

# ECLI:NL:CBB:2003:AM7757

|                      |  |
|----------------------|--|
| Instantie            | College van Beroep voor het bedrijfsleven  |
| Datum uitspraak      | 30-09-2003   |
| Datum publicatie     | 29-10-2003   |
| Zaaknummer           | AWB 02/1958  |
| Rechtsgebieden       | Bestuursrecht  |
| Bijzondere kenmerken | Eerste aanleg - enkelvoudig<br>Eerste en enige aanleg  |
| Inhoudsindicatie     | Op 13 december 2002 heeft het College van appellant een beroepschrift ontvangen, waarbij beroep wordt ingesteld tegen een besluit van de Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (die in het hiernavolgende tevens als verweerder wordt aangeduid) van 15 november 2002. Bij dit besluit heeft verweerder het bezwaar dat appellant had gemaakt tegen een besluit van 10 juli 2000 op grond van het Besluit hardheidsgevallen herstructurering varkenshouderij (hierna: Bhv), ongegrond verklaard. |
| Vindplaatsen         | Rechtspraak.nl   |

## Uitspraak

College van Beroep voor het bedrijfsleven  
(vijfde enkelvoudige kamer)

No. AWB 02/1958 30 september 2003  
16500 Wet herstructurering varkenshouderij

Uitspraak in de zaak van:

A, te X, appellant,  
gemachtigde: mr. B.I. Sauer Fb/Ffp, werkzaam bij GIBO Accountants en Adviseurs te Almelo,  
tegen  
de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, verweerder,  
gemachtigde: mr. N.G. van Breukelen, werkzaam bij Bureau Heffingen te Assen.

### 1. De procedure

Op 13 december 2002 heeft het College van appellant een beroepschrift ontvangen, waarbij beroep wordt ingesteld tegen een besluit van de Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (die in het hiernavolgende tevens als verweerder wordt aangeduid) van 15 november 2002.

Bij dit besluit heeft verweerder het bezwaar dat appellant had gemaakt tegen een besluit van 10 juli 2000 op grond van het Besluit hardheidsgevallen herstructurering varkenshouderij (hierna: Bhv), ongegrond verklaard.

Op 27 februari 2003 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

Bij brief van 28 juli 2003 heeft appellant enige stukken in het geding gebracht.

Het onderzoek ter zitting heeft op 19 augustus 2003 plaatsgevonden. Appellant is in persoon verschenen en verweerder heeft zich doen vertegenwoordigen door zijn gemachtigde.

## 2. De grondslag van het geschil

### 2.1 Artikel 25 van de Wet herstructurering varkenshouderij (hierna: Whv) luidt als volgt:

"Bij algemene maatregel van bestuur kunnen, voor bepaalde groepen van gevallen waarbij de bepaling van de hoogte 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. Bij deze regels kunnen nadere voorwaarden en beperkingen worden gesteld, waaronder een verplichte doorhaling van gegevens als bedoeld in artikel 7, derde lid, van de Meststoffenwet."

Bij de artikelen 3 en 4 van het Bhv is - voorzover hier van belang - het volgende bepaald:

#### "Artikel 3

1. Het varkensrecht en het fokzeugenrecht van een daartoe aangemeld bedrijf worden bepaald overeenkomstig deze paragraaf, indien de latente ruimte zowel ten aanzien van 1995 als ten aanzien van 1996 tenminste 11% bedraagt van het niet-gebonden mestproductierecht voor varkens en kippen geldend met betrekking tot het desbetreffende jaar. ()
2. Een bedrijf komt uitsluitend voor de toepassing van deze paragraaf in aanmerking indien ten aanzien van het bedrijf is voldaan aan elk van de volgende voorwaarden:
  - a. de mestproductie afkomstig van varkens is in 1995 of 1996 ten minste 125 kilogram fosfaat en ten minste 5% van de som van het niet-gebonden mestproductierecht voor varkens en kippen geldend met betrekking tot het desbetreffende jaar en het met betrekking tot dat jaar geldende grondgebonden mestproductierecht;
  - b. het niet-gebonden mestproductierecht voor varkens en kippen is per saldo niet verkleind ten gevolge van de registratie van kennisgevingen van verplaatsingen met betrekking tot dat recht die zijn gedaan in de periode van 1 januari 1994 tot 10 juli 1997 of, ingeval het bedrijf na 1 januari 1994 door samenvoeging is ontstaan of een of meer keren is overgedragen, in de periode gelegen tussen die samenvoeging of de laatste van die overdrachten en 10 juli 1997;
  - c. het blijkens de aangifte overschotheffing 1994 in 1994 gemiddeld op het bedrijf gehouden aantal varkens bedraagt ten minste 110% van zowel het in 1995 als het in 1996 gemiddeld op het bedrijf gehouden aantal varkens zoals dat aantal blijkt uit de opgave, bedoeld in artikel 7, tweede lid, juncto artikel 6, vierde lid, onderscheidenlijk bedoeld in artikel 6, vierde lid, van de wet.
3. Het tweede lid, onderdeel c, is niet van toepassing indien het niet-gebonden mestproductierecht voor varkens en kippen geldend op 1 januari 1994 per saldo met ten minste 10% is vergroot ten gevolge van de registratie van in 1994 en 1995 gedane kennisgevingen van verplaatsing met betrekking tot dit recht.

