

ECLI:NL:CBB:2002:AE2893

Instantie	College van Beroep voor het bedrijfsleven
Datum uitspraak	08-05-2002
Datum publicatie	23-05-2002
Zaaknummer	AWB 99/793
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig Eerste en enige aanleg
Inhoudsindicatie	-
Wetsverwijzingen	Algemene wet bestuursrecht 1:3 Besluit hardheidsgevallen herstructurering varkenshouderij 2.7 Wet herstructurering varkenshouderij 6 t/m 13 Wet herstructurering varkenshouderij 24 Wet herstructurering varkenshouderij 25
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl AB 2002, 260 met annotatie van J.H. van der Veen Milieurecht Totaal 2002/1831 JB 2002/213 JOM 2006/706

Uitspraak

College van Beroep voor het bedrijfsleven

No. AWB 99/793 8 mei 2002

16500 Wet herstructurering varkenshouderij

Uitspraak in de zaak van:

Stalhouderij A BV, gevestigd te Enschede, appellante,

gemachtigde: B, directeur van appellante, wonende te Enschede

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 oktober 1999 heeft het College van appellante een beroepschrift ontvangen, waarbij beroep wordt ingesteld tegen een besluit van verweerder van 25 augustus 1999.

Bij dit besluit heeft verweerder niet-ontvankelijk verklaard het bezwaar dat appellante had ingediend naar aanleiding van een schrijven van verweerder d.d. 15 april 1999, aangaande een door appellante aan het Bureau Heffingen toegezonden formulier "Hardheidsmelding varkensrechten".

Onder dagtekening 11 januari 2000 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

Op 6 november 2001 heeft het onderzoek ter zitting plaatsgehad, waar voor appellante zijn verschenen voornoemde gemachtigde, alsmede C, medewerkster van appellante, 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 over de ontvankelijkheidskwestie welke voorligt in deze zaak, zulks in samenhang met nader onderzoek 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 De Wet herstructurering varkenshouderij (Wet van 9 april 1998, Stb. 236; hierna: Whv) bevat in Hoofdstuk II en artikel 24 regels, aan de hand waarvan het aantal varkens onderscheidenlijk fokzeugen dat ten hoogste op een bedrijf mag worden gehouden - het varkensrecht onderscheidenlijk fokzeugenrecht - kan worden berekend.

De mededeling van verweerder omtrent de uitkomst van die berekening is, blijkens de uitspraak van het College van 1 juni 1999 in de zaak D e.a. (Agrarisch Recht juli/augustus 1999, nr. 4972; AB 1999, 315; JB 1999, 208) niet aan te merken als een besluit in de zin van de Awb waartegen op grond van artikel 34 Whv een bezwaarschrift kan worden ingediend.

Ingevolge artikel 25 Whv kunnen bij algemene maatregel van bestuur voor bepaalde groepen van gevallen waarbij de bepaling van het varkensrecht of fokzeugenrecht overeenkomstig hoofdstuk II en artikel 24 leidt tot onbillijkheden van overwegende aard, regels worden gesteld omtrent een van hoofdstuk II en artikel 24 afwijkende bepaling van de hoogte van deze rechten. Zodanige regels zijn gesteld bij het Besluit hardheidsgevallen herstructurering varkenshouderij (Besluit van 18 juni 1998, Stb. 368; nadien gewijzigd bij Besluit van 25 mei 2000, Stb. 233). In dit Besluit (hierna te noemen het Besluit) zijn voor een aantal categorieën van bedrijven afwijkende regels voor de vaststelling van het varkensrecht of fokzeugenrecht gesteld

Artikel 2 van het Besluit luidt, voor zover hier van belang, als volgt:

" 1. Met betrekking tot een daartoe aangemeld bedrijf, niet zijnde een bedrijf als bedoeld in artikel 8, eerste of vierde lid, van de wet, of een door samenvoeging ontstaan bedrijf als bedoeld in artikel 11, zesde lid, van de wet, wordt met ingang van het tijdstip van inwerkingtreding van artikel 15 van de wet de hoogte van het varkensrecht en het fokzeugenrecht bepaald overeenkomstig de hoofdstukken 1,2 en 4 van dit besluit, onder de in dit besluit geregelde voorwaarden en beperkingen.()

