

ECLI:NL:CBB:2004:AR8834

Instantie	College van Beroep voor het bedrijfsleven
Datum uitspraak	14-12-2004
Datum publicatie	06-01-2005
Zaaknummer	AWB 04/184
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - enkelvoudig Eerste en enige aanleg Proceskostenveroordeling
Inhoudsindicatie	Wet herstructurering varkenshouderij
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

College van Beroep voor het bedrijfsleven
(vijfde enkelvoudige kamer)

AWB 04/184 14 december 2004
16500 Wet herstructurering varkenshouderij

Uitspraak in de zaak van:

1) A en
2) de maatschap B-A, te G, appellanten,
gemachtigde: mr. G.J.M. de Jager, advocaat te Tilburg,
tegen
de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, verweerder,
gemachtigde: mr. F. Nijhuis, werkzaam bij Bureau Heffingen te Assen.

1. De procedure

Appellanten hebben bij brief van 4 maart 2004, bij het College binnengekomen op de zelfde datum, beroep ingesteld tegen een besluit van verweerder van 27 januari 2004.

Bij dit besluit heeft verweerder het bezwaar van appellanten tegen de afwijzing om hen in aanmerking te brengen voor hardheids categorie 4 van het Besluit hardheidsgevallen herstructurering varkenshouderij (hierna: Bhv), ongegrond verklaard.

Op 5 april 2004 hebben appellanten hun beroep aangevuld met gronden.

Bij brief van 28 april 2004 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

Op 30 november 2004 heeft het onderzoek ter zitting plaatsgehad, waarbij voor partijen de hierboven genoemde gemachtigden zijn verschenen. Voor appellanten was voorts aanwezig C.

2. De grondslag van het geschil

2.1 Ingevolge artikel 25 van de Wet herstructurering varkenshouderij (hierna: Whv) kunnen bij algemene maatregel van bestuur, 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.

Ingevolge artikel 2, eerste lid, Bhv wordt, voorzover hier van belang, met betrekking tot een daartoe aangemeld bedrijf met ingang van het tijdstip van inwerkingtreding van artikel 15 Whv 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.

Artikel 9 Bhv maakt deel uit van hoofdstuk 2, paragraaf 3, Bhv, welke paragraaf als opschrift heeft Investerings ten behoeve van uitbreiding binnen niet-benutte mestproductierechten. In dit artikel is, kort samengevat, een voorziening getroffen voor bedrijven die voor de aankondiging van de invoering van het stelsel van varkensrechten bezig waren met een vergroting van het aantal te houden varkens, onderscheidenlijk fokzeugen. Artikel 9 Bhv luidt voorzover hier van belang als volgt:

1. Het () varkensrecht () van een daartoe aangemeld bedrijf wordt overeenkomstig deze paragraaf vergroot, indien met betrekking tot het desbetreffende bedrijf na 1992 en vóór 10 juli 1997 ten behoeve van een vergroting van het aantal te houden varkens:

- a. door het bevoegd gezag een milieuvergunning is verleend,
- b. een aanvraag is ingediend om een milieuvergunning, die naar aanleiding van de aanvraag uiterlijk op 1 januari 2001 is verleend,
- c. bij het bevoegd gezag overeenkomstig artikel 8.19 van de Wet milieubeheer dan wel overeenkomstig artikel 4 van het Besluit melkrundveehouderijen milieubeheer of artikel 3 van het Besluit akkerbouwbedrijven milieubeheer een of meer meldingen zijn gedaan.

()

4. Indien het bedrijf na 10 juli 1997 met betrekking tot dezelfde inrichting () een melding heeft gedaan dan wel een nieuwe aanvraag voor een milieuvergunning heeft gedaan die niet ziet op een verdere uitbreiding van de varkensstapel, treedt de melding dan wel de nieuwe aanvraag () in de plaats van de meldingen bedoeld in het eerste lid () onderscheidenlijk van de in onderdeel b van dat lid bedoelde aanvraag ().

In paragraaf 4 (artikelen 13 t/m 15) Bhv is hardheidsgeval 4 geregeld. Artikel 13 Bhv luidt als volgt:

1. Het varkensrecht en het fokzeugenrecht van een daartoe aangemeld bedrijf worden in afwijking van paragraaf 3 bepaald overeenkomstig deze paragraaf, indien is voldaan aan elk van de voorwaarden, bedoeld in artikel 9, eerste en tweede lid, en bovendien de mestproductie afkomstig van andere diersoorten dan varkens in 1996 ten minste 125 kg fosfaat bedraagt en ten minste 5% is van de som van het niet-gebonden mestproductierecht voor varkens en kippen geldend met betrekking tot 1996 en het met betrekking tot dat jaar geldende grondgebonden mestproductierecht.

