ECLI:NL:CBB:2013:CA0936

Instantie	College van Beroep voor het bedrijfsleven
Datum uitspraak	19-04-2013
Datum publicatie	24-05-2013
Zaaknummer	AWB 11/366
Formele relaties	Einduitspraak na bestuurlijke lus: ECLI:NL:CBB:2014:464
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Meststoffenwet
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

College van Beroep voor het bedrijfsleven

AWB 11/366 19 april 2013

16050 Meststoffenwet

Kaderregeling ontheffingen experiment Golden Harvest

Uitspraak in de zaak van:

Vereniging Golden Harvest, te Groesbeek, appellante,

gemachtigde: mr. J.M.M. Kroon, advocaat te Wageningen,

tegen

de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, verweerder,

gemachtigde: mr. A.H. Spriensma-Heringa, werkzaam bij verweerders Dienst Regelingen.

1. De procedure

Appellante heeft bij brief van 10 mei 2011, bij het College binnengekomen op 11 mei 2011, mede namens haar in het beroepschrift genoemde leden, beroep ingesteld tegen een besluit van verweerder van 31 maart 2011.

Bij dit besluit heeft verweerder naar aanleiding van de uitspraak van het College van 7 januari 2011 (AWB 10/1003, LJN BN3056, hierna ook: de eerdere uitspraak) opnieuw beslist op het bezwaar van appellante tegen het besluit van 30 juni 2010 waarbij het verzoek om voor alle leden van appellante de bestaande ontheffing Golden Harvest om te zetten in een ontheffing voor onbepaalde tijd, is afgewezen.

Bij brief van 10 juni 2011 heeft appellante de gronden van het beroep ingediend.

Bij brief van 19 juli 2011 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

Op 17 april 2012 heeft het onderzoek ter zitting plaatsgehad, waar partijen hun standpunten bij monde van hun gemachtigden hebben toegelicht. Van de zijde van appellante zijn tevens verschenen A, directeur van Zonne-Ei-Farm B.V., B van de Vennootschap onder firma C en B, alsmede D van E, allen aangesloten bij de Vereniging Golden Harvest.

2. De grondslag van het geschil

2.1 Voor een uitgebreide weergave van de in dit geding van belang zijnde feiten en omstandigheden, wordt allereerst verwezen naar de eerdere uitspraak.

In aanvulling hierop wordt het volgende vermeld.

- In de eerdere uitspraak heeft het College geoordeeld dat verweerder het bezwaar van appellante tegen het besluit van 30 juni 2010 ten onrechte niet-ontvankelijk heeft verklaard. Verweerder is opgedragen alsnog inhoudelijk op het bezwaar te beslissen en daartoe appellante in de gelegenheid te stellen de gronden van het bezwaar aan te vullen en appellante op het bezwaar te horen.

- Op 21 januari 2011 heeft appellante de gronden van het bezwaar aangevuld. Hierbij heeft appellante tevens aangegeven namens welke leden het bezwaar is ingediend.

- Op 8 februari 2011 heeft de hoorzitting plaatsgevonden.

- Vervolgens heeft verweerder het bestreden besluit genomen.

3. Het bestreden besluit en het nadere standpunt van verweerder

Bij het bestreden besluit heeft verweerder de bezwaren ongegrond verklaard. Verweerder handhaaft het standpunt dat de verleende ontheffing in het kader van de Kaderregeling ontheffingen experiment Golden Harvest (hierna: Kaderregeling) niet voor onbepaalde tijd verlengd zal worden. Er is bij de start van het experiment noch op enig moment in de periode daarna het vertrouwen gewekt dat bij het expireren van het experiment de verleende ontheffing gecontinueerd zou worden. Er is derhalve geen sprake van strijdigheid met het vertrouwensbeginsel.

Er is evenmin sprake van een onevenredige benadeling van de leden van appellante. De Kaderregeling biedt geen grondslag voor het verlengen van de reeds afgegeven ontheffing. Verweerder merkt het verzoek van appellante dan ook aan als een verzoek om een nieuwe ontheffing onder dezelfde voorwaarden. De minister kan op grond van artikel 38 Meststoffenwet een ontheffing van het bij of krachtens de wet bepaalde verlenen, maar met deze bevoegdheid wordt restrictief omgegaan. Bij een nieuw af te geven ontheffing moeten de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen worden afgewogen, waarbij vooropgesteld wordt dat een (nieuwe) ontheffing indruist tegen het beleid van verweerder ten aanzien van het beheersen van de productie van dierlijke meststoffen. De belangenafweging die verweerder heeft gemaakt valt in het nadeel van de leden van appellante uit. Tegenover het financiële belang van de leden van appellante staat het belang van verweerder om precedentwerking bij toewijzing van het verzoek om ontheffing te voorkomen. Nu er vergelijkbare ontheffingsgroepen zijn (deelnemers aan de projecten het Zuivere Ei en de zogenoemde POR-ontheffing) weegt dit laatste belang zwaarder dan het financiële belang van de leden van appellante. Voorts overweegt verweerder dat de Nederlandse markt weliswaar wordt ontlast door de export van zoveel mogelijk (pluimvee)mest, maar dat er geen reden is aan te nemen dat de leden van appellante deze export, indien niet opnieuw een ontheffing wordt verleend, niet zullen voortzetten. De leden van appellante draaien niet op voor de ontlasting van de Nederlandse markt, ze hebben allen een nieuwe ontheffing verkregen, welke betrekking heeft op de helft van de destijds doorgevoerde bedrijfsuitbreiding. Daarbij is aan de leden van appellante verder tegemoet gekomen door de mogelijkheid voor de nieuwe ontheffing pluimveerechten onder welke titel dan ook te verwerven, bijvoorbeeld door te leasen.

