



Datum van inontvangstneming : 26/02/2021

verwijzingsuitspraak

COLLEGE VAN BEROEP VOOR HET BEDRIJFSLEVEN

zaaknummer: 19/631

verwijzingsuitspraak van de meervoudige kamer van 22 december 2020 in de zaak tussen

de vennootschap onder firma Sense Visuele Communicatie en Handel (tevens handelend onder de naam De Scharrelderij), te Kiel-Windeweer, appellante,

en

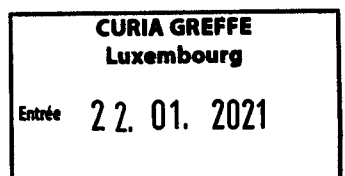
de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, verweerder,
(gemachtigde: mr. R.A. van der Voort).

Procesverloop

Bij besluit van 2 januari 2019 (het primaire besluit I) heeft verweerder de aanvraag van appellante om toewijzing van betalingsrechten uit de Nationale reserve voor jonge landbouwers op grond van de Uitvoeringsregeling rechtstreekse betalingen GLB (Uitvoeringsregeling) afgewezen.

Bij besluit van 4 januari 2019 (het primaire besluit II) heeft verweerder de aanvraag van appellante om uitbetaling van betalingsrechten, vergroeningsbetaling en extra betaling jonge landbouwers afgewezen.

Bij besluit van 22 maart 2019 (het bestreden besluit) heeft verweerder de bezwaren van appellante tegen de primaire besluiten ongegrond verklaard.



Appellante heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld en verzocht om schadevergoeding.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 18 juni 2020. Voor appellante zijn verschenen haar vennoten **A** en **B**. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde. Het onderzoek is ter zitting gesloten.

Bij beslissing van 1 december 2020 heeft het College het onderzoek heropend teneinde een prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie van de Europese Unie (Hof van Justitie) te stellen. Het College heeft partijen in de gelegenheid gesteld om een zienswijze te geven op de concept-vraag. Appellante heeft bij brief van 8 december 2020 haar zienswijze aan het College toegezonden. Verweerder heeft bij brief van 17 december 2020 zijn zienswijze aan het College toegezonden.

Overwegingen

Voorwerp van het hoofdgeding en relevante feiten

1. Appellante is een vennootschap onder firma en heeft twee vennoten: **A** (de vrouw) en **B** (de man). De vrouw is geboren op 21 januari 1977. Appellante exploiteert sinds 2017 een vleesvarkensbedrijf. In 2018 had appellante geen betalingsrechten in gebruik.
2. Verweerder heeft de uitvoering van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) in Nederland opgedragen aan het agentschap 'Rijksdienst voor Ondernemend Nederland' (RVO).
3. Op 6 december 2017 heeft appellante gebeld met een medewerker van het klantcontactcentrum van RVO (klantcontactcentrum). De daarvan door die medewerker van het klantcontactcentrum gemaakte notities luiden blijkens de door verweerder overgelegde tabel met gespreksnotities (de tabel) als volgt.

“SUMMARY

wat is mogelijk voor betalingsrechten toekennen vanuit nat. reserve?

NOTES

de 2 opties besproken voor starter en jola [jonge landbouwer, College], beide wordt door leeftijd niet mogelijk helaas.”

4. Op 15 maart 2018 heeft appellante gebeld met een medewerker van het klantcontactcentrum. De daarvan door die medewerker gemaakte notities luiden blijkens de door verweerder overgelegde tabel als volgt.

“SUMMARY

Net gestart kan ik ook subsidie krijgen?

NOTES

Hij is in 2017 gestart, hij kan een aanvraag doen vanuit NR en Graasdierpremie

Voor zijn partner kan hij extra JOLA [jonge landbouwer, College] aanvragen.

Beoordeling vindt achteraf plaats. Voor de voorwaarden verwezen naar de site.”

5. Op 5 april 2018 heeft appellante gebeld met een medewerker van het klantcontactcentrum. De daarvan door die medewerker gemaakte notities luiden blijkens de door verweerder overgelegde tabel als volgt.

“SUMMARY

Kan ik in aanmerking komen voor vergoeding uit de nationale reserve?

NOTES

Klant, [de man], wil weten wat voor hem gunstiger is of subsidie jonge landbouwer of startende landbouwer.

klant op basis van de voorwaarden voor beide in aanmerking. is zijn eigen beslissing. verwezen naar rvo.nl voor nadere info.”

