

ECLI:NL:CBB:2003:AH9682

Instantie	College van Beroep voor het bedrijfsleven
Datum uitspraak	12-06-2003
Datum publicatie	10-07-2003
Zaaknummer	AWB 01/554
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	<p>Op 13 juli 2001 heeft het College van appellante een beroepschrift ontvangen, waarbij beroep wordt ingesteld tegen een besluit van verweerder van 8 juni 2001. Bij dit besluit heeft verweerder het bezwaar van appellante tegen de registratie van haar varkensrechten ingevolge de Wet herstructurering varkenshouderij (hierna: Whv) niet-ontvankelijk verklaard.</p> <p>Op 31 augustus 2001 heeft appellante de gronden van het beroep aangevuld, waarna verweerder bij brief van 2 april 2002 de op de zaak betrekking hebbende stukken aan het College heeft doen toekomen.</p> <p>Bij besluit van 19 juli 2002 heeft verweerder het bezwaar van appellante, gericht tegen de mededeling dat zij niet in aanmerking komt voor hardheidscategorie 17, als bedoeld in artikel 2a Uitvoeringsbesluit Wet herstructurering varkenshouderij (hierna: Uitvoeringsbesluit), gegrond verklaard en besloten dat dit niet leidt tot een ander of hoger varkensrecht van appellante.</p>
Wetsverwijzingen	<p>Algemene wet bestuursrecht 1:3</p> <p>Uitvoeringsbesluit Wet herstructurering varkenshouderij 1</p> <p>Uitvoeringsbesluit Wet herstructurering varkenshouderij 2a</p> <p>Wet herstructurering varkenshouderij 33</p>
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

College van Beroep voor het bedrijfsleven

No. AWB 01/554 12 juni 2003

16500 Wet herstructurering varkenshouderij

Uitspraak in de zaak van:

A, te B, appellante,

gemachtigde: mr. J.J.J. de Rooij, advocaat te Tilburg,

tegen

de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, verweerder,

gemachtigde: B. Raven, werkzaam bij Bureau Heffingen.

1. De procedure

Op 13 juli 2001 heeft het College van appellante een beroepschrift ontvangen, waarbij beroep wordt ingesteld tegen een besluit van verweerder van 8 juni 2001. Bij dit besluit heeft verweerder het bezwaar

van appellante tegen de registratie van haar varkensrechten ingevolge de Wet herstructurering varkenshouderij (hierna: Whv) niet-ontvankelijk verklaard.

Op 31 augustus 2001 heeft appellante de gronden van het beroep aangevuld, waarna verweerder bij brief van 2 april 2002 de op de zaak betrekking hebbende stukken aan het College heeft doen toekomen.

Bij besluit van 19 juli 2002 heeft verweerder het bezwaar van appellante, gericht tegen de mededeling dat zij niet in aanmerking komt voor hardheidscategorie 17, als bedoeld in artikel 2a Uitvoeringsbesluit Wet herstructurering varkenshouderij (hierna: Uitvoeringsbesluit), gegrond verklaard en besloten dat dit niet leidt tot een ander of hoger varkensrecht van appellante.

Bij brief van 3 september 2002 heeft appellante de gronden van het beroep tegen het besluit van 19 juli 2002 ingediend.

Op 1 oktober 2002 heeft het College het verweerschrift, gedateerd 30 september 2002, ontvangen.

Op 25 maart 2003 heeft het onderzoek ter zitting plaatsgevonden, waarbij partijen hun standpunten bij monde van hun gemachtigden nader hebben toegelicht.

2. De grondslag van het geschil

2.1 Naar aanleiding van een door LTO-Nederland opgestelde inventarisatie van knelgevallen in verband met de herstructurering van de varkenshouderij heeft verweerder bij brief van

21 oktober 1998 aan de Tweede Kamer onder meer meegedeeld dat overeenkomstig de tot 15 december 1996 ingevolge het Verplaatsingsbesluit Meststoffenwet geldende systematiek voor bedrijven die voor deze datum grond hebben verkocht aan - onder meer - de overheid en op 10 juli 1997 nog niet naar een nieuwe locatie verplaatst waren, in het Uitvoeringsbesluit Wet herstructurering varkenshouderij (hierna: Uitvoeringsbesluit) zal worden geregeld dat zij daarvoor een niet-grondgebonden varkensrecht krijgen.

