

ECLI:NL:CBB:2002:AE2891

Instantie	College van Beroep voor het bedrijfsleven
Datum uitspraak	08-05-2002
Datum publicatie	23-05-2002
Zaaknummer	AWB 00/726
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig Eerste en enige aanleg
Inhoudsindicatie	-
Wetsverwijzingen	Algemene wet bestuursrecht Algemene wet bestuursrecht 1:3 Wet herstructurering varkenshouderij Wet herstructurering varkenshouderij 4 Wet herstructurering varkenshouderij 24 Besluit hardheidsgevallen herstructurering varkenshouderij Besluit hardheidsgevallen herstructurering varkenshouderij 1
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl JB 2002/178

Uitspraak

College van Beroep voor het bedrijfsleven

No. AWB 00/726 8 mei 2002

16500 Wet herstructurering varkenshouderij

Uitspraak in de zaak van:

Maatschap A en B, te C, appellante,

gemachtigde: J.M.A. Klaus, juridisch adviseur, te Nederweert

tegen

de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, verweerder,

gemachtigde: mr M. Haan en ir H.W. Broos, werkzaam bij Bureau Heffingen te Assen.

1. De procedure

Op 4 september 2000 heeft het College van appellante een beroepschrift ontvangen, waarbij beroep wordt ingesteld tegen een besluit van verweerder van 27 juli 2000.

Bij dit besluit heeft verweerder niet-ontvankelijk verklaard het bezwaar dat appellante had ingediend naar aanleiding van een schrijven van verweerder d.d. 29 december 1999, inzake de varkensrechten van appellante.

Onder dagtekening 20 november 2000 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

Op 6 november 2000 heeft het onderzoek ter zitting plaatsgehad, waar namens appellante zijn verschenen voornoemde gemachtigde, alsmede B, en waar verweerder zich heeft laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigden.

Bij beslissing van 9 januari 2002 heeft het College, van oordeel dat het onderzoek niet volledig is geweest, aanleiding gevonden het onderzoek te heropenen op grond van artikel 8:68 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) teneinde nader onderzoek te doen en te beraadslagen over de ontvankelijkheidskwestie welke voorligt in deze zaak, zulks in samenhang met nader onderzoek en beraad in andere zaken waarin vergelijkbare kwesties aan de orde zijn en waarbij het Bureau Heffingen namens verweerder is betrokken.

Nadat partijen toestemming hadden verleend voor het achterwege laten van een nadere zitting, heeft het College het onderzoek in de zaak gesloten.

2. De grondslag van het geschil

2.1 Omtrent het wettelijk kader van dit geding wordt het volgende overwogen.

Met de inwerkingtreding van de Wet herstructurering varkenshouderij (Wet van 9 april 1998, Stb. 236; hierna Whv) op

1 september 1998 is het aantal varkens onderscheidenlijk fokzeugen dat op een bedrijf mag worden gehouden aan een maximum gebonden, dat wordt uitgedrukt in het zogeheten varkensrecht onderscheidenlijk fokzeugenrecht, zoals omschreven in artikel 1, onder h, respectievelijk in artikel 1, onder i.

Krachtens artikel 4 Whv worden de omvang van het varkensrecht en de omvang van het fokzeugenrecht van een bedrijf bepaald overeenkomstig het bepaalde in hoofdstuk II Whv, houdende voorschriften inzake genoemde omvang op het tijdsip van inwerkingtreding van de wet.

Kort gezegd komen deze voorschriften er op neer, dat het gemiddeld aantal varkens / fokzeugen dat in 1996 blijkt een van de in artikel 5 van de Whv nader gedefinieerde aangiften, formulieren of verklaringen op het bedrijf werd gehouden, wordt verminderd met 10%.

Artikel 5, tweede lid, bepaalt in dit verband dat voor de toepassing van hoofdstuk II de gegevens van de aangifte overschotheffing - daaronder begrepen de correcties -, het afsluitformulier 1995, het afsluitformulier 1996 en de vrijstellingsverklaring slechts in aanmerking worden genomen voor zover deze voor 10 juli 1997 door het Bureau Heffingen zijn ontvangen.

Naar keuze van een daartoe aangemeld bedrijf kan als referentiejaar 1995 worden genomen. Het gemiddeld aantal varkens moet in dat geval blijken uit de aangiften, formulieren of verklaringen van 1995. Een en ander is geregeld in de artikelen 6 en 7 Whv. In de artikelen 9 en 10 Whv is geregeld dat voor de daarin bepaalde gevallen in en na het referentiejaar verworven mestproductierechten voor varkens en kippen, op basis van een melding aan het Bureau Heffingen, kunnen worden meegeteld voor de bepaling van het varkensrecht.