6. Op de website van RVO stond in het jaar 2018 over ‘betalingsrechten aanvragen uit de Nationale reserve 2018’ het volgende.

“Wilt u als jonge landbouwer betalingsrechten uit de Nationale reserve krijgen? Dan moet u aan een aantal voorwaarden voldoen.

Voorwaarden

- U bent jonger dan 41 jaar in het jaar dat uw bedrijf voor het eerst uitbetaling van betalingsrechten aanvraagt én waarin u blokkerende zeggenschap heeft.

(...)"

7. Op 5 april 2018 heeft appellante een Gecombineerde opgave bij verweerder ingediend. Hierin heeft zij verzocht om uitbetaling van de basis- en vergroeningsbetaling en de extra betaling voor jonge landbouwers voor 2018, alsmede om toewijzing van betalingsrechten uit de Nationale reserve voor jonge landbouwers. Daarbij heeft zij de vrouw opgegeven als jonge landbouwer. Voorts heeft zij opgegeven over 26,57 hectare subsidiabele landbouwgrond te beschikken.

8. Bij het primaire besluit I heeft verweerder de aanvraag van appellante om toewijzing van betalingsrechten uit de nationale reserve afgewezen, omdat zij niet voldoet aan de voorwaarde dat de als jonge landbouwer opgegeven persoon voldoet aan de leeftijdseis. Bij het primaire besluit II heeft verweerder de aanvraag van appellante om uitbetaling van betalingsrechten, vergroeningsbetaling en extra betaling jonge landbouwers afgewezen, omdat zij op 15 mei 2018 geen betalingsrechten in gebruik had.

9. Op 9 januari 2019 heeft appellante gebeld met een medewerker van het klantcontactcentrum. Verweerder heeft naar aanleiding van dat gesprek op 15 januari 2019 het volgende bericht verstuurd aan appellante.

"(...)

Op 9 januari heeft u ons telefonisch een vraag gesteld. Uw vraag gaat over de leeftijd van de aanvrager in het eerste aanvraagjaar. Deze vraag is toen doorgestuurd naar een collega van de afdeling Betalingsrechten. Op 11 januari heeft u op uw vraag antwoord gekregen. U wilt het antwoord ook graag per e-mail ontvangen. Graag bevestig ik in deze e-mail het antwoord op uw vraag.

Leeftijd

In de regelgeving voor de Extra betaling jonge landbouwers staat het volgende voorwaarde:

U bent jonger dan 41 jaar in het jaar dat uw bedrijf voor het eerst uitbetaling van betalingsrechten aanvraagt én waarin u voor het eerst blokkerende zeggenschap heeft.

In uw geval wordt uw vrouw op 21 januari 2019 [lees: 2018, College] 41 jaar.

Daarmee voldoet zij aan de hierboven gestelde eis, want u bent in 2018 –op een zeker moment– jonger dan 41 jaar. (...)”

10. Bij het bestreden besluit heeft verweerder de bezwaren van appellante tegen de primaire besluiten I en II ongegrond verklaard en de primaire besluiten I en II gehandhaafd. Verweerder heeft daartoe in het bestreden besluit het volgende uiteengezet. 2018 is het eerste jaar van indiening van een verzamelaanvraag. De opgegeven jonge landbouwer is in dat jaar ouder dan 40 jaar, nu zij op 21 januari 2018 41 jaar is geworden. Daardoor wordt niet voldaan aan artikel 50, tweede lid, aanhef en onder b, van Verordening 1307/2013. Om die reden komt appellante niet in aanmerking voor toewijzing van betalingsrechten uit de Nationale reserve. Aangezien appellante op 15 mei 2018 niet beschikte over betalingsrechten, komt zij niet in aanmerking voor uitbetaling van betalingsrechten, vergroeningsbetaling en extra betaling jonge landbouwers. Onder verwijzing naar jurisprudentie van het Hof van Justitie (de arresten van 26 april 1988, [REDACTED] 316/86, ECLI:EU:C:1988:201, en 20 juni 2013, Agroferm, C-568/11, ECLI:EU:C:2013:407) en het College (uitspraak van 24 augustus 2005, ECLI:NL:CBB:2005:AU1706) heeft verweerder over het vertrouwensbeginsel opgemerkt dat daarop geen beroep kan worden gedaan tegen een duidelijke bepaling van het recht van de Europese Unie (Unierecht). Een handeling van een nationale instantie die is belast met de toepassing van het Unierecht, die strijdig is met dat recht, kan geen gewettigd vertrouwen doen ontstaan, ongeacht of sprake was van goede trouw. Aan een beoordeling van de concrete feiten en omstandigheden van het beroep op het vertrouwensbeginsel komt verweerder niet toe, omdat honorering ervan zal leiden tot een aanspraak in strijd met een duidelijke bepaling van het Unierecht, namelijk artikel 50 van Verordening 1307/2013.