Hieraan is uitvoering gegeven in de bij Besluit van 23 februari 1999 (Stb. 1999, 115) in werking getreden wijziging van het Uitvoeringsbesluit. Het Uitvoeringsbesluit, dat onder meer is gebaseerd op artikel 33 van de Wet herstructurering varkenshouderij (Whv), luidde sedertdien voorzover hier van belang als volgt:

" Artikel 1

1. In dit besluit wordt verstaan onder:

a. wet: Wet herstructurering varkenshouderij;

b. Verplaatsingsbesluit Meststoffenwet: Verplaatsingsbesluit Meststoffenwet, zoals dat luidde vóór 15 december 1996.

2. Voor de toepassing van artikel 2a wordt onder "overdracht" verstaan: overdracht als bedoeld in artikel 4, onderdeel c of d, van het Verplaatsingsbesluit Meststoffenwet.

()

Artikel 2a

1. Indien de tot het bedrijf behorende landbouwgrond in 1996 is verkleind als gevolg van een overdracht wordt voor de toepassing van de artikelen 15, eerste en tweede lid, en 16, tweede lid, van de wet alsmede van de artikelen 6 en 8 van dit besluit, onder het grondgebonden varkensrecht () niet begrepen het aantal varkensenheden dat wordt bepaald door het aantal hectaren waarmee de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond in 1996 als gevolg van de overdracht is verkleind, te vermenigvuldigen met 125 kg fosfaat, dit product te verminderen met de hoeveelheid fosfaat waarmee het voor het bedrijf geldende niet-gebonden mestproductierecht voor varkens en kippen in 1996 op grond van artikel 55, vierde lid, onderdeel b, van de Meststoffenwet, en artikel 5, onderdeel c, van het Verplaatsingsbesluit Meststoffenwet, als gevolg van de overdracht is toegenomen, en de uitkomst hiervan te delen door 7,4 kilogram fosfaat."

Het tweede en derde lid van artikel 2a Uitvoeringsbesluit bevatten een overeenkomstige regeling indien het varkensrecht is bepaald op grond van artikel 7 Whv of paragraaf 1 van hoofdstuk 2 van het Besluit hardheidsgevallen herstructurering varkenshouderij (Bhv) en de overdracht plaatsvond in 1994, 1995 danwel 1996. De regeling van artikel 2a Uitvoeringsbesluit wordt ook wel aangeduid als hardheidscategorie 17.

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.

- Bij brief van 15 februari 1999 heeft appellante Bureau Heffingen meegedeeld dat zij bij overeenkomst van 7 juni 1991 aan de gemeente B heeft verkocht de woning met varkensschuren, ondergrond, erf, tuin, bouwland en bos, gelegen aan adres X te B en dat op 23 september 1991 de transportakte is verleden. In de brief is voorts vermeld dat appellante de aan de gemeente verkochte cultuurgrond tot medio 1996 is blijven gebruiken en deze grond tot het staken van dat gebruik tot haar bedrijf gerekend heeft. In verband hiermee stelt appellante zich op het standpunt dat zij in aanmerking komt voor niet-grondgebonden varkensrechten.

- Vervolgens heeft in verband met voormelde overdracht en voortgezet gebruik van de cultuurgrond een correspondentie plaatsgevonden tussen Bureau Heffingen en appellante, welke is uitgemond in een brief van Bureau Heffingen van 30 maart 2001. Deze brief luidt voorzover hier van belang als volgt:

" Bij een verkleining van de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond, wordt normaal gesproken de referentiehoeveelheid verminderd met 125 kg fosfaat per overgedragen hectare. Deze vermindering vindt niet plaats, wanneer de landbouwgrond wordt overgedragen aan een publiekrechtelijk lichaam () ter onttrekking aan de landbouw. In casu is de aan de gemeente B overgedragen landbouwgrond ook onttrokken aan de landbouw, maar de onttrekking heeft aanzienlijke tijd op zich laten wachten. Hoewel het feitelijk gebruik van de overgedragen landbouwgrond voor landbouwdoeleinden door de heer A eerst in het jaar 1996 is beëindigd, zal toch de bovengenoemde uitzonderingsregel worden toegepast. De tot het bedrijf behorende referentiehoeveelheid zal niet worden verminderd."