2. Artikel 9, vierde () lid is van overeenkomstige toepassing.

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.

- Appellante sub 2 (hierna mede: de maatschap) heeft bij op 15 januari 1997 gedagtekend formulier een nieuwe vergunning ingevolge de Wet milieubeheer aangevraagd. Deze aanvraag heeft uitsluitend betrekking op het houden van vleesvarkens, en wel tot een aantal van 1.920. Op basis van de op dat moment geldende milieuvergunning, inclusief wijzigingen als gevolg van meldingen ex artikel 8.19 Wet milieubeheer, was het de maatschap (o.m.) toegestaan 792 vleesvarkens te houden.

- Op 19 januari 1998 heeft de maatschap bij burgemeester en wethouders van de gemeente D wederom een milieuvergunningaanvraag ingediend.

Deze aanvraag ziet op 2.040 vleesvarkens.

- Bij besluit van 22 december 1998 is aan de maatschap een nieuwe milieuvergunning verleend voor het houden van 2.040 vleesvarkens. In dit besluit wordt verwezen naar de aanvraag van 19 januari 1998.

- Op 5 oktober 1998 heeft Bureau Heffingen van appellant sub 1 (hierna: A) een Aanmelding Besluit hardheidsgevallen ontvangen, waarin een keuze voor toepassing van hardheidscategorie 4 met het maximaal mogelijke aantal varkensrechten is gemaakt.

- Bij brief van 30 september 1999 heeft Bureau Heffingen A bericht dat hij niet in aanmerking komt voor hardheidscategorie 4, omdat de aanvraag voor de (inmiddels verleende) milieuvergunning na 10 juli 1997 - namelijk in januari 1998 - is ingediend.

- Bij brief van 20 juli 2000 heeft A verweerder verzocht de afwijzing te heroverwegen. Hierbij is een afschrift van een brief van de gemeente D van 17 mei 1999 overgelegd. In deze aan verweerders ministerie gerichte brief is uiteengezet dat het eerste vooroverleg in verband met een nieuwe milieuvergunning voor de maatschap heeft plaatsgevonden in oktober 1996, waarna de aanvraag in januari 1997 is ingediend. Omdat overleg diende plaats te vinden tussen de provincie en de gemeente omtrent de hervestigingsmethode in het kader van het ammoniak-reductieplan, heeft de gemeente op 29 mei 1997 aan de maatschap bericht dat er op dat moment nog geen beslissing kon worden genomen. Eind 1997 is, aldus de gemeente in haar brief van 17 mei 1999, besloten de eerdere aanvraag door te zetten en nadat daarop in januari 1998 nog enkele wijzigingen en verduidelijkingen zijn aangebracht, de aanvraag in behandeling genomen. Dit heeft geleid tot de vergunning van 22 december 1998.

- Kort nadat bekend was geworden dat het College een reactie op een melding ingevolge het Bhv als (voor bezwaar en vervolgens beroep vatbaar) besluit aanmerkt, heeft de maatschap tegen het besluit van 30 september 1999 bezwaar gemaakt.

Ook bij dit bezwaarschrift is een afschrift van de hiervoor vermelde brief van de gemeente D overgelegd.

- In het kader van de behandeling van het bezwaarschrift hebben appellanten een faxbericht van de gemeente D van november 2002 overgelegd. Hierin wordt namens de gemeente gesteld dat de in januari 1997 ingediende aanvraag ter beoordeling is doorgestuurd naar de Milieudienst Regio E en dat dit heeft geleid tot aanpassingen van de aanvraag. In deze faxbrief stelt de gemeente dat abusievelijk in de vergunning van 22 december 1998 wordt verwezen naar de aangepaste aanvraag, zoals die op 19 januari 1998 is ontvangen. De gemeente stelt zich op het standpunt dat de maatschap reeds voor 10 juli 1997 een aanvraag voor een nieuwe milieuvergunning had lopen.

- Vervolgens heeft verweerder het bestreden besluit genomen.

3. Het bestreden besluit en het nadere standpunt van verweerder

3.1 Bij het bestreden besluit heeft verweerder het bezwaar van appellanten met toepassing van artikel 7:3, aanhef en onder b, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) ongegrond verklaard.

Hiertoe heeft verweerder - samengevat - gesteld dat de onderhavige aanvraag voor een milieuvergunning na 9 juli 1997 is gewijzigd en dat deze wijziging betrekking had op een uitbreiding van het aantal varkens, hetgeen moet worden beschouwd als een anticipatie op de Wet herstructurering varkenshouderij (Whv) en/of het Bhv. Daarom kan deze wijziging niet worden geaccepteerd en kan de aanvraag van januari 1998 niet worden beschouwd als een vervangende aanvraag.