Regelgevend kader

11. Verordening (EU) Nr. 1307/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van voorschriften voor rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (Verordening 1307/2013) luidt, voor zover hier van belang, als volgt.

“(…)

Artikel 21

Betalingsrechten

1. In het kader van de basisbetalingsregeling wordt steun beschikbaar gesteld voor landbouwers:

- a) die in het kader van deze verordening betalingsrechten verwerven (...) door middel van een toewijzing uit de nationale reserve (...) krachtens artikel 30 (...);
- (...)

Artikel 30

Vorming en gebruik van de nationale reserve of regionale reserves

1. Elke lidstaat vormt een nationale reserve. Om die te vormen, gaan de lidstaten in het eerste jaar van uitvoering van de basisbetalingsregeling over tot een lineaire procentuele verlaging van het maximum van de basisbetalingsregeling op nationaal niveau.

(...)

4. De lidstaten wijzen betalingsrechten toe uit hun nationale of regionale reserves op basis van objectieve criteria en op zodanige wijze dat de gelijke behandeling van de landbouwers wordt gewaarborgd en markt- en concurrentievervalsingen worden vermeden.

(...)

6. De lidstaten gebruiken hun nationale of hun regionale reserves om bij voorrang betalingsrechten toe te wijzen aan jonge landbouwers en aan landbouwers die met hun landbouwactiviteit beginnen.

(...)

11. Voor de toepassing van dit artikel wordt verstaan onder:

- a) "jonge landbouwers": landbouwers in de zin van artikel 50, lid 2 (...);

(...)

Artikel 32

Activering van betalingsrechten

1. De steun in het kader van de basisbetalingsregeling wordt aan landbouwers verleend na activering, door middel van een aangifte overeenkomstig artikel 33, lid 1, van een betalingsrecht per subsidiabele hectare in de lidstaat waar het is toegewezen. Elk geactiveerd betalingsrecht geeft recht op de jaarlijkse betaling van het in het kader van dat betalingsrecht vastgestelde bedrag (...).

(...)

Artikel 43

Algemene voorschriften

1. Landbouwers die recht hebben op een betaling in het kader van de basisbetalingsregeling (...) nemen op al hun subsidiabele hectaren in de zin van artikel 32, leden 2 tot en met lid 5, de in lid 2 van dit artikel bedoelde klimaat- en milieuvriendelijke landbouwpraktijken of de in lid 3 van dit artikel bedoelde gelijkwaardige praktijken in acht.

(...)

9. (...), kennen de lidstaten de in dit hoofdstuk bedoelde betaling [Betaling voor klimaat- en milieuvriendelijke landbouwpraktijken, College] toe aan landbouwers die van de in lid 1 genoemde praktijken de voor hen relevante praktijken in acht nemen (...).

(...)

Artikel 50

Algemene voorschriften

1. De lidstaten kennen een jaarlijkse betaling toe aan jonge landbouwers die recht hebben op een betaling in het kader van de in hoofdstuk 1 bedoelde basisbetalingsregeling of regeling inzake een enkele areaalbetaling ("betaling voor jonge landbouwers").

2. In dit hoofdstuk worden onder "jonge landbouwers" verstaan natuurlijke personen:

- a) die voor het eerst als bedrijfshoofd een landbouwbedrijf oprichten of die al op zo'n bedrijf opgericht hebben in de periode van vijf jaar voorafgaande aan de eerste indiening van een aanvraag in het kader van de basisbetalingsregeling of de regeling inzake een enkele areaalbetaling als bedoeld in artikel 72, lid 1, van Verordening (EU) nr. 1306/2013, en
- b) die niet ouder zijn dan veertig jaar in het jaar van indiening van de onder a) bedoelde aanvraag.

(...)"

Bijlage I bij Verordening 1307/2013 bevat een lijst van steunregelingen. Op die lijst staan, voor zover hier van belang, de basisbetalingsregeling, de betaling voor klimaat- en milieuvriendelijke landbouwpraktijken (ook wel vergroeningsbetaling) en de betaling voor jonge landbouwers (gezamenlijk ook wel rechtstreekse betalingen).

12. Verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (Verordening 1306/2013) luidt, voor zover hier van belang, als volgt:

“(…)

Artikel 67

Toepassingsgebied en gebruikte terminologie

(…)

2. Het geïntegreerd systeem is van toepassing op de steunregelingen die in bijlage I bij Verordening (EU) nr. 1307/2013 worden vermeld (…).

(…)

Artikel 72

Steunaanvragen en betalingsaanvragen

1. Een begunstigde van de in artikel 67, lid 2, bedoelde steun dient elk jaar een aanvraag voor rechtstreekse betalingen (…)

(…)”

13. De Uitvoeringsregeling luidde, voor zover en ten tijde hier van belang, als volgt:

“(…)

Artikel 2.1. Bevoegdheden minister

1 De minister wijst op aanvraag aan de landbouwer betalingsrechten toe overeenkomstig (…)

artikel 30, vierde lid, van Verordening (EU) nr. 1307/2013.

2 De minister verstrekt rechtstreekse betalingen inzake de:

- a. basisbetalingsregeling overeenkomstig artikel 32 van Verordening (EU) nr. 1307/2013;
- b. betaling voor klimaat en milieuvriendelijke landbouwpraktijken;
- c. betaling voor jonge landbouwers;

(…)

Artikel 4.2. Verzamelaanvraag

1 De landbouwer die aanspraak maakt op rechtstreekse betalingen als bedoeld in artikel 2.1, tweede lid, maakt voor de aanvraag van betalingsrechten alsmede de activering van betalingsrechten en de aanvraag van betalingen gebruik van de verzamelaanvraag.

(…)

3 Behoudens de toepassing van artikel 12, eerste alinea, van Verordening (EU) nr. 640/2014 wordt de verzamelaanvraag in de periode van 1 maart tot en met 15 mei ingediend bij de minister.

(…)”

Het standpunt van appellante

14. Appellante heeft het volgende aangevoerd. In 2018 heeft zij gebeld met verweerder en geïnformeerd naar de regels omtrent betalingsrechten en op welke wijze deze konden worden verkregen. Haar werd te kennen gegeven dat zij nog recht heeft op betalingsrechten uit de nationale reserve voor jonge landbouwers omdat de vrouw in 2018 op enig moment jonger was dan 41 jaar. In april 2018, vlak voordat zij de Gecombineerde opgave 2018 heeft ingediend, heeft zij nogmaals gebeld met verweerder en toen kreeg zij wederom de bevestiging dat zij voor 2018 nog recht had op betalingsrechten uit de Nationale reserve voor jonge landbouwers. Indien haar op voorhand was verteld dat appellante niet voldeed aan het leeftijdsvereiste van jonge landbouwers, dan had zij betalingsrechten gekocht. Appellante heeft zich voorts beroepen op de hiervoor onder 6. vermelde tekst op de website van RVO in het jaar 2018. Het verkrijgen van rechtstreekse betalingen is belangrijk voor appellante. Verweerder heeft bij de voorbereiding van het bestreden besluit ten onrechte geen rekening gehouden met de foutieve voorlichting en de financiële schade die appellante daardoor heeft geleden. Om die reden is het bestreden besluit in strijd met het in artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) neergelegde zorgvuldigheidsbeginsel. Voorts heeft verweerder door de foutieve informatie in strijd gehandeld met het in artikel 3:3 van de Awb neergelegde verbod van détournement de pouvoir. Tot slot wordt appellante door de foutieve informatie van verweerder onevenredig zwaar getroffen in vergelijking met andere burgers die in een vergelijkbare positie verkeren maar die wel juist zijn geïnformeerd. Zij hebben immers wel betalingsrechten kunnen aankopen, terwijl dat volgens verweerder voor appellante niet nodig leek te zijn waardoor appellante rechtstreekse betalingen in 2018 is misgelopen en aldus schade heeft geleden die verweerder dient te vergoeden.

Het standpunt van verweerder

15. In het verweerschrift heeft verweerder zijn in het bestreden besluit weergegeven standpunt nogmaals uiteengezet. Verweerder stelt dat de jonge landbouwer niet aan het wettelijk vastgelegde leeftijdsvereiste voldoet voor een toewijzing van betalingsrechten uit de Nationale reserve voor jonge landbouwers. Verweerder ontkent niet dat de door appellante genoemde telefoongesprekken zijn gevoerd en de e-mail op 15 januari 2019 is verstuurd.