- Op 16 mei 2001 heeft Bureau Heffingen na ontvangst van informatie uit het kadaster waaruit bleek dat appellante gerechtigde was met betrekking tot een perceel cultuurgrond in B van 2.52.41 ha, een bedrijfsoverzicht toegezonden, waarin is vermeld dat de oppervlakte landbouwgrond van appellante 2.52 ha bedraagt, de grondgebonden mestproductierechten betrekking hebben op 315 kg fosfaat en dat appellante vanaf 1 januari 2001 beschikt over 304 verplaatsbare/verhandelbare fokzeugenrechten en 771 verplaatsbare/verhandelbare niet-fokzeugenrechten (varkensrechten).

- Bij brief 18 mei 2001 heeft appellante - onder verwijzing naar de brief van 30 maart 2001 van Bureau Heffingen - tegen dit bedrijfsoverzicht bezwaar gemaakt. Hierbij heeft appellante zich op het standpunt gesteld dat zij in aanmerking komt voor hardheidscategorie 17 en daarom recht heeft op een beduidend hoger varkensrecht.

- Bij het bestreden besluit van 8 juni 2001 heeft Bureau Heffingen dat bezwaar niet-ontvankelijk verklaard.

- Bij brief van 2 juli 2001 heeft appellante bezwaar gemaakt tegen de (in het besluit van 8 juni 2001 mede opgenomen) mededeling dat hardheidscategorie 17 niet op haar van toepassing is, naar aanleiding waarvan op 24 juni 2002 een hoorzitting heeft plaatsgevonden.

- Vervolgens heeft verweerder het bestreden besluit van 19 juli 2002 genomen.

3. De bestreden besluiten

3.1 Het besluit van 8 juni 2001 houdt - samengevat - het volgende in.

Het bezwaarschrift van 18 mei 2001 is gericht tegen de kennisgeving van de registratie van de overeenkomstig de Whv bepaalde varkensrechten van appellante. Deze registratie vloeit rechtstreeks uit de Whv voort, zodat de kennisgeving daarvan niet is gericht op rechtsgevolg en derhalve geen besluit inhoudt.

Het tegen voormelde kennisgeving gerichte bezwaar is derhalve niet-ontvankelijk.

Ten overvloede wordt opgemerkt dat categorie 17, welke categorie - onder meer - bedoeld is voor bedrijven die in de periode van 1 januari 1994 tot 15 december 1996 grond hebben overgedragen aan een publiekrechtelijk lichaam ter onttrekking aan de landbouw, niet van toepassing is op appellante, nu in dit geval de overdracht van de grond vóór 1 januari 1994 heeft plaatsgevonden.

3.2 Het besluit van 19 juli 2002 houdt - voorzover van belang - het volgende in:

" De voorwaarden voor categorie 17 van de hardheidsgevallen zijn geregeld in artikel 2a van het Uitvoeringsbesluit. Voor de juiste interpretatie van dit artikel moet teruggegrepen worden op het Verplaatsingsbesluit (zoals dat tot 15 december 1996 gold), omdat daarin geregeld is dat niet-gebonden mestproductierechten ontstaan tengevolge van de verkoop van landbouwgrond aan een publiekrechtelijk lichaam.

Reeds in mijn brief van 30 maart 2001 heb ik u bericht dat, door toepassing van het Verplaatsingsbesluit, de referentiehoeveelheid van uw cliënten in stand zal blijven. In het verlengde hiervan ligt dat uw cliënten voldoen aan de voorwaarden van artikel 2a, eerste lid, Uitvoeringsbesluit Whv.

Gelet op het voorgaande komen uw cliënten in aanmerking voor categorie 17 van de hardheidsgevallen. Echter, het varkensrecht dat op basis van de Whv voor het bedrijf van uw cliënten geldt, kent geen "grondgebonden deel" als bedoeld in artikel 15, tweede lid, Whv. De productie in de referentiejaar was namelijk al op basis van niet-gebonden mestproductierechten. Zodoende kan door toepassing van artikel 2a Uitvoeringsbesluit geen "grondgebonden deel" van het varkensrecht worden omgezet in een 'verhandelbaar' varkensrecht (=varkensrecht buiten het grondgebonden deel). De toepassing van categorie 17 leidt derhalve niet tot een ander varkensrecht.