In het verweerschrift en ter zitting is namens verweerder nog het volgende aangevoerd.

Hardheidscategorie 4 van het Bhv behelst een voorziening voor bedrijven die voor 10 juli 1997 bezig waren hun bedrijfsvoering om te schakelen van andere diersoorten dan varkens naar varkens en daartoe concrete stappen hebben gezet. Het Bhv stelt in dit kader onder meer als voorwaarde dat na 1992 en voor 10 juli 1997 een milieuvergunning moet zijn aangevraagd, die uiterlijk op 1 januari 2001 is verleend.

Verweerder erkent, mede gezien de van de gemeente D ontvangen informatie, dat door de maatschap vóór 10 juli 1997 een milieuvergunning is aangevraagd en dat op 22 december 1998 een milieuvergunning is verleend. Naar de opvatting van verweerder is echter doorslaggevend dat na de oorspronkelijke aanvraag in januari 1998 een wijziging van die aanvraag heeft plaatsgevonden, die ziet op een verdere uitbreiding van de varkensstapel.

Onder verwijzing naar de uitspraak van het College van 13 november 2003 in zaak AWB 02/1662 (<http://www.rechtspraak.nl>; LJN AO1046), stelt verweerder dat sprake is van het doorsnijden van de band met de oorspronkelijke uitbreidingsplannen en dat de wijziging voor de toepassing van het Bhv op één lijn moet worden gesteld met een na 9 juli 1997 ingediende nieuwe aanvraag.

Zelfs als gesteld zou kunnen worden dat de milieuvergunning is verleend op basis van de oorspronkelijke aanvraag, kan dit naar de opvatting van verweerder niet leiden tot toekenning van extra varkensrechten op grond van hardheidscategorie 4. Hiertoe verwijst verweerder naar het ingevolge artikel 13, tweede lid, juncto artikel 9, vierde lid, Bhv bepaalde. Op grond hiervan treedt een na 10 juli 1997 ingediende aanvraag (of melding ex artikel 8.19 Wet milieubeheer) in de plaats van een daaraan voorafgaande aanvraag (of melding), indien deze aanvraag (melding) niet ziet op een verdere uitbreiding van de varkensstapel. Blijkens de Nota van Toelichting bij de hierop betrekking hebbende wijziging van het Bhv bij Besluit van 25 mei 2000 (Stb. 233) is gesteld dat het hier gaat om een voorziening voor de situatie dat een bedrijf de voorgenomen uitbreiding van de huisvesting enigszins gewijzigd wil realiseren en is uitdrukkelijk gesteld dat met wijzigingen in de milieuvergunning na 9 juli 1997, die kunnen leiden tot het houden van meer varkens of fokzeugen, geen rekening wordt gehouden.

Met betrekking tot de bereidheid aan de zijde van appellanten om bij de beoordeling van de melding voor hardheidscategorie 4 genoeg te nemen met de in de oorspronkelijke aanvraag van januari 1997 vermelde uitbreiding, wijst verweerder er op dat het op grond van de Wet milieubeheer blijft toegestaan in de onderhavige inrichting 2.040 vleesvarkens te houden, waardoor sprake blijft van een verdere uitbreiding van de varkensstapel na 9 juli 1997.

4. Het standpunt van appellanten

Appellanten hebben ter onderbouwing van hun beroep het volgende aangevoerd.

Mede gelet op de (ook) door verweerder aangehaalde College-uitspraak van 13 november 2003, stellen appellanten zich op het standpunt dat sprake is van een duidelijke band tussen de op 22 december 1998 verleende milieuvergunning en de aanvraag van 15 januari 1997. Dit wordt ook door de gemeente D erkend. Dit brengt mee dat in dit geval, anders dan de situatie waar voormelde uitspraak van het College betrekking had, de oorspronkelijke aanvraag de basis vormt van de vergunningverlening en derhalve geen sprake is geweest van het doorsnijden van enige band met die aanvraag.

De (lange) duur tussen de oorspronkelijke aanvraag en de vergunningverlening is met name veroorzaakt door noodzakelijk overleg tussen de provincie en de (nieuw gevormde) gemeente D. Gebleken was namelijk dat de aanvankelijk afzonderlijke gemeenten F en G er verschillende praktijken op na hielden bij milieuvergunningverlening, waarbij de praktijk van G wel, doch die van F niet door de beugel kon. Als gevolg hiervan dienden alle milieuvergunningaanvragen van de voormalige gemeente G pas op de plaats te maken.