Motivering van de prejudiciële vraag

16. Een landbouwer moet over betalingsrechten beschikken om in aanmerking te komen voor de basisbetaling, de vergroeningsbetaling en de betaling voor jonge landbouwers.

Appellante beschikte in 2018 niet over betalingsrechten. Om in 2018 in aanmerking te komen voor genoemde betalingen, was het voor appellante dus van belang om betalingsrechten te verkrijgen. Betalingsrechten kunnen op verschillende wijze worden verkregen; zo kunnen betalingsrechten worden gekocht of uit de nationale reserve worden toegewezen aan jonge landbouwers en aan landbouwers die met hun landbouwactiviteit beginnen. Appellante had dus verschillende mogelijkheden om in 2018 betalingsrechten te verkrijgen en daarover te beschikken.

17. Tussen partijen is niet langer in geschil en ook voor het College staat vast dat appellante in 2018 niet in aanmerking kwam voor toewijzing van betalingsrechten uit de nationale reserve voor jonge landbouwers, omdat de als jonge landbouwer opgegeven vrouw niet voldeed aan de leeftijdseis van artikel 50, tweede lid, aanhef en onder b, van Verordening 1307/2013. Zij werd in het aanvraagjaar 2018 41 jaar.

18. Het gaat in deze bestuursrechtelijke procedure voor het College over de vraag of verweerder in strijd heeft gehandeld met het vertrouwensbeginsel en aldus onrechtmatig heeft gehandeld door appellante geen schadevergoeding aan te bieden. Appellante betoogt dus niet dat verweerder haar alsnog betalingsrechten uit de nationale reserve voor jonge landbouwers dient toe te wijzen.

19. Indien het College oordeelt dat verweerder in strijd heeft gehandeld met het vertrouwensbeginsel en onrechtmatig heeft gehandeld door appellante geen schadevergoeding aan te bieden, dan kan dat leiden tot vernietiging van het bestreden besluit en een opdracht aan verweerder een nieuwe beslissing te nemen. Hoewel appellante haar schade (nog) niet concreet heeft onderbouwd, volstaat het hier vooralsnog aan te nemen dat appellante schade heeft geleden.

20. Wat betreft het beroep van appellante op het vertrouwensbeginsel gaat het College uit van het volgende. Appellante heeft voorafgaand aan de indiening van de Gecombineerde opgave op 15 maart 2018 en 5 april 2018 met het klantcontactcentrum gebeld met – kort gezegd – de vraag of zij in aanmerking kwam voor betalingsrechten uit de Nationale reserve voor jonge landbouwers. Op basis van de stukken en van wat partijen ter zitting hebben aangevoerd, acht het College aannemelijk dat medewerkers van het klantcontactcentrum appellante tijdens deze gesprekken hebben meegedeeld dat de vrouw voldeed aan de

leeftijdseis, omdat zij in het aanvraagjaar 2018 op enig moment jonger was dan 41 jaar. Een bevestiging daarvoor ziet het College in de informatie met dezelfde strekking zoals vermeld op de website van RVO (hiervoor weergegeven onder 6.) en in het bericht van verweerder aan appellante op 15 januari 2019 (hiervoor weergegeven onder 9.). Voor het College staat aldus vast dat deze informatie van verweerder bij appellante redelijkerwijs de indruk kon wekken dat zij in 2018 in aanmerking kon komen voor toewijzing van betalingsrechten uit de Nationale reserve voor jonge landbouwers, ondanks het feit dat de vrouw de leeftijd van 41 jaar bereikte in het jaar van de aanvraag in het kader van de basisbetaling. Het College is van oordeel dat appellante kon en mocht veronderstellen dat de medewerkers van het klantcontactcentrum en de website van RVO de opvatting van verweerder vertolkten. Aannemelijk is dat appellante op basis van deze informatie door middel van haar Gecombineerde opgave 2018 toewijzing van betalingsrechten uit de Nationale reserve voor jonge landbouwers heeft verzocht en geen betalingsrechten heeft gekocht. Appellante stelt hierdoor de uitbetaling van de basisbetaling en vergroeningsbetaling in 2018 te zijn misgelopen. Er bestaan thans geen aanwijzingen dat zij daarvoor niet in aanmerking zou zijn gekomen. Daarbij is van belang dat appellante in haar Gecombineerde opgave heeft opgegeven over 26,57 hectare subsidiabele landbouwgrond te beschikken. De door appellante gestelde schade bestaat dan grofweg uit het mislopen van de basisbetaling en de vergroeningsbetaling in 2018, waarbij in ieder geval de kosten voor het aankopen van de betalingsrechten in mindering moeten worden gebracht.