()

Het bezwaarschrift wordt gegrond verklaard. Deze beslissing leidt echter niet tot een ander of hoger varkensrecht, zodat de rechtsgevolgen van de/het bestreden besluit(en) in stand blijven."

In het verweerschrift en ter zitting heeft verweerder nog opgemerkt dat voor de toepassing van hardheidscategorie 17, anders dan het geval is met betrekking tot de hardheidsgevallen die zijn geregeld in het Besluit hardheidsgevallen herstructurering varkenshouderij, geen

- tijdige - melding is vereist, zodat bij nader inzien betwijfeld wordt of de reactie op het bij brief van 18 mei 2001 door appellante gedane verzoek om toepassing van deze hardheidscategorie als een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) moet worden aangemerkt en derhalve eveneens of verweerder het daartegen gerichte bezwaar terecht ontvankelijk heeft geacht. Verweerder refereert zich dienaangaande aan het oordeel van het College.

4. Het standpunt van appellante

Appellante heeft ter ondersteuning van het beroep - samengevat en voorzover hier van belang - het volgende tegen het bestreden besluit aangevoerd.

Appellante is met verweerder van opvatting dat het bedrijfsoverzicht van 16 mei 2001 geen besluit is, zodat het bezwaar daartegen bij besluit van 8 juni 2001 terecht niet-ontvankelijk is verklaard. Omdat appellante echter niet kan instemmen met de overweging (ten overvloede) in dat besluit, inhoudende dat zij niet in aanmerking kwam voor toepassing van hardheidscategorie 17, heeft zij het op 13 juli 2001 door het College ontvangen beroepschrift ingediend en tevens bij verweerder een bezwaarschrift ingediend.

Met betrekking tot het beroep gericht tegen verweerders beslissing op bezwaar van 19 juli 2002 stelt appellante zich primair op het standpunt dat ook de mededeling van verweerder dat appellante niet in aanmerking komt voor hardheidscategorie 17 geen besluit behelst. Om voor toepassing van deze categorie in aanmerking te komen is immers, anders dan bij de in het Besluit hardheidsgevallen herstructurering

varkenshouderij geregelde hardheidsgevallen, geen melding van de belanghebbende vereist, die vervolgens door Bureau Heffingen wordt beoordeeld.

5. De beoordeling van het geschil

Het College stelt voorop dat verweerder, naar ook tussen partijen in confesso is, appellante bij het besluit van 8 juni 2001 op goede gronden niet-ontvankelijk heeft verklaard in het tegen de mededeling van de registratie van het voor appellante ingevolge de Whv geldende varkens-, onderscheidenlijk fokzeugenrecht gerichte bezwaar. Een dergelijke mededeling is immers volgens vaste jurisprudentie van het College (o.m. uitspraak van 1 juni 1999 in de zaken AWB 98/1350 t/m 98/1366) niet op rechtsgevolg gericht en derhalve geen besluit als bedoeld in artikel 34 Whv in verbinding met artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

Het beroep tegen het besluit van 8 juni 2001 is derhalve ongegrond.

In geschil is nog uitsluitend het beroep, voorzover gericht tegen verweerders besluit van 19 juli 2002 tot gegrondverklaring van het op hardheidscategorie 17 - artikel 2a Uitvoeringsbesluit - gebaseerde bezwaar van appellante.

Bij de beoordeling van dit beroep is primair aan de orde of verweerder appellante terecht ontvankelijk heeft geacht in haar bezwaar tegen de (in het besluit van 8 juni 2001 vervatte) mededeling dat appellante niet in aanmerking komt voor deze hardheidscategorie. Dienaangaande overweegt het College als volgt.