#### Artikel 4

1. Het varkensrecht en het fokzeugenrecht van het bedrijf, bedoeld in artikel 3, komen overeen met het in 1994 gemiddeld op het bedrijf gehouden aantal varkens, onderscheidenlijk fokzeugen, verminderd met 10%.
2. Voor de toepassing van het eerste lid wordt het in 1994 gemiddeld op het bedrijf gehouden aantal varkens, onderscheidenlijk fokzeugen, slechts in aanmerking genomen voorzover dit aantal lager is dan zowel het voor 1995 als 1996 berekende aantal varkensseenheden, dat wordt bepaald door de som van het grondgebonden mestproductierecht geldend met betrekking tot het desbetreffende jaar en 89% van het

met betrekking tot dat jaar geldende niet-gebonden mestproductierecht voor varkens en kippen te verminderen met achtereenvolgens:

a. de mestproductie afkomstig van de in het desbetreffende jaar gehouden dieren van andere diersoorten dan varkens en kippen, voorzover deze mestproductie groter is dan het niet-gebonden mestproductierecht voor deze diersoorten geldend met betrekking tot dat jaar, en

b. de mestproductie afkomstig van de in het desbetreffende jaar gehouden kippen, en het verschil te delen door 7,4 kilogram fosfaat.

3. Artikel 6, derde, vierde, vijfde en zesde lid, van de wet is van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat in plaats van "1996" telkens wordt gelezen "1994" en in artikel 6, vierde lid, van de wet in plaats van "in de aangifte overschotheffing 1996, bij gebreke daarvan, op het afsluitformulier 1996, dan wel, bij gebreke daarvan, op de vrijstellingsverklaring 1996" wordt gelezen: in de aangifte overschotheffing 1994."

In de Nota van toelichting bij het Bhv (Stb. 1998, 368; blzz. 17, 23, 25 en 26) is onder meer het volgende opgenomen:

"In artikel 25 van de wet is voorzien in een mogelijkheid afwijkende regels te stellen voor bepaalde groepen van gevallen waarbij de bepaling van de hoogte van het varkensrecht of het fokzeugenrecht bij inwerkingtreding van de wet tot onbillijkheden van overwegende aard zou leiden. Nadelige effecten die uitsluitend individueel bepaald zijn, komen reeds op deze grond niet in aanmerking voor de toepassing van dit besluit.

()

Indien, zoals in casu, de rechtsgevolgen direct voortvloeien uit algemeen verbindende voorschriften, is er ten principale geen taak weggelegd voor de bestuursrechter, die immers slechts bevoegd is indien sprake is van individuele besluiten met rechtsgevolg. Het creëren van een bezwaar- en beroepsmogelijkheid verdraagt zich derhalve niet met de gekozen systematiek waarin van dergelijke besluiten geen sprake is. Overigens laat dit uiteraard onverlet dat de justitiabele zich desgewenst tot de civiele rechter kan wenden. De hiervoor genoemde voordelen van de generieke aanpak gelden niet voor de bepleite individuele toetsing van elk afzonderlijk geval.

Een dergelijke individuele toetsing is overigens bovendien niet in overeenstemming met artikel 25 van de Wet herstructurering varkenshouderij dat immers uitdrukkelijk spreekt van bepaalde groepen van gevallen.

()

### Artikel 3

Dit artikel betreft de in paragraaf 2 van deze toelichting omschreven eerste en tweede categorie.