Uitvoering van Unierecht

21. Aangezien het toewijzen van betalingsrechten en de uitbetaling van rechtstreekse betalingen directe toepassing van het recht van de Europese Unie en meer in het bijzonder van het GLB betreft, is hier het Unierechtelijke vertrouwensbeginsel van toepassing. Dit betekent dat het Unierechtelijke vertrouwensbeginsel in acht moet worden genomen door elke nationale instantie die belast is met de toepassing van het Unierecht (zie conclusie Advocaat-Generaal Kokott in *Agroferm*, C-568/11, ECLI:EU:C:2013:35, punt 47, en de in voetnoot 18 genoemde arresten [REDACTED] en [REDACTED]).

Unierechtelijk vertrouwensbeginsel

22. Iedere justitiabele bij wie een nationale administratieve autoriteit met door haar gedane precieze toezeggingen gegronde verwachtingen heeft gewekt, kan zich op het vertrouwensbeginsel beroepen. In dit verband moet worden nagegaan of de handelingen van

de administratieve instantie in kwestie bij de betrokken marktdeelnemer een redelijk vertrouwen hebben gewekt, en zo ja, of dat vertrouwen gewettigd is. Het vertrouwensbeginsel kan evenwel niet tegen een duidelijke Unierechtelijke bepaling worden aangevoerd. Een met het Unierecht strijdige gedraging van een met de toepassing ervan belaste nationale instantie kan voor een justitiabele geen grond opleveren om erop te vertrouwen dat hij een behandeling kan genieten die strijdig is met het recht van de Unie (zie de arresten van het Hof van Justitie van 26 april 1988, [REDACTED] 316/86, ECLI:EU:C:1988:201, punt 24, en 7 augustus 2018, Ministru kabinet, C-120/17, ECLI:EU:C:2018:638, punten 50 tot en met 52).

23. Bij het College bestaat geen twijfel dat artikel 50, tweede lid, aanhef en onder b, van Verordening 1307/2013 een duidelijke Unierechtelijke bepaling is. Het lijkt immers geen twijfel dat een natuurlijk persoon die, zoals hier aan de orde, in het jaar van indiening van de aanvraag in het kader van de basisbetalingsregeling ouder wordt dan 40 jaar geen jonge landbouwer is in de zin van genoemd artikel 50. Daaraan doet niet af dat verweerder die bepaling aanvankelijk anders heeft uitgelegd.

24. Artikel 50, tweede lid, aanhef en onder b, van Verordening 1307/2013 is dus een bepaling waartegen het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen niet kan worden ingeroepen. Dit betekent dat verweerder met de mededelingen en de publicatie op de website bij appellante – ongeacht of zij te goeder trouw was – geen gewettigd vertrouwen kon wekken dat zij een behandeling zou kunnen genieten die in strijd is met het Unierecht (vergelijk het arrest van het Hof van Justitie van 20 december 2017, Erzeugerorganisation Tiefkühlgemüse, C-516/16, ECLI:EU:C:2017:1011, punten 69 tot en met 74).

Nationaalrechtelijk vertrouwensbeginsel

25. Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie leidt het College af dat, indien, zoals hier aan de orde, lidstaten bij de toepassing van Unierecht het Unierechtelijke vertrouwensbeginsel in acht moeten nemen, er geen ruimte bestaat om daarnaast het nationaalrechtelijke vertrouwensbeginsel toe te passen (zie de arresten van het Hof van Justitie van 13 maart 2008, Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening, C-383/06, ECLI:EU:C:2008:165, punten 52 en 53, en van 20 juni 2013, Agroferm, C-568/11, ECLI:EU:C:2013:407, punt 51). De reden daarvoor is, zoals de Advocaat-Generaal Kokott in de conclusie van 24 januari 2013 (Agroferm, C-568/11, ECLI:EU:C:2013:35, punten 46 tot en met 50), heeft uiteengezet, dat een andere opvatting ertoe zou leiden dat het Unierecht in

verschillende lidstaten verschillend zou worden toegepast. Terwijl vele lidstaten slechts een restrictief vertrouwensbeginsel zouden hanteren, zouden andere lidstaten ten bate van de op hun grondgebied gevestigde ondernemingen en mogelijkserwijs ten nadele van de gemeenschapsbegroting milder kunnen zijn. Een dergelijke uitlegging van het Unierecht wijst zij van de hand, met name omdat een dergelijke verschillende behandeling tot ernstige mededingingsverstoringen tussen de lidstaten kan leiden. Bovendien moet het Unierechtelijke vertrouwensbeginsel dezelfde toepassing krijgen, ongeacht of de Unie-instellingen dan wel de lidstaten in bijzondere gevallen het Unierecht toepassen.