In de wet is voorts een aantal uitzonderingen op deze hoofdregel omschreven.

Artikel 6 van de Whv luidt:

" 1. Het varkensrecht komt overeen met het in 1996 gemiddeld op het bedrijf gehouden aantal varkens, verminderd met 10%.

2. Het fokzeugenrecht komt overeen met het in 1996 gemiddeld op het bedrijf gehouden aantal fokzeugen, verminderd met 10%.

3. De in het eerste en tweede lid bedoelde vermindering met 10% is niet van toepassing op het aantal varkens, onderscheidenlijk fokzeugen, dat groter is dan het aantal dat wordt bepaald door het niet-gebonden mesproductierecht voor varkens en kippen geldend met betrekking tot 1996 te delen door 7,4 kilogram fosfaat.

4. Het in 1996 gemiddeld op het bedrijf gehouden aantal varkens, onderscheidenlijk fokzeugen, is het in 1996 gemiddeld gehouden aantal varkens, onderscheidenlijk fokzeugen, dat met betrekking tot het desbetreffende bedrijf is opgegeven in de aangifte overschotheffing 1996, bij gebreke daarvan, op het

afsluitformulier 1996, dan wel, bij gebreke daarvan, op de vrijstellingsverklaring 1996.

5. Indien in 1996 overdracht van het bedrijf heeft plaatsgevonden, wordt het in 1996 gemiddeld op het bedrijf gehouden aantal varkens, onderscheidenlijk fokzeugen, bepaald door de som van het over het gehele jaar 1996 gemiddelde aantal varkens, onderscheidenlijk fokzeugen, dat door de vervreemder van het bedrijf is gehouden en het over het gehele jaar 1996 gemiddelde aantal varkens, onderscheidenlijk fokzeugen, dat door de verkrijger van het bedrijf is gehouden, zoals deze aantallen blijken uit de door de vervreemder en de verkrijger gedane opgaven, bedoeld in het vierde lid.

6. Het in 1996 gemiddeld op het bedrijf gehouden aantal varkens, onderscheidenlijk fokzeugen, is ten hoogste het aantal dat wordt bepaald door het niet-gebonden mestproductierecht voor varkens en kippen geldend met betrekking tot 1996 te vermeerderen met het grondgebonden mestproductie-recht geldend met betrekking tot 1996 en de som te delen door 7,4 kilogram fosfaat."

2.2 Op grond van de stukken en het onderzoek ter zitting zijn in deze zaak de volgende feiten komen vast te staan.

Bij brief van 29 oktober 1997 heeft appellante Bureau Heffingen bericht dat bij het bestuderen van de diertellingskaart van 1996 is gebleken dat een bepaalde optelling niet correct was uitgevoerd. Appellante heeft Bureau Heffingen daarbij verzocht bedoelde onjuistheid alsnog te corrigeren.

Bij schrijven van 29 december 1999 heeft Bureau Heffingen appellante het volgende bericht:

" Naar aanleiding van de inhoudelijke controle van het door u ingezonden formulier "Melding varkensrechten" is gebleken dat enkele gegevens onjuist zijn ingevuld en/of ontbreken.

Bij vraag 3 van het meldingsformulier heeft u geen keuze gemaakt voor welk referentiejaar met bijbehorende hoeveelheid varkensrechten u wilt kiezen. De reden hiervoor is dat u het niet eens bent met het aantal varkensrechten dat staat vermeld op het Meldingsformulier, aangezien gewerkt wordt met een foutief aantal fokzeugen gehouden in het jaar 1996. Achteraf bleek er een optelfout in de diertelkaart te zitten. De correctie is door Bureau Heffingen ontvangen d.d. 31 oktober 1997. Inzake artikel 5, tweede lid van de Wet Herstructurering Varkenshouderij (WHV) kunnen bij de berekening van varkensrechten alleen gegevens die vóór 10 juli 1997 door Bureau Heffingen ontvangen zijn geregistreerd, in aanmerking worden genomen voor de berekening van de varkensrechten. Zoals gesteld is uw correctie pas op 31 oktober 1997 door Bureau Heffingen ontvangen geregistreerd.

Gelet op het bovenstaane kan aan uw verzoek niet worden voldaan, en dient u derhalve een keuze te maken tussen 1995 en 1996."

Appellante heeft tegen dit schrijven een bezwaarschrift ingediend.

Vervolgens heeft verweerder het bestreden besluit genomen.

3. Het standpunt van verweerder

Bij het bestreden besluit heeft verweerder onder meer het volgende overwogen:

"Het bezwaarschrift () richt zich tegen de Wet herstructurering varkenshouderij (hierna: Whv) c.q. het Besluit hardheidsgevallen herstructurering varkenshouderij (hierna: het Besluit).