3. De belanghebbende doet de in het eerste lid bedoelde melding binnen zes weken na inwerkingtreding van dit besluit bij het Bureau Heffingen, met gebruikmaking van een daartoe door Onze Minister vastgesteld formulier, dat overeenkomstig de op het formulier aangegeven wijze volledig en naar waarheid is ingevuld en door de belanghebbende is ondertekend. Bij gebreke van een overeenkomstig de eerste volzin gedane melding worden de hoofdstukken 1,2 en 4 van dit besluit ten aanzien van het desbetreffende bedrijf van de belanghebbende niet toegepast."

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

Bureau Heffingen heeft appellante op basis van een selectie van aldaar bekende gegevens op 13 oktober 1998 een formulier "Hardheidsmelding varkensrechten" toegezonden. Appellante heeft dit formulier ingevuld aan Bureau Heffingen geretourneerd.

Bij schrijven van 15 april 1999 heeft Bureau Heffingen appellante het volgende bericht:

" Onlangs heeft u voor uw bedrijf, geregistreerd onder het bovengenoemde mestnummer, het formulier 'Hardheidsmelding varkensrechten' aan Bureau Heffingen ingezonden. Op dat formulier heeft u gekozen voor een berekening van het varkensrecht op basis van categorie 2 van het Besluit hardheidsgevallen herstructurering varkenshouderij (hierna: het Besluit). Het is echter gebleken dat Bureau Heffingen voor uw bedrijf ten onrechte het formulier 'Hardheidsmelding varkensrechten' heeft verzonden.

Bovenstaande betekent dat u aan de gegevens op het formulier 'Hardheidsmelding varkensrechten' geen rechten kunt ontleen.

Bureau Heffingen zal bij de registratie van het varkensrecht dat op uw bedrijf rust wel rekening houden met de gegevens op het formulier 'Melding varkensrechten'.

Tenslotte wil ik u nog wijzen op het volgende. Het niet in aanmerking komen van uw bedrijf voor de genoemde categorieën van het Besluit vloeit rechtstreeks voort uit dit Besluit. Bezwaar maken en beroep instellen tegen dit bericht is dan ook niet mogelijk."

Appellant 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 uw 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."

Ter zitting van het College is van de zijde van verweerder ter toelichting op het bestreden besluit het volgende naar voren gebracht.

Waar het gaat om een hardheidsmelding ter zake van categorie 2 van het Besluit, is geen sprake van het beoordelen van in de melding vervatte gegevens. De keuze voor deze categorie betreft slechts de keuze voor een berekening overeenkomstig deze categorie. Bij een aanmelding voor categorie 2 behoeven geen gegevens te worden ingezonden ten bewijze dat men voor indeling in deze categorie in aanmerking komt. De voorwaarden ter zake van categorie 2 worden genoemd in artikel 7 van het Besluit. Appellante voldoet niet aan twee van de in het totaal vier in dit verband geldende voorwaarden. Uit het Besluit vloeit rechtstreeks voort dat het bedrijf van appellante niet in aanmerking komt voor een indeling in categorie 2. Deze omstandigheid is niet afhankelijk van een beoordeling door Bureau Heffingen.

4. Het standpunt van appellant

Appellant heeft in beroep onder meer het volgende aangevoerd:

" Bureau Heffingen schrijft in bovengenoemde beslissing dat mijn bezwaarschrift tegen de Wet herstructurering varkenshouderij (hierna: Whv) en het Besluit hardheidsgevallen herstructurering varkenshouderij (hierna: het Besluit) is gericht. Dit is echter niet juist. Mijn bezwaarschrift van 26 mei 1999 is namelijk gericht tegen de toepassing van de regels en de motivering van de beslissing van Bureau Heffingen.

Op grond van de regels uit de Whv, vormt de aangifte Overschotheffing 1996 en 1995 de basis voor de vaststelling van de varkensrechten. Deze aangiften over beide jaren zijn door ons correct uitgevoerd en ingediend. Helaas moet ik constateren dat de aangifte Overschotheffing 1995 bij Bureau Heffingen is zoekgeraakt en derhalve volgens Bureau Heffingen niet als basis kan dienen voor de vaststelling van de varkensrechten.