In de tussentijd werd appellanten uit overleg met de Milieudienst Regio E duidelijk dat de reeds ingediende aanvraag enkele aanpassingen behoefde en dat zij voor de reeds in de oorspronkelijke aanvraag beoogde nieuwe stal voor een gewijzigd stalsysteem konden kiezen, waardoor meer dierplaatsen mogelijk waren. Een en ander heeft geresulteerd in de wijzigingsaanvraag van januari 1998. Dit laat echter onverlet dat appellanten gelet op de oorspronkelijke aanvraag reeds voor 10 juli 1997, en derhalve zonder dat sprake was van een oogmerk van anticipatie, aantoonbaar plannen hadden de eerder vergunde meststieren in te

leveren ten gunste van extra varkens, zodat - anders dan het geval waar de uitspraak van het College in zaak AWB 02/1662 betrekking op had - van het doorsnijden van een band geen sprake is.

Hierbij komt dat verweerder door zijn onderhavige stellingname op de stoel van het bestuur gaat zitten, terwijl verweerder altijd het standpunt huldigt dat hij voor de beoordeling van milieuvergunning(aanvraag)en volledig lijdelijk is, dat wil zeggen zich refereert aan het standpunt terzake van het bevoegde bestuursorgaan.

Indien en voorzover nodig zijn appellanten bereid er mee in te stemmen dat verweerder bij de beoordeling van hun Bhv-melding uit gaat van de in de aanvraag van januari 1997 genoemde uitbreiding van het aantal vleesvarkens.

5. De beoordeling van het geschil

5.1 Gelet op de ten tijde van het primaire besluit bestaande onduidelijkheid omtrent het rechtskarakter van een reactie op een Bhv-melding en de dienaangaande door verweerder destijds bekend gemaakte opvatting, heeft verweerder naar het oordeel van het College de termijnoverschrijdingen bij de indiening van de bezwaren van appellanten terecht verschoonbaar geacht.

5.2 Voor toepassing van hardheidscategorie 4 is blijkens hetgeen hiervoor in 2.1 is weergegeven in een geval als het onderhavige onder meer van belang of sprake is van een milieuvergunning, die naar aanleiding van een vóór 10 juli 1997 ingediende aanvraag uiterlijk op 1 januari 2001 is verleend.

Vast staat dat in het onderhavige geval tijdig, op 15 januari 1997, een aanvraag om een milieuvergunning is ingediend en dat op 22 december 1998 een milieuvergunning is verleend. Het geschil spitst zich, zoals blijkt uit de hiervoor weergegeven standpunten van partijen, toe op het antwoord op de vraag of gelet op de relevante omstandigheden sprake is van een milieuvergunning, die is verleend naar aanleiding van de aanvraag van 15 januari 1997.

5.3 Achtergrond van het in het Bhv neergelegde vereiste van een - na 1992 en vóór 10 juli 1997 - (verleende c.q. ingediende) milieuvergunning(aanvraag) is dat dit in de optiek van de Besluitgever een objectief aanknopingspunt vormt ter beoordeling van de vraag of in het bewuste geval sprake is van vóór de bekendmaking van de invoering van het stelsel van varkensrechten concreet aanwezige, tot onomkeerbare investeringen leidende, plannen tot uitbreiding van de varkensstapel op het desbetreffende bedrijf.

De door beide partijen ingeroepen College-uitspraak van 13 november 2003 in AWB 02/1662 zag op een situatie, die wezenlijk verschilt van die in het onderhavige geval.

In die casus was immers sprake van een vóór 10 juli 1997 aangevraagde maar in 1999 geweigerde milieuvergunning, waarna een nieuwe aanvraag werd ingediend die vervolgens is ingewilligd. Uit genoemde uitspraak blijkt dat in een dergelijk geval geen sprake kan zijn van een naar aanleiding van een vóór 10 juli 1997 ingediende aanvraag verleende milieuvergunning.

In het onderhavige geval is sprake van een voor de datum van de aankondiging van het stelsel van varkensrechten ingediende milieuvergunningaanvraag, strekkende tot het (mede door inlevering van overige dierplaatsen) houden van meer varkens in de inrichting.