4. Het standpunt van appellante

Appellante stelt dat verweerder ten onrechte de in het kader van het experiment Golden Harvest verleende ontheffing niet heeft verlengd. De nieuwe ontheffing heeft andere voorwaarden waardoor de leden van appellante alsnog voor hetzelfde deel als waarvoor zij ontheffing verkrijgen productierechten moeten aankopen.

Het niet verlengen van de reeds verleende ontheffing is allereerst in strijd met het vertrouwensbeginsel. Voorafgaand aan het experiment is door verweerder het vertrouwen gewekt dat het stelsel van mestproductierechten zou worden afgeschaft. Bij aanvang was alleen nog niet duidelijk hoe dit zou gaan verlopen. De leden van appellante mochten er dan ook op vertrouwen dat na afloop van de twaalfjaarstermijn niet opnieuw geïnvesteerd zou moeten worden in productierechten om op gelijke voet door te kunnen produceren.

Voorts is er sprake van strijdigheid met het evenredigheidsbeginsel. De leden van appellante moeten door de weigering de ontheffing te verlengen onevenredig opdraaien voor het doel van de Meststoffenwet. Het standpunt van verweerder dat verlengen van de ontheffing indruist tegen het beheersen van de productie van meststoffen, is onjuist. Deze productie wijzigt immers niet door de ontheffing voort te zetten. Daarbij komt dat één van de voorwaarden bij de ontheffing uit 2010 is dat de leden van appellante de mest moeten exporteren. Door de leden van appellante te verplichten productierechten aan te kopen voor het zelfde deel als waarvoor de in 2010 verleende ontheffing geldt halen de leden pluimveerechten uit de Nederlandse markt om de mest vervolgens (verplicht) te exporteren. Hiermee legt verweerder de belasting van de vermindering van de mest op de Nederlandse markt onevenredig bij de leden van appellant neer.

Door de investeringen in het experiment en de weigering van verweerder die ontheffing te continueren komt appellante in een substantieel (financieel) nadeliger/slechtere positie dan bedrijven die niet hebben deelgenomen aan het experiment. Dit terwijl appellante alles heeft gedaan om het experiment een succes te maken en verweerder door dit experiment kennis en ervaring heeft opgedaan.

De door verweerder gestelde vrees voor precedentwerking is niet terecht. De vergelijking met andere ontheffingsregelingen gaat allereerst niet op, omdat deze onder andere voorwaarden zijn verleend en voorts moet verweerder de situatie van appellante vergelijken met de situatie van bedrijven die niet hebben meegedaan met het experiment Golden Harvest. Het verlenen van de gevraagde ontheffing leidt geenszins tot de verplichting deelnemers van andere regelingen ook een ontheffing te verlenen.

5. De beoordeling van het geschil

5.1 Ter beoordeling staat of verweerder de afwijzing van het verzoek om voor alle leden van appellante de bestaande ontheffing Golden Harvest voor onbepaalde tijd te verlengen, in het bestreden besluit terecht heeft gehandhaafd.

Appellante stelt dat het bestreden besluit in strijd is met het vertrouwensbeginsel en het evenredigheidsbeginsel. Het College overweegt dienaangaande als volgt.

5.2 Op grond van de stukken en het verhandelde ter zitting stelt het College vast dat bij aanvang van het experiment Golden Harvest bij alle betrokken partijen de verwachting bestond dat na afloop van het experiment het stelsel van productierechten zou zijn gewijzigd. Deze verwachting is evenwel onvoldoende om aan te nemen dat daarmee ook sprake is van een door verweerder gewekt gerechtvaardigd vertrouwen dat indien het stelsel niet veranderd zou zijn de aan de leden van appellante verleende ontheffing voortgezet zou worden. Van een door verweerder gedane toezegging daartoe is het College immers niet gebleken. Dat de leden van appellante veel hebben moeten investeren in het experiment leidt evenmin tot het oordeel dat verweerder daarmee het vertrouwen heeft gewekt dat de ontheffing zou voortduren.

Het beroep op het vertrouwensbeginsel slaagt derhalve niet.