()

Evenmin wordt beoogd om bedrijven die hun activiteiten aan het afbouwen zijn, in aanmerking te laten komen voor een hoger varkensrecht dan uit de wet voortvloeit. Daartoe schrijft het tweede lid, onderdeel b, voor dat het niet-gebonden mestproductierecht voor varkens en kippen per saldo niet is verkleind in verband met verplaatsingen met betrekking tot dat recht. Een vervreemding van mestproductierechten behoeft dus in dit verband geen consequenties te hebben mits daartegenover in het tijdvak van 1 januari 1994 tot 10 juli 1997 een ten minste even grote verwerving staat. Bepalend voor de vraag of een

verplaatsing binnen dat tijdvak heeft plaatsgevonden, is de datum waarop van de verplaatsing is kennisgegeven aan het Bureau Heffingen.

()

#### Artikel 4

Voor een daartoe aangemeld bedrijf met in 1995 en 1996 een latente ruimte van tenminste 11% dat voldoet aan de overige voorwaarden van artikel 3, is het in 1994 gemiddeld gehouden aantal varkens verminderd met 10% bepalend voor het varkensrecht van dat bedrijf. Dit aantal wordt in het tweede lid zodanig gemaximeerd dat ook voor deze bedrijven de latente ruimte tot 11% voor rekening van het betreffende bedrijf wordt gelaten. Daarmee wordt een zo gelijk mogelijke behandeling beoogd van de bedrijven met tenminste 11% latente ruimte ten opzichte van bedrijven met minder dan 11% latente ruimte, die buiten de toepassing van deze paragraaf vallen."

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.

- Op 1 oktober 1998 heeft Bureau Heffingen van appellant een formulier 'Melding varkensrechten' ontvangen, waarin appellant heeft gekozen voor berekening van het varkensrecht op basis van het referentiejaar 1995. Blijkens dit formulier zou appellant voor 312 varkensrechten in aanmerking komen.
- Diezelfde dag heeft Bureau Heffingen van appellant eveneens een formulier 'Hardheidsmelding varkensrechten' ontvangen, waarin appellant heeft aangegeven in aanmerking te willen komen voor een berekening van het varkensrecht op basis van categorie 1 van het Bhv. Blijkens dit formulier opteert appellant voor 378 varkensrechten.
- Bureau Heffingen heeft appellant hierop een nieuw formulier 'Hardheidsmelding varkensrechten' toegezonden, omdat in het op 1 oktober 1998 ontvangen formulier een verkeerde berekening van het aantal varkensrechten had plaatsgevonden.
- Op 13 oktober 1998 heeft Bureau Heffingen van appellant het tweede formulier 'Hardheidsmelding varkensrechten' geretourneerd gekregen en daarin heeft appellant wederom aangegeven in aanmerking te willen komen voor een berekening van het varkensrecht op basis van categorie 1 van het Bhv. De op dit formulier gemaakte berekening leidt tot toekenning van 340 varkensrechten. Appellant heeft naar aanleiding van deze berekening op dit formulier tevens opgemerkt dat hij het met die berekening niet eens is en dat hij opteert voor de in eerste instantie aangevraagde 378 varkensrechten.
- Rond 10 juli 2000 heeft appellant van Bureau Heffingen een bedrijfssituatie-overzicht ontvangen, waaruit blijkt dat op grond van een berekening van het varkensrecht op basis van categorie 1 van het Bhv ten behoeve van appellant 340 varkensrechten zijn geregistreerd.
- Bij brief van 17 juli 2001 heeft appellant gereageerd op de berekening van het varkensrecht door verweerder en heeft daarbij op grond van een alternatieve berekening betoogd dat hij in aanmerking zou moeten komen voor 377 varkensrechten.
- Naar aanleiding van de uitspraak van het College van 19 juni 2001 inzake AWB 00/581 ([www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl), LJN-nummer AB2221), heeft appellant bij brief van 7 juli 2001, aangevuld bij brief van 9 oktober 2001, bezwaar gemaakt tegen de beslissing van verweerder dat hij niet in aanmerking komt voor het door hem op basis van categorie 1 van het Bhv berekende aantal varkensrechten. Appellant heeft bij de aanvullende gronden van het bezwaar betoogd dat hij in aanmerking zou moeten komen voor toekenning van 452 varkensrechten.
- Vervolgens heeft verweerder het bestreden besluit genomen.

#### 3. Het standpunt van appellant

Appellant heeft ter ondersteuning van het beroep het volgende tegen het bestreden besluit aangevoerd.