26. Het College leidt hieruit af dat, ook al zou het nationaalrechtelijke vertrouwensbeginsel voor appellante meer rechtsbescherming bieden, zij hierop geen succesvol beroep kan doen. Voor het College is duidelijk dat dit betekent dat in strijd met het Unierecht door het nationale bestuursorgaan opgewekt vertrouwen niet ertoe kan leiden dat appellante in aanmerking komt voor betalingsrechten uit de Nationale reserve voor jonge landbouwers. Daarentegen is het voor het College niet duidelijk of dat daarnaast inhoudt dat appellante evenmin in aanmerking kan komen voor betaling van een vergoeding door het nationale bestuursorgaan van de schade die zij heeft geleden als gevolg van het feit dat zij op basis van de haar door verweerder verstrekte onjuiste informatie door middel van haar Gecombineerde opgave 2018 – vergeefs – om toewijzing van betalingsrechten uit de Nationale reserve voor jonge landbouwers heeft verzocht en geen betalingsrechten heeft gekocht.

27. In zijn uitspraken van 15 juli 1988 (ECLI:NL:CBB:1988:AV5505) en 27 juni 2008 (ECLI:NL:CBB:2008:BD5867) heeft het College in zaken waarin het nationale bestuursorgaan in strijd met het Unierecht verwachtingen had gewekt besluiten vernietigd omdat – kort gezegd – dat bestuursorgaan bij de voorbereiding van die besluiten niet had beoordeeld of schadevergoeding had moeten worden toegekend. In zijn meer recente uitspraak van 15 mei 2018 (ECLI:NL:CBB:2018:278, punt 7) heeft het College het besluit niet vernietigd maar wel geoordeeld dat het nationale bestuursorgaan onzorgvuldig heeft gehandeld, omdat verweerder de justitiabele onjuist had voorgelicht. Het nationale bestuursorgaan had dat ook erkend en toegezegd met die justitiabele in gesprek te gaan over de schade die hij als gevolg van de onjuiste voorlichting heeft geleden en de mogelijkheid deze schade te vergoeden. In deze uitspraken heeft het College onderkend en geoordeeld dat in strijd met het Unierecht opgewekt vertrouwen niet ertoe kan leiden dat de justitiabele in

aanmerking komt voor aanspraken die in strijd zijn met dat Unierecht. Wel heeft het College ruimte aanwezig geacht om aan de hand van het nationaalrechtelijke vertrouwensbeginsel te beoordelen of het nationale bestuursorgaan vertrouwen heeft opgewekt en onrechtmatig heeft gehandeld door niet de schade te vergoeden die de justitiabele als gevolg daarvan heeft geleden.

28. Ook Advocaat-Generaal Mancini heeft in zijn conclusie van 11 februari 1988 (██████████ 316/86, ECLI:EU:C:1988:78) uiteengezet dat de conclusie dat de betrokken handelaar niet in aanmerking kwam voor bescherming op grond van het beginsel van gewettigd vertrouwen, degene die schade heeft geleden niet de mogelijkheid ontnaemt om voor de nationale rechter een schadevordering in te stellen tegen de instanties die aansprakelijk zijn voor de onregelmatigheden waardoor hem schade zou zijn opgekomen. Voorts wordt in de Nederlandse literatuur (zie Inleiding tot het Europees bestuursrecht, S. Prechal, R.J.G.M. Widdershoven e.a. 2017, blz. 227 e.v.) onder verwijzing naar het arrest van het Hof van Justitie van 16 juli 1992, ██████████ C-187/91, ECLI:EU:C:1992:333, punt 11) niet uitgesloten dat door een nationale administratieve autoriteit in strijd met het Unierecht gewekte verwachtingen aanleiding kunnen zijn voor een schadevergoedingsactie naar nationaal recht.