5.3 Verweerder heeft gesteld dat het verlenen van een (nieuwe) ontheffing, onder de voorwaarden zoals deze golden tijdens het experiment Golden Harvest, indruist tegen de doelstelling van de Meststoffenwet ten aanzien van het beheersen van de productie van dierlijke meststoffenop basis van het stelsel van productierechten.

Ter zitting is door verweerder verklaard dat het voortzetten van de Golden Harvest-ontheffingen geen groei van de mestproductie met zich brengt, maar dat verweerder die mestproductie uit de

ontheffingssfeer wil halen en in de productierechten wil terug laten komen.

Het College is van oordeel dat dit streven van verweerder niet wegneemt dat bij voortzetting van de Golden Harvest-ontheffingen de aan de leden van appellante toegestane mestproductie niet toeneemt. Gelet hierop is er naar het oordeel van het College geen zwaarwegend belang in het kader van de Meststoffenwet dat zich verzet tegen de voortzetting van de Golden Harvest-ontheffingen.

Het College overweegt voorts dat de leden van appellante voor de deelname aan het Golden Harvest-experiment aanzienlijke investeringen hebben gedaan. Dit experiment was, blijkens de toelichting bij de Kaderregeling, bedoeld om informatie op te leveren voor een toekomstig systeem van mestafzetovereenkomsten, alsmede om gedurende de looptijd van de ontheffingen de nationale mestmarkt te ontlasten. In de toelichting is aan de deelnemende bedrijven een voorbeeldfunctie toegekend. In dit licht worden de deelnemers aan de regeling naar het oordeel van het College onevenredig in hun belangen getroffen, indien zij zoals voor de in 2010 verleende ontheffing is vereist verplicht zijn om voor de helft van hun productie alsnog pluimveerechten te kopen teneinde de productie op hetzelfde niveau voort te kunnen zetten.

Naar het oordeel van het College bestaat voorts onvoldoende grond voor de vrees dat ook andere pluimveehouders een beroep zouden kunnen doen op een ontheffing indien de Golden Harvest-ontheffingen worden voortgezet.

Het College betrekt hierbij dat het een groep deelnemers betreft die reeds twaalf jaren hebben beschikt over een ontheffing met specifieke voorwaarden die afwijken van andere ontheffingsregelingen, zoals het project het Zuivere Ei en de POR-ontheffing. Niet in geschil is voorts dat de deelnemers aan andere ontheffingsregelingen geen investeringen van dezelfde omvang als de leden van appellante hebben hoeven doen, gelet op de aan die regelingen verbonden voorwaarden.

Dat het voorstelbaar is, zoals verweerder betoogt, dat andere producenten ook investeringen zullen willen aangaan voor het verkrijgen van eenzelfde ontheffing heeft evenmin precedentwerking, aangezien dit dan nieuwe investeringen zou betreffen en reeds daarom geen sprake kan zijn van met de leden van appellante gelijke gevallen.

Gelet op het vorenstaande is het College van oordeel dat het beroep op het evenredigheidsbeginsel slaagt. Door de ontheffing, onder de voorwaarden zoals deze golden ten tijde van het experiment Golden Harvest, niet te verlengen worden de leden van appellante onevenredig in hun belangen getroffen. Daarmee is het bestreden besluit in strijd met artikel 3:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

5.4 Ingevolge artikel 19, zesde lid, van de Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie, welke bepaling op grond van artikel 1 van het Overgangsrecht Wet aanpassing bestuursprocesrecht van toepassing is, kan het College het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen. Het College ziet in het belang van een definitieve beëindiging van het geschil aanleiding verweerder op te dragen het onder 5.3 geconstateerde gebrek te herstellen. Verweerder zal een nieuwe beslissing op bezwaar moeten nemen en daarbij de verzoeken om ontheffingen Golden Harvest inwilligen, waarbij tevens wordt beslist voor welke termijn en onder welke voorschriften de ontheffingen worden verlengd. Het College zal verweerder hiervoor een termijn van tien weken geven. Nadat verweerder overeenkomstig het vorenstaande opnieuw heeft beslist zal appellante op de voet van artikel 8:51b, derde lid, van de Awb, in de gelegenheid worden gesteld een zienswijze naar voren te brengen. Daarna zal het College einduitspraak doen, waarbij ook zal worden beslist over de proceskosten en vergoeding van het griffierecht.

6. De beslissing

Het College

- draagt verweerder op om binnen tien weken na verzending van deze tussenuitspraak opnieuw op bezwaar te beslissen

en daarmee het geconstateerde gebrek te herstellen.

Aldus gewezen door mr. E.R. Eggeraat, mr. E. Dijt en mr. N.A. Schimmel in tegenwoordigheid van mr. L.C. Bannink als griffier, en uitgesproken in het openbaar op 19 april 2013.

w.g. E.R. Eggeraat w.g. L.C. Bannink