

ECLI	ECLI:NL:RVS:2009:BK0774
Datum uitspraak	21 oktober 2009
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 20 november 2006 heeft de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: de minister) aan [appellant] tegemoetkomingen voor oogstschade aan de gewassen Brassica Oleracea en Hypericum 3e-4e jaars (Annabel en Rheingold) toegekend van respectievelijk € 4.612,61 en € 40.282,59. De aanvraag voor een tegemoetkoming voor oogstschade aan het gewas Hypericum 6e jaars (Autumn Blaze) is afgewezen.

Volledige tekst

200809061/1/H2.

Datum uitspraak: 21 oktober 2009

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te [woonplaats],

tegen de uitspraak van de rechtbank Breda van 10 november 2008 in zaak nr. 07/3600 in het geding tussen:

[appellant]

en

de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

1. Procesverloop

Bij besluit van 20 november 2006 heeft de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: de minister) aan [appellant] tegemoetkomingen voor oogstschade aan de gewassen Brassica Oleracea en Hypericum 3e-4e jaars (Annabel en Rheingold) toegekend van respectievelijk € 4.612,61 en € 40.282,59. De aanvraag voor een tegemoetkoming voor oogstschade aan het gewas Hypericum 6e jaars (Autumn Blaze) is afgewezen.

Bij besluit van 27 juli 2007 heeft de minister het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar gegrond verklaard, het besluit van 20 november 2006 herroepen en aan [appellant]

nog een tegemoetkoming van € 4.856,69 voor oogstschade aan het gewas Hypericum 3e-4e jaars uitgekeerd, inclusief kosten van juridische bijstand en vergoeding van wettelijke rente. Het bezwaar is voor het overige ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 10 november 2008, verzonden op 10 november 2008, heeft de rechtbank Breda (hierna: de rechtbank) het door [appellant] (hierna: [appellant]) daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 17 december 2008, hoger beroep ingesteld. De gronden van het hoger beroep zijn aangevuld bij brief van 9 januari 2009.

De minister heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 2 juni 2009, waar [appellant], in persoon en bijgestaan door mr. ir. J.L. Mieras, werkzaam bij de Zuidelijke Land- en Tuinbouworganisatie, en J.A.L. de Hoon, deskundige, en de minister, vertegenwoordigd door ing. G.C.J. van Rooijen, in dienst van het ministerie, zijn verschenen.

Bij brief van 4 juni 2009 heeft de Afdeling met toepassing van artikel 8:68 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) het onderzoek heropend en de minister een aantal vragen gesteld. Bij brief van 20 juli 2009 heeft de minister geantwoord. [appellant] heeft bij brief van 28 juli 2009 hierop gereageerd.

Met toepassing van artikel 8:57 van de Awb is een nadere zitting achterwege gebleven.

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 2, eerste lid, aanhef en onder a, van de Kaderwet LNV-subsidies kan de minister subsidies verstrekken met betrekking tot activiteiten welke passen in het beleid inzake de landbouw.

Ingevolge artikel 4, eerste lid, kunnen - voor zover thans van belang - bij ministeriële regeling de activiteiten waarvoor subsidie kan worden verstrekt, nader worden bepaald alsmede andere criteria voor die verstrekking worden vastgesteld.

De minister heeft de Tegemoetkomingsregeling oogstschade 2002 (hierna: de Regeling) vastgesteld die voorziet in een tegemoetkoming in schade aan gewassen als gevolg van extreme weersomstandigheden in de vorm van bovengemiddeld zware regenval in augustus 2002.

Ingevolge artikel 2 van de Regeling is deze regeling van toepassing op natuurlijke personen of rechtspersonen die a. in het jaar 2002 in Nederland een landbouwbedrijf voor eigen rekening en risico exploiteerden, en b. in de schadetermin, te weten de op 1 augustus 2002 in gang zijnde teeltcyclus, uiterlijk eindigend op 1 juli 2003, schade hebben geleden.

Ingevolge artikel 4, eerste lid, voor zover thans van belang, wordt de schade vastgesteld volgens de formule: $A \times B - C = D$. Hierbij betreft A de oppervlakte van het teeltareaal met het desbetreffende gewas in het jaar 2002; B het in bijlage 1 van de Regeling voor het desbetreffende gewas vastgestelde normbedrag voor de opbrengst; C de gerealiseerde opbrengst op basis van de marktwaaarde; en D het voor het betreffende gewas berekende schadebedrag.

Ingevolge artikel 4, tweede lid, moet de schade om voor tegemoetkoming in aanmerking te komen voldoen aan de voorwaarde: $D/(A \times B) \geq 0,3$. Dit betekent dat de Regeling slechts voorziet in een tegemoetkoming voor de schade die ten minste 30% van de normale

jaarlijkse opbrengst bedraagt.

Ingevolge artikel 4, derde lid, bedraagt de tegemoetkoming 75% van de in aanmerking te nemen schade per gewas.

Ingevolge artikel 4, vierde lid, wordt het in aanmerking te nemen schadebedrag met 6/106e deel verminderd, indien geen gebruik wordt gemaakt van de Landbouwregeling.