Gesteld noch gebleken is dat deze vergunningaanvraag is ingetrokken of tot een afwijzing heeft geleid. Hiermee staat naar het oordeel van het College, mede gelet op het vorenoverwogene, vast dat aan de zijde van appellanten zonder oogmerk van anticipatie op (invoering van) Whv/Bhv, objectief aantoonbaar vóór 10 juli 1997 plannen tot uitbreiding van de varkensstapel (en afstoting van andere diersoorten) hebben bestaan, terwijl niet is komen vast te staan dat deze plannen nadien zijn ingetrokken of op milieurechtelijke gronden niet tot uitvoering konden leiden. Van het doorsnijden van een band tussen de - oorspronkelijke - milieuvergunningaanvraag van 15 januari 1997 en de op 22 december 1998 verleende vergunning is dan ook geen sprake.

5.4 Anderzijds staat vast dat de op 22 december 1998 verleende milieuvergunning ziet op een groter aantal varkens dan het aantal, waarop de aanvraag van 15 januari 1997 betrekking had en dat deze vergroting zijn grondslag vindt in de na 10 juli 1997 ingediende wijziging van de oorspronkelijke aanvraag. Anders dan verweerder stelt, kan hieruit naar het oordeel van het College gelet op de omstandigheden van

het geval niet worden geconcludeerd dat de verleende vergunning is verleend naar aanleiding van een aanvraag die moet worden gezien als, althans op één lijn moet worden gesteld met, een na de cruciale datum van 10 juli 1997 ingediende, nieuwe aanvraag. In dit verband acht het College met name van belang dat, gelet op hetgeen appellanten mede onder verwijzing naar overgelegde bescheiden van de gemeente D hebben gesteld, het feit dat de beslissing op de oorspronkelijke en tijdig ingediende aanvraag geruime tijd is blijven liggen niet aan hen te wijten is.

Wel heeft dit tijdsverloop er mede toe geleid dat appellanten in het kader van hun consistente streven naar uitbreiding van hun varkensstapel bij de uitvoering van de - van meet af aan voorgenomen - nieuw te bouwen stal nader hebben gekozen voor een ander stalsysteem, ten gevolge waarvan een groter aantal dierplaatsen kon worden gerealiseerd. Nu in het Bhv (en de Whv) - ter voorkoming van mogelijke, ongewenste anticipatie - geen rekening wordt gehouden met wijzigingen, die hebben plaatsgevonden na de aankondiging van (het voornemen tot) invoering van het stelsel van varkensrechten, stelt verweerder zich terecht op het standpunt dat met de wijziging in de aanvraag en het daarmee gemoeide extra aantal van 120 varkens geen rekening kan worden gehouden. In zoverre is verweerders verwijzing naar de bij Besluit van 25 mei 2000 ingevoerde wijziging van het Bhv terecht.

5.5 Het vorenstaande brengt mee dat verweerder bij het bestreden besluit ten onrechte geen acht heeft geslagen op het verband tussen de aanvraag van 15 januari 1997 en de op 22 december 1998 verleende, gewijzigde milieuvergunning voor de door appellanten geëxploiteerde inrichting en de als gevolg daarvan toegestane uitbreiding van de varkensstapel. In zoverre dient de milieuvergunning gelet op het vorenoverwogen naar het oordeel van het College te worden beschouwd als een vergunning die mede inhoudt de inwilliging van de aanvraag tot uitbreiding van de varkensstapel tot een totaal aantal van 1.920.

Het beroep is derhalve gegrond en het bestreden besluit komt voor vernietiging in aanmerking wegens strijd met het bepaalde in artikel 7:12 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Verweerder zal opnieuw op de bezwaarschriften van appellanten moeten beslissen met inachtneming van hetgeen hiervoor is overwogen.

5.6 Het College ziet aanleiding verweerder te veroordelen in de door appellanten in verband met hun beroep gemaakte proceskosten, die met toepassing van het Besluit proceskosten bestuursrecht worden vastgesteld op 644,- (zegge: zeshonderdvierenveertig euro).

6. De beslissing

Het College:

- verklaart het beroep gegrond en vernietigt het bestreden besluit;
- bepaalt dat verweerder opnieuw beslist op de bezwaarschriften van appellanten, met inachtneming van hetgeen in deze uitspraak is overwogen;
- veroordeelt verweerder in de door appellanten in verband met hun beroep gemaakte proceskosten ten bedrage van 644,- (zegge: zeshonderdvierenveertig euro);
- bepaalt dat het door appellanten in verband met het beroep betaalde griffierecht ad 232,- (zegge: tweehonderdtweëndertig euro) wordt vergoed;
- wijst de Staat aan als rechtspersoon die de hiervoor genoemde bedragen aan appellanten dient te vergoeden.

Aldus gewezen door mr. M.A. van der Ham, in tegenwoordigheid van mr. A. Bruining als griffier, en uitgesproken in het openbaar op 14 december 2004.

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