Zoals hiervoor in rubriek 2.1 reeds is vermeld, is het Uitvoeringsbesluit onder meer gebaseerd op artikel 33 Whv, inhoudende dat indien in deze wet geregelde onderwerpen in het belang van een goede uitvoering van de wet nadere regeling behoeven, deze kan geschieden bij algemene maatregel van bestuur. Hoewel de regeling van artikel 2a Uitvoeringsbesluit wordt aangeduid als hardheidscategorie 17, dient deze te worden onderscheiden van de hardheidscategorieën geregeld in het op artikel 25 Whv gebaseerde Besluit hardheidsgevallen herstructurering varkenshouderij (Bhv). Om voor toepassing van de hardheidscategorieën geregeld in (de hoofdstukken 1, 2 en 4 van) het Bhv - en daarmee voor eventuele afwijking van de in de Whv voorziene berekeningswijze van het varkensrecht - in aanmerking te komen is immers anders dan bij toepassing van artikel 2a Uitvoeringsbesluit vereist dat de belanghebbende een tijdige melding terzake doet. Om die reden heeft het College (o.m. bij uitspraak van 8 mei 2002 in de zaak AWB 99/793, www.rechtspraak.nl, LJN nr. AE 2893) geoordeeld dat de reactie van verweerder op een dergelijke melding een besluit betreft in de zin van artikel 1:3, eerste lid, Awb.

De in het besluit van 8 juni 2001 vervatte mededeling van verweerder met betrekking tot (de al dan niet toepasselijkheid van) artikel 2a van het Uitvoeringsbesluit behelst daarentegen geen reactie op een wettelijk voorziene melding van de belanghebbende als hiervoor bedoeld, doch uitsluitend een mededeling met betrekking tot de inhoud van dat artikel. Nu in artikel 2a Uitvoeringsbesluit door de Besluitgever is bepaald in welke gevallen dit artikel bij de uitvoering van de Whv van toepassing is, komt verweerder in dit verband geen beslissingbevoegdheid toe.

De conclusie van het vorenstaande is dat de op 8 juni 2001 gedane mededeling met betrekking tot artikel 2a Uitvoeringsbesluit niet op rechtsgevolg is gericht en derhalve geen besluit is als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, Awb, zodat daartegen niet de mogelijkheid bestaat een ontvankelijk bezwaarschrift in te dienen. Nu verweerder appellante in het besluit van 19 juli 2002 wel ontvankelijk heeft geacht in haar bezwaar, is het daartegen gerichte beroep gegrond en komt dit besluit voor vernietiging in aanmerking. Gelet op het vorenstaande ziet het College aanleiding zelf in de zaak te voorzien door het bezwaar van appellante tegen de mededeling van 8 juni 2001 niet-ontvankelijk te verklaren, onder bepaling dat deze uitspraak met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, Awb in de plaats treedt van het besluit van 19 juli 2002.

Onder verwijzing naar artikel 8:71 Awb stelt het College vast dat de vorderingen betrekking hebbend op de hoogte van het varkensrecht van appellante, waaronder begrepen de toepassing van artikel 2a Uitvoeringsbesluit, uitsluitend bij de burgerlijke rechter kunnen worden ingesteld.

Nu het door appellante betaalde griffierecht is voldaan in verband met het beroep tegen het besluit van 8 juni 2001 en dat beroep ongegrond is, bestaat geen aanleiding voor toepassing van artikel 8:74 Awb.

Wel acht het College in verband met de behandeling van het beroep tegen het besluit van 19 juli 2002 termen aanwezig voor een proceskostenveroordeling met toepassing van artikel 8:75 van de Algemene wet bestuursrecht.

6. De beslissing

Het College:

- verklaart het beroep tegen het besluit van 8 juni 2001 ongegrond;
- verklaart het beroep tegen het besluit van 19 juli 2002 gegrond en vernietigt dat besluit;
- verklaart het bezwaar van appellante van 21 juni 2001 niet-ontvankelijk;
- bepaalt dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het besluit van 19 juli 2002;
- veroordeelt verweerder in de kosten, die appellante in verband met het beroep tegen het besluit van 19 juli 2002 heeft moeten maken, vastgesteld op 644 (zegge zeshonderd en vierenveertig euro) en te vergoeden door de Staat.

Aldus gewezen door mr. M.A. van der Ham, mr. J.A. Hagen en mr. J.L.W. Aerts, in tegenwoordigheid van mr. A. Bruining, als griffier, en uitgesproken in het openbaar op 12 juni 2003.

w.g. M.A. van der Ham w.g. A. Bruining