Ingevolge artikel 5, eerste lid, bedraagt het subsidieplafond voor de Regeling € 3.800.000.

Ingevolge artikel 5, tweede lid, wordt, indien het totaal van de voor tegemoetkoming in aanmerking te nemen schades per gewas, bedoeld in artikel 4, derde lid, het subsidieplafond, bedoeld in het eerste lid, overstijgt, het totaal voor de tegemoetkomingen beschikbare bedrag evenredig over de voor tegemoetkoming in aanmerking te nemen schades verdeeld.

2.2. Bij besluit van 27 juli 2007 heeft de minister op de toegekende bedragen voor oogstschade aan de gewassen Brassica Oleracea en Hypericum 3e-4e jaars een korting van 32% toegepast, omdat het maximaal toe te kennen bedrag aan tegemoetkomingen, genoemd in artikel 5, eerste lid, van de Regeling bereikt was. De afwijzing van de aanvraag van [appellant] om een tegemoetkoming voor oogstschade aan het gewas Hypericum 6e jaars is gehandhaafd op grond van artikel 4, tweede lid, van de Regeling, omdat de geleden schade minder dan 30% van de normale opbrengst bedraagt.

2.3. De rechtbank heeft overwogen, samengevat weergegeven, dat de minister terecht toepassing heeft gegeven aan de in de Regeling opgenomen normbedragen, die als zodanig deel uitmaken van algemeen verbindende voorschriften, terwijl daarin geen afwijkmogelijkheid is opgenomen. Voorts vloeit de door de minister toegepaste korting van 32% rechtstreeks voort uit artikel 5 van de Regeling.

2.4. [appellant] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat de minister op grond van de redelijkheid en billijkheid had moeten afwijken van het in de Regeling opgenomen normbedrag voor Hypericum 6e jaars. Bij de vaststelling van het normbedrag voor Hypericum 6e jaars is volgens [appellant] ten onrechte geen rekening gehouden met schade veroorzaakt door chemische onkruidbestrijding, waardoor miskend is dat Hypericum 6e jaars meer dan 100 takken per m² zou hebben opgeleverd. Teneinde aan te tonen dat Hypericum 6e jaars onder normale dan wel representatieve omstandigheden meer takken produceert, heeft hij verwezen naar gegevens over de periode 1996 tot en met 1999.

2.4.1. Dit betoog slaagt.

Voorop staat dat de Regeling niet tot doel heeft volledige compensatie voor geleden schade te bieden. Met het oog op de uitvoerbaarheid van de Regeling is evenmin beoogd, in alle specifieke situaties te voorzien. In beginsel geldt als uitgangspunt dat schade als gevolg van extreme weersomstandigheden tot het normaal ondernemersrisico behoort. In 2002 is veel schade aan gewassen als gevolg van zware regenval geleden. De Regeling biedt met het oog daarop, onverplicht, een eenmalige tegemoetkoming.

Uit de toelichting op de berekeningsmethode, neergelegd in artikel 4, blijkt het volgende. De normbedragen voor de opbrengst van een gewas (B) zijn opgenomen in Bijlage 1 van de Regeling. Overeenkomstig de communautaire richtsnoeren voor staatssteun in de landbouwsector, zijn de normbedragen samengesteld op basis van de gemiddelde financiële opbrengst per hectare per jaar over de drie jaren voorafgaand aan het jaar, waarin de schade zich heeft voorgedaan (de referentie jaren 1999, 2000, 2001). De normen zijn opgesteld door het Landbouw Economisch Instituut (hierna: het LEI). Voor het gewas Hypericum heeft het

LEI gebruik gemaakt van de expertise van Praktijkonderzoek Plant en Omgeving (PPO), een Nederlandse kennisinstelling voor praktijkonderzoek aan akkerbouw, groene ruimte, vollegrondsgroenten, bloembollen, bomen en fruit. Dat heeft geleid tot de vaststelling van het normbedrag van € 58.300 per ha Hypericum 3e-4e jaars en € 15.500 per ha Hypericum 6e jaars. De PPO heeft daarbij in aanmerking genomen dat Hypericum 6e jaars beduidend minder takken per ha oplevert dan de nieuwere soorten.

De Regeling, zijnde een algemeen verbindend voorschrift, niet zijnde een wet in formele zin, bevat geen voorschrift op grond waarvan de minister bevoegd is af te wijken van de normbedragen neergelegd in de Regeling. Niettemin kan de rechter tot het oordeel komen dat de minister gehouden was een daarin opgenomen voorschrift buiten toepassing te laten, indien toepassing in een bijzonder geval kennelijk onredelijk is, waarbij de rechter terughoudendheid dient te betrachten. De minister heeft in dit geval onvoldoende gemotiveerd waarom hij niet in redelijkheid het in de regeling neergelegde normbedrag voor Hypericum 6e jaars buiten toepassing heeft moeten laten bij de vaststelling van de tegemoetkoming voor geleden oogstschade aan dit gewas.