()

De Whv en het Besluit, welke op 1 september 1998 in werking zijn getreden, zijn algemeen verbindende voorschriften. Artikel 7:1 Awb stelt bezwaar open voor degene aan wie het recht is toegekend tegen een besluit beroep op een administratieve rechter in te stellen. Tegen besluiten, inhoudende algemeen verbindende voorschriften is op grond van artikel 8:2 Awb geen beroep mogelijk. Het maken van bezwaar en het instellen van beroep tegen de Whv en het Besluit, zijnde algemeen verbindende voorschriften, is

derhalve niet mogelijk.

Voor zowel de hoogte van het varkensrecht op basis van de Whv als de hoogte van het varkensrecht op basis van het Besluit geldt dat deze rechtstreeks uit de wet dan wel het besluit voortvloeit. Tegen een kennisgeving inhoudende de hoogte van het geregistreerde varkensrecht kan daarom geen bezwaar worden gemaakt. Een dergelijke kennisgeving is een feitelijke mededeling die niet is gericht op enig rechtsgevolg. Deze mededeling is derhalve geen voor bezwaar (en beroep) vatbaar besluit in de zin van artikel 1:3 Awb."

In het verweerschrift en ter zitting van het College is van de zijde van verweerder nader te kennen gegeven dat op het door Bureau Heffingen ontvangen formulier Aangifte overschotheffing 1996 is ingevuld dat in 1996 in totaal 863 varkens van de diercategorie 401 zijn gehouden. Appellante heeft ervoor getekend dat genoemd formulier zonder voorbehoud en naar waarheid is ingevuld.

Het aantal varkens dat op het formulier is ingevuld, is op grond van artikel 6 van de Whv bepalend voor de berekening van het varkensrecht. Deze berekening kan niet worden gebaseerd op het aantal varkens dat op de diertellingskaart is ingevuld. Deze kaart is slechts een hulpstaat voor het invullen van aangifte-, afsluit- of vrijstellingsformulieren. Deze hulpstaat wordt niet toegezonden aan Bureau Heffingen.

Voorts is de brief d.d. 29 oktober 1997, waarin voor het eerst wordt gesteld dat het aantal van 863 op een telfout berust en dat het juiste aantal 1063 bedraagt, pas op 31 oktober 1997 door Bureau Heffingen ontvangen. Deze datum is gelegen na 10 juli 1997, hetgeen ingevolge het hiervoor weergegeven artikel 5, tweede lid, van de Whv betekent dat de in deze brief vermelde gegevens geen rol kunnen spelen met betrekking tot de omvang van het varkensrecht.

De reden voor het stellen van 10 juli 1997 als einddatum voor indiening van de in dit artikellid vermelde gegevens, met inbegrip van correcties, is gelegen in het voorkomen van anticipatie op de per 1 september 1998 in werking getreden Whv.

4. Het standpunt van appellante

Appellante heeft in beroep onder meer aangevoerd dat haar verzoek d.d. 29 oktober 1997 geen betrekking had op de toepassing van wettelijke voorschriften, doch gericht was op een in de diertellingskaart geslopen optelfout. Bij herstel van deze fout zou appellante aanspraak hebben op hogere varkensrechten.

Naar de mening van appellante betreft de door Bureau Heffingen bij schrijven van 29 december 1999 gegeven reactie een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb.

De door appellante gedane aangifte noopte tot een zorgvuldig onderzoek van de daarop vermelde gegevens, aangezien slechts op grond daarvan de feiten kunnen worden vastgesteld alvorens daaruit een rechtsplicht ontstaat.

De vast te stellen varkensrechten vloeien niet voor uit de wet, doch dienen uitdrukkelijk te worden vastgesteld aan de hand van bedoelde aangifte.

5. De beoordeling van het geschil

5.1 Het College overweegt in de eerste plaats dat appellante zich ten onrechte op het standpunt stelt dat een mededeling van Bureau Heffingen inzake de hoogte van varkensrechten, een besluit is in de betekenis van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb, zijnde een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling. Onder "rechtshandeling" moet worden verstaan een handeling, gericht op enig rechtsgevolg.

Het College verwijst in dit verband naar hetgeen in algemene zin is overwogen aangaande het rechtskarakter van zodanige mededelingen in zijn uitspraak van 1 juni 1999 inzake D e.a. (Agrarisch Recht, juli/augustus 1999, nr. 4972 AB 1999,315; JB 1999, 208). Daarbij heeft het College de vraag of een dergelijke mededeling een besluit is gericht op enig rechtsgevolg, op grond van de volgende overwegingen in ontkennende zin beantwoord.