29. Niet alle door Advocaat-Generaal Kokott in haar conclusie van 24 januari 2013 (Agroferm, C-568/11, ECLI:EU:C:2013:35) genoemde argumenten lijken zich ertegen te verzetten dat het College in een zaak als hier aan de orde aan de hand van het nationaalrechtelijke vertrouwensbeginsel beoordeelt of verweerder in strijd met een Unierechtelijke bepaling vertrouwen heeft opgewekt en aldus naar nationaal recht onrechtmatig heeft gehandeld door niet de schade te vergoeden die appellante als gevolg daarvan heeft geleden. Toepassing van het Unierechtelijke vertrouwensbeginsel verzekert dat het Unierecht in alle lidstaten hetzelfde wordt toegepast en dat – kort gezegd – in strijd met het Unierecht opgewekt vertrouwen niet ertoe kan leiden dat de justitiabele in aanmerking komt voor aanspraken die in strijd zijn met dat Unierecht. Een door het nationale bestuursorgaan te betalen schadevergoeding komt niet ten nadele van de Uniebegroting en leidt evenmin tot ernstige mededingingsverstoringen tussen de lidstaten. Anderzijds lijkt het door Advocaat-Generaal Kokott genoemde argument dat het Unierechtelijke vertrouwensbeginsel dezelfde toepassing moet krijgen ongeacht of de Unie-instellingen dan wel de lidstaten in bijzondere gevallen het Unierecht toepassen ervoor te pleiten om

uitsluitend het Unierechtelijke vertrouwensbeginsel toe te passen waardoor dus geen ruimte meer bestaat voor toepassing van het nationaalrechtelijke vertrouwensbeginsel.

30. Gelet op het hiervoor overwogene is niet boven redelijke twijfel verheven of het Unierecht zich ertegen verzet dat aan de hand van het nationaalrechtelijke vertrouwensbeginsel wordt beoordeeld of een nationaal bestuursorgaan in strijd met een Unierechtelijke bepaling vertrouwen heeft opgewekt en aldus naar nationaal recht onrechtmatig heeft gehandeld door niet de schade te vergoeden die de justitiabele als gevolg daarvan heeft geleden, indien de justitiabele zich niet met succes kan beroepen op het Unierechtelijke vertrouwensbeginsel, omdat het gaat om een duidelijke Unierechtelijke bepaling. Aangezien de uitleg van het Unierecht op dit punt noodzakelijk is voor de beslechting van het geschil, is het College ingevolge artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie gehouden dienaangaande het Hof van Justitie om een prejudiciële beslissing te verzoeken. Het College zal zich daarom tot het Hof van Justitie wenden met de hierna in de beslissing geformuleerde prejudiciële vraag.

31. In afwachting van het arrest van het Hof van Justitie zal iedere verdere beslissing worden aangehouden.

Beslissing

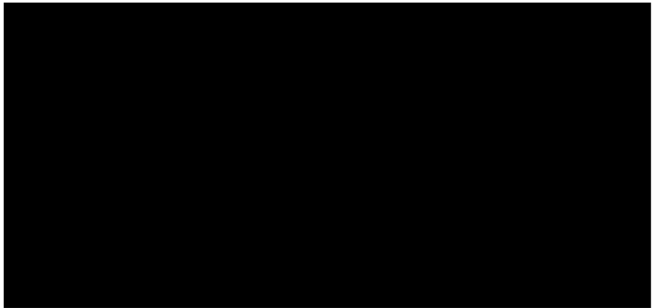
Het College:

- verzoekt het Hof van Justitie bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen over de volgende vraag:

Verzet het Unierecht zich ertegen dat aan de hand van het nationaalrechtelijke vertrouwensbeginsel wordt beoordeeld of een nationaal bestuursorgaan in strijd met een Unierechtelijke bepaling vertrouwen heeft opgewekt en aldus naar nationaal recht onrechtmatig heeft gehandeld door niet de schade te vergoeden die de justitiabele als gevolg daarvan heeft geleden, indien de justitiabele zich niet met succes kan beroepen op het Unierechtelijke vertrouwensbeginsel, omdat het gaat om een duidelijke Unierechtelijke bepaling?

- houdt iedere verdere beslissing aan.

Deze uitspraak is gedaan door mr. H.L. van der Beek, mr. A. Venekamp en mr. T. Pavićević, in aanwezigheid van mr. J.M.M. Bancken, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 22 december 2020.



H.L. van der Beek

De griffier is verhinderd
de uitspraak te ondertekenen.