Begin 1997, dus vóór 10 juli 1997, heeft appellant via pacht een (gedeelte van het) bedrijf van zijn buurman overgenomen, die dat bedrijf al enkele jaren aan het afbouwen was. Op het moment van het afsluiten van de pachtovereenkomst was nog geen sprake van de Whv en kon (mede) op basis van het fosfaatquotum van het gepachte bedrijf en de op dat bedrijf betrekking hebbende milieuvergunning het aantal van 493 vleesvarkens worden gehouden. Appellant heeft zijn bedrijfsvoering en investeringsactiviteiten, waaronder een renovatie van een stal, hierop afgestemd.

Appellant heeft geen problemen met de op grond van de Whv toegepaste generieke korting van 10% van de grondgebonden rechten. Om die reden opteert appellant voor 452 varkensrechten. Appellant kan zich echter niet verenigen met de beslissing van verweerder bij het toekennen van het aantal varkensrechten uit te gaan van de productie van het gepachte, destijds afbouwende, bedrijf in 1995 en 1996, omdat deze productie niet representatief was en tot berekening van een lager aantal varkensrechten leidt.

De verpachter heeft ook een lager gemiddeld aantal dieren gehouden, omdat in de relevante jaren sprake was van een defect aan de verwarmingsinstallatie in de stal.

#### 4. De beoordeling van het geschil

Tussen partijen is niet in geschil en ook voor het College staat vast dat appellant in aanmerking komt voor een berekening van het aantal varkensrechten op basis van categorie 1 van het Bhv. Partijen verschillen echter van mening over de vraag welke hoeveelheid varkensrechten appellant op basis van categorie 1 van het Bhv moet worden toegekend. Appellant opteert voor maximaal 452 varkensrechten. Verweerder heeft daarentegen 340 varkensrechten berekend.

Verweerder heeft zijn berekening ingevolge artikel 4, eerste lid, van het Bhv gebaseerd op basis van het in 1994 gemiddeld aantal op het bedrijf gehouden varkens, onderscheidenlijk fokzeugen, verminderd met 10%. Deze berekening grijpt in het geval van appellant terug op de productie van het aantal dieren van de vorige gebruiker van het door appellant gepachte bedrijf. Op grond van het tweede lid van artikel 4 van het Bhv heeft verweerder vervolgens een extra beperking van het aantal varkensrechten toegepast, welke inhoudt dat het in 1994 gemiddeld gehouden aantal varkens niet groter kan zijn dan de som van 89% van het niet-gebonden mestproductierecht en het grondgebonden mestproductierecht in zowel 1995 als in 1996 en dat die som over die jaren verminderd wordt met de productie door andere dieren dan varkens. Aangezien ten aanzien van appellant in het jaar 1995 bedoelde som lager was dan de som over 1994, welke laatste som 419 varkensrechten zou hebben opgeleverd, dient te worden uitgegaan van de berekende gegevens over 1995. De uitkomst van de totale berekening komt dan uit op de eerdergenoemde 340 varkensrechten.

Het College ziet geen plaats voor het oordeel dat verweerder in het bestreden besluit de artikelen 3 en 4 van het Bhv op onjuiste wijze heeft toegepast en met toepassing van categorie 1 van het Bhv tot een verkeerd berekend aantal toegekende varkensrechten is gekomen. Verweerder heeft in het bestreden besluit voorts terecht overwogen dat het Bhv geen andere maatstaf voor de berekening van het varkensrecht van het bedrijf van appellant geeft dan het in 1994 gemiddeld gehouden aantal varkens onderscheidenlijk fokzeugen. Verweerder heeft niet de bevoegdheid om in individuele gevallen van het Bhv af te wijken.

Voor zover appellant heeft willen betogen dat toepassing van de artikelen 3 en 4 van het Bhv in zijn geval onrechtvaardig is, overweegt het College dat het de rechter op grond van artikel 11 van de Wet algemene bepalingen niet is toegestaan de innerlijke waarde of billijkheid van algemeen verbindende voorschriften als de artikelen 3 en 4 van het Bhv te beoordelen. Bovendien kan tegen genoemde artikelen van het Bhv als zodanig ingevolge artikel 8:2, aanhef en onder a, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) geen beroep bij de bestuursrechter worden ingesteld.

Het vorenstaande leidt tot de slotsom dat het beroep ongegrond moet worden verklaard.

Het College acht geen termen aanwezig voor een proceskostenveroordeling met toepassing van artikel 8:75 van de Awb.

## 5. De beslissing

Het College verklaart het beroep ongegrond.

Aldus gewezen door mr. J.A. Hagen, in tegenwoordigheid van mr. M.S. Hoppener, als griffier, en uitgesproken in het openbaar op 30 september 2003.

w.g. J.A. Hagen w.g. M.S. Hoppener