Ik kom dan ook tot de conclusie dat door nalatigheid van Bureau Heffingen het te nemen besluit omtrent de vaststelling van varkensrechten op onjuiste gegevens is gebaseerd. Er is dus gehandeld in strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, omdat het niet in aanmerking komen voor het Besluit onjuist is gemotiveerd.

Ik wordt door het feit dat de administratieve van Bureau Heffingen niet goed op orde is en er zaken zoek raken onevenredig zwaar gedupeerd."

5. De beoordeling van het geschil

Appellante heeft teneinde in aanmerking te komen voor een berekening van haar varkensrechten overeenkomstig de in het Besluit vervatte regels die gelden met betrekking tot categorie 2, een daartoe strekkend formulier aan Bureau Heffingen toegezonden.

Ingevolge artikel 2, eerste en derde lid, van het Besluit (hiervoor weergegeven onder rubriek 2) is een tijdige melding met gebruikmaking van het daartoe voorgeschreven formulier voorwaarde om in aanmerking te komen voor indeling in één van de categorieën waarin de hardheidsgevallen in het Besluit worden onderscheiden.

Nu appellante onder gebruikmaking van de in het Besluit voorziene mogelijkheid van het doen van een melding, heeft gekozen voor een indeling in categorie 2, moet worden geoordeeld dat de daarop door Bureau Heffingen gegeven inhoudelijke reactie, welke erop neer komt dat in verband met de ter zake geldende voorschriften van het Besluit, een berekening van het varkensrecht van appellante op grond van een indeling in categorie 2 niet mogelijk is, een besluit betreft 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.

In dit verband moet worden opgemerkt dat een wezenlijk onderscheid tussen de onderhavige zaak en de zaken waarop eerderevermelde uitspraak van het College van 1 juni 1999, betreffende D e.a., betrekking heeft, is gelegen in de omstandigheid dat in laatstbedoelde zaken geen sprake was van enige reactie van

Bureau Heffingen op meldingen, verzoeken of aanvragen, als voorzien in het bepaalde bij of krachtens de Whv, doch van ongevraagd en onverplicht, bij wege van informatieverstrekking, verstrekte gegevens omtrent de naar de mening van Bureau Heffingen uit de Whv voortvloeiende omvang van varkensrechten, terwijl de in dit geval door Bureau Heffingen gedane mededeling omtrent het regime dat geldt voor de varkensrechten van appellante - zoals reeds gezegd - is gedaan naar aanleiding van een melding als voorzien in het Besluit, waarmee is beoogd in aanmerking te komen voor indeling in categorie 2 van voormelde hardheidsgevallen. Derhalve kan in dit geval niet worden gesproken van een rechtsgevolg dat rechtstreeks voortvloeit uit een wettelijke regeling.

Aan het karakter van evenbedoelde mededeling van een besluit in de betekenis van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb, wordt geen afbreuk gedaan door de omstandigheid dat het Besluit geen specifieke voorschriften bevat omtrent de wijze van reageren op een melding als bedoeld in artikel 2 van het Besluit, noch door de omstandigheid dat het Besluit een strikte normering kent met betrekking tot categorie 2, die - naar verweerder heeft gesteld - geen beoordelingsruimte laat. Het laatste impliceert slechts dat sprake is van een gebonden besluit.

Uit het vorenoverwogene volgt dat de brief van 15 april 1999 een besluit bevat, als bedoeld in artikel 1:3 van de Awb. Dit betekent dat verweerder ten onrechte het bezwaar van appellante niet-ontvankelijk heeft verklaard, dat het bestreden besluit niet in stand kan blijven en dat verweerder met inachtneming van het overwogene in deze uitspraak opnieuw op het bezwaar dient te beslissen.

Derhalve wordt beslist zoals hierna is vermeld.

6. De beslissing

Het College

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- bepaalt dat verweerder opnieuw op het bezwaar beslist met inachtneming van het in deze uitspraak overwogene;
- bepaalt dat de staat het door appellante betaalde griffierecht ten bedrage van 204,20 (was fl. 450,-- voor 1 januari 2002) aan haar vergoedt;
- wijst af het meer en anders gevorderde.

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