeling hoefde het college vanwege de door Saanenhof genoemde omstandigheden niet af te wijken van de beleidsregel. Saanenhof heeft geen omstandigheden aangevoerd, waarin zij in het bijzonder wordt getroffen. In de toegekende prijs voor tarwekorrels wordt al rekening gehouden met de biologische aard van haar bedrijfsvoering door daarvoor een hogere vergoeding toe te kennen dan voor de reguliere tarwekorrels. Verder geldt voor alle, al dan niet biologische, akkerbouwers dat faunaschade aan stro niet vergoed wordt, waardoor zij ook die inkomsten mislopen. Ook is de wilddruk geen bijzondere omstandigheid op grond waarvan het college had behoren af te wijken van de beleidsregel, aangezien alle akkerbouwers in de omgeving daarmee te maken hebben.

12.2. Het betoog slaagt niet.

Conclusie beroep van Saanenhof

13. Het beroep van Saanenhof is ongegrond.

Besluit van 12 februari 2026

14. Het besluit van 12 februari 2026 is, gelet op artikel 6:24 van de Awb, gelezen in samenhang met artikel 6:19, eerste lid, van die wet, van rechtswege onderwerp van dit geding. Omdat met de vernietiging van de uitspraak van de rechtbank aan dit besluit de grondslag is komen te ontvallen, zal de Afdeling dit besluit eveneens vernietigen.

Verzoek om schadevergoeding wegens overschrijding redelijke termijn

15. Saanenhof heeft verzocht om schadevergoeding in verband met de overschrijding van de redelijke termijn, bedoeld in artikel 6, eerste lid, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

15.1. De redelijke termijn is overschreden als de duur van de totale procedure te lang is. Voor een procedure als deze die uit een bezwaarprocedure en twee rechterlijke instanties bestaat, is in beginsel een totale lengte van ten hoogste vier jaar redelijk. Hierbij wordt een half jaar gerekend voor de behandeling van het bezwaar, anderhalf jaar voor de behandeling van het beroep en twee jaar voor de behandeling van het hoger beroep. De termijn begint op het moment van ontvangst van het bezwaarschrift door het bestuursorgaan.

15.2. Het college heeft het bezwaarschrift van Saanenhof ontvangen op 1 januari 2022. De redelijke termijn is in deze procedure dus vijf maanden overschreden. Deze overschrijding moet aan het college en de rechtbank worden toegerekend. De overschrijding moet voor dertien veertiende deel aan het bestuursorgaan en voor een veertiende deel aan de rechtbank worden toegerekend.

15.3. De Afdeling hanteert een forfaitaire vergoeding van € 500,00 per half jaar waarmee de redelijke termijn is overschreden. Daarmee wordt de schadevergoeding vastgesteld op € 500,00.

Conclusie

16. Het verzoek om schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn wordt toegewezen.

17. Het college en de Staat der Nederlanden moeten de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep van Saanenhof V.O.F. ongegrond;

II. verklaart het hoger beroep van het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant gegrond;

III. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 14 maart 2025 in zaak nr. 23/2079;

IV. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep van Saanenhof V.O.F. tegen het besluit van 10 juli 2023 ongegrond;

V. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant van 12 februari 2026;

VI. wijst het verzoek om schadevergoeding toe;

VII. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant om aan Saanenhof V.O.F. een schadevergoeding van € 434,29 te betalen;

VIII. veroordeelt de Staat der Nederlanden (het Ministerie van Justitie en Veiligheid) om aan Saanenhof V.O.F. een schadevergoeding te betalen van € 35,71;

IX. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant tot vergoeding van bij Saanenhof V.O.F. in verband met de behandeling van het verzoek om schadevergoeding opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 233,75 geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

X. veroordeelt de Staat der Nederlanden (het Ministerie van Justitie en Veiligheid) tot vergoeding van bij Saanenhof V.O.F. in verband met de behandeling van het verzoek om schadevergoeding opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 233,75 geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand.

Aldus vastgesteld door mr. J.M. Willems, voorzitter, en mr. B.P.M. van Ravels en mr. J.F. de Groot, leden, in tegenwoordigheid van mr. C. Kouidar, griffier.

w.g. Willems
voorzitter

w.g. Kouidar
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 10 juni 2026

1120