De bepalingen van de artikelen 6 tot en met 13 Whv, artikel 24 Whv en het op artikel 25 Whv gebaseerde Besluit bevatten voor de bepaling van de (omvang van) het varkensrecht maatstaven die van exacte en rekenkundige aard zijn. Deze bepalingen moeten worden gelezen in samenhang met het bepaalde in artikel 1 Whv en in de bij dit artikel behorende bijlagen A en B, artikel 5 Whv en artikel 1 van het Besluit en laten geen beoordelings-ruimte. Laatstgenoemde drie artikelen bevatten nauwkeurige definities van de meeste begrippen die in de overige bepalingen van de Whv en het Besluit voorkomen. Op die wijze heeft de wetgever beoogd te bewerkstelligen dat de omvang van het varkensrecht voor een bedrijf rechtstreeks is bepaald bij, en aldus ook door belanghebbende kan worden berekend op de voet van, de vermelde toepasselijke wettelijke voorschriften. Daaraan doet, naar verweerder terecht heeft opgemerkt, niet af dat de Whv door zijn technische karakter in voornoemde wettelijke voorschriften tamelijk complexe rekenregels bevat.

Dat in bepaalde gevallen, zoals bijvoorbeeld bij de toepassing van artikel 7 en 24 Whv, de hoogte van het varkensrecht mede afhangt van een melding bij het Bureau Heffingen brengt op zich niet mee dat de gegevens die bij zodanige melding door de belanghebbende of zijn rechtsvoorganger zijn verstrekt, aan enige nadere beoordeling zijn te onderwerpen. De in de vorige volzin bedoelde voorschriften verbinden geen gevolgen aan berekeningen en registraties die zijn vermeld in de brief van het Bureau Heffingen op basis van door belanghebbenden of hun rechtsvoorgangers verstrekte gegevens. De bepaling van de (omvang van) het varkensrecht ingevolge de hiervoor bedoelde wettelijke voorschriften is niet afhankelijk van de berekeningen en registraties vermeld in deze brief. Aan de hieromtrent door verweerders Bureau Heffingen gedane mededelingen komt derhalve, uitgaande van het stelsel van die toepasselijke wettelijke voorschriften, geen andere betekenis toe dan die van inlichtingen over deze berekeningen en registraties en kan ook geen andere betekenis toekomen.

Het College neemt bij het vorenoverwogene in aanmerking dat uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Whv en het Besluit (o.a. TK 1997-1998, 25 746, nr. 3, p. 22 en p. 50-51, alsmede EK 1997-1998, 25 746, nr. 192c, p. 18-19 en nr. 192f, p. 11), blijkt dat de wetgever - uitdrukkelijk - heeft beoogd aan een mededeling als de onderhavige omtrent de berekening van de uit de wet voortvloeiende omvang van het varkens-, onder-scheidenlijk fokzeugenrecht en registratie geen rechtsgevolg te verbinden, anders dan voor een ambtshalve vaststelling van de omvang van het varkensrecht, die is neergelegd in artikel 26 Whv. In de wetsgeschiedenis is dit ook expliciet tot uitdrukking is gebracht.

5.2 Naar het oordeel van het College kan ook hetgeen appellante is medegedeeld bij meergenoemd schrijven van 29 december 1999 niet worden aangemerkt als een besluit in de hiervoor bedoelde betekenis.

Immers, vaststaat dat de gegevens inzake de correctie welke appellant verdisconteerd wenst te zien in de hoogte van haar varkensrechten, bij Bureau Heffingen zijn ingediend na 10 juli 1997, de in artikel 5, tweede lid, van de Whv vermelde datum, waarvóór de in dit artikellid genoemde gegevens, met inbegrip van correcties, moesten zijn ingediend.

Uit dit voorschrift vloeit voort dat genoemde correctie geen betekenis kan hebben voor de hoogte van appellantes varkensrechten.

Derhalve moet worden geconcludeerd dat voormeld schrijven niet méér behelst dan de verstrekking van gegevens van louter informatieve aard.

5.3 Uit het vorenoverwogene volgt dat het bezwaarschrift van appellante terecht niet ontvankelijk is verklaard. Het beroep dient daarom ongegrond te worden verklaard.

Tenslotte acht het College geen termen aanwezig voor toepassing van artikel 8:75 van de Awb.

Derhalve wordt beslist zoals hierna is vermeld.

6. De beslissing

Het College verklaart het beroep ongegrond.

Aldus gewezen door mr H.C. Cusell, mr M.A. Fierstra en mr H.A.A.G. Vermeulen in tegenwoordigheid van mr drs M.S. Hoppener, als griffier, en uitgesproken in het openbaar op 8 mei 2002.

w.g. H.C. Cusell w.g. M.S. Hoppener