Hierbij neemt de Afdeling in aanmerking dat de minister de Regeling heeft vastgesteld en tevens met de vaststelling van een tegemoetkoming is belast. De minister heeft zich bij het vaststellen van de normbedragen gebaseerd op de expertise van PPO. Uit de bij brief van 12 mei 2009 overgelegde correspondentie per email tussen J.A.L de Hoon, de door [appellant] ingeschakelde deskundige, en A. Krikke, werkzaam bij het PPO, blijkt dat volgens het PPO het normbedrag voor Hypericum 6e jaars onzorgvuldig tot stand is gekomen, omdat het gehele proefveldje van Hypericum 6e jaars heeft geleden onder chemische onkruidbestrijding, als gevolg waarvan de opbrengstgegevens uit de referentieperiode niet representatief zijn. Ter zitting heeft de minister niet gemotiveerd waarom in dit geval desondanks toepassing moet worden gegeven aan het in de Regeling vastgestelde normbedrag, maar volstaan met de stelling dat de Regeling een algemeen verbindend voorschrift is en geen ruimte laat voor afwijking. Bij brief van 4 juni 2009 heeft de Afdeling om een nadere motivering gevraagd. Bij brief van 20 juli 2009 heeft de minister opnieuw geen afdoende motivering gegeven waarom, gelet op de informatie van het PPO, het normbedrag voor Hypericum 6e jaars niet buiten toepassing zou moeten worden gelaten. De minister heeft, na zijn eerder ingenomen standpunt te hebben herhaald, volstaan met de stelling dat de invloed van spuitschade ook in andere gepubliceerde normen is verdisconteerd, nu in de praktijk ook spuitschade aan een gewas kan optreden. Daarmee gaat de minister ten onrechte voorbij aan het feit dat het niet in de rede ligt dat een geheel veld aangetast zal worden door chemische onkruidbestrijding in de paden, zoals met het proefveldje van een paar m² wel is gebeurd. Evenmin volstaat het betoog dat in deze vastgehouden moet worden aan gebruik van gegevens uit de referentieperiode, omdat eerdere gegevens over de periode 1996-1999 aantonen dat het aantal takken per teeltjaar aan grote fluctuaties onderhevig is. Daar komt bij dat uit deze gegevens veeleer is af te leiden dat Hypericum 6e jaars niet beduidend minder takken per ha oplevert dan de nieuwere soorten.

2.5. Voorts heeft de rechtbank volgens [appellant] miskend dat de minister de korting van 32% niet had mogen toepassen, omdat het oorspronkelijk de bedoeling was alleen in de provincie Noord Brabant 75% van de schade te vergoeden. Hoewel de Regeling op heel Nederland van toepassing is verklaard, is verzuimd het maximaal toe te kennen bedrag te verhogen, aldus [appellant].

2.5.1. De door de minister toegepaste korting van 32% op de toegekende bedragen voor oogstschade aan de gewassen Brassica Oleracea en Hypericum 3e-4e jaars vloeit

rechtstreeks voort uit artikel 5, tweede lid, van de Regeling. De korting is het gevolg van overschrijding van het maximumbedrag van de totaal aan alle gedupeerden toe te kennen tegemoetkomingen, genoemd in artikel 5, eerste lid, van de Regeling. De Regeling laat geen ruimte voor afwijking daarvan. Er is evenmin grond voor het oordeel dat de minister niet in redelijkheid de korting heeft mogen toepassen. Nu de Regeling een onverplichte steunmaatregel is, vormen budgettaire redenen een valide grond voor het beperken van de hoogte van een tegemoetkoming.

2.6. De slotsom is dat het hoger beroep gericht tegen de toepassing van de 32% korting ongegrond is. De aangevallen uitspraak dient in zoverre te worden bevestigd. Het hoger beroep, gericht tegen de toepassing van de in de regeling neergelegde norm voor Hypericum 6e jaars is gegrond. De aangevallen uitspraak dient in zoverre te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, vernietigt de Afdeling het besluit van 27 juli 2007 wegens strijd met artikel 3:2, eerste lid en artikel 7:12, eerste lid, van de Awb.

2.7. De minister dient op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Breda van 10 november 2008 in zaak nr. 07/3600, voor zover de rechtbank het beroep tegen de toepassing van het normbedrag Hypericum 6e jaars bij de berekening van de tegemoetkoming ongegrond heeft verklaard;

III. vernietigt het besluit van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 27 juli 2007, kenmerk 06.2.1044, voor zover daarbij het bezwaar tegen de toepassing van het normbedrag Hypericum 6e jaars bij de berekening van de tegemoetkoming ongegrond is verklaard;

IV. bevestigt de aangevallen uitspraak voor het overige;

V. veroordeelt de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit tot vergoeding van bij [appellant] in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.288,00 (zegge: twaalfhonderdachtentachtig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VI. gelast dat de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aan [appellant] het door hem betaalde griffierecht ten bedrage van € 359,00 (zegge: driehonderdnevenvijftig euro) voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J.E.M. Polak, voorzitter, en mr. W. Konijnenbelt en mr. C.H.M. van Altena, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.A.E. Planken, ambtenaar van Staat.

w.g. Polak w.g. Planken

Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 21 oktober 2009

299.