

ECLI:NL:CBB:2019:432

Instantie	College van Beroep voor het bedrijfsleven
Datum uitspraak	17-09-2019
Datum publicatie	17-09-2019
Zaaknummer	18/1749
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - enkelvoudig Proceskostenveroordeling
Inhoudsindicatie	Wetsbepaling: Artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Inhoud: Fosfaatrecht. Geen sprake van een individuele en buitensporige last. Voor zover appellante investeringen is aangegaan die het vergunde aantal koeien te boven gaan, is zij op het verkrijgen van een of meer van vergunningen is vooruitgelopen met het doen van al dan niet omkeerbare investeringsbeslissingen. In zoverre is in beginsel geen ruimte om aan te nemen dat sprake is van een schending van artikel 1 van het EP.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl JBO 2019/396 met annotatie van Meijden, D. van der

Uitspraak

uitspraak

COLLEGE VAN BEROEP VOOR HET BEDRIJFSLEVEN

zaaknummer: 18/1749

uitspraak van de enkelvoudige kamer van 17 september 2019 in de zaak tussen

Melkveehouderij [naam] vof, te [plaats] , appellante

(gemachtigde: mr. ir. J.M.M. Kroon),

en

de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, verweerder

(gemachtigden: mr. S.M. Piron en mr. J.H. Eleveld).

Procesverloop

Bij besluit van 31 januari 2018 (het primaire besluit) heeft verweerder op grond van artikel 23, derde lid, van de Meststoffenwet (Msw) het fosfaatrecht van appellante vastgesteld op 6.350 kilogram.

Bij besluit van 16 juli 2018 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van appellante ongegrond verklaard.

Appellante heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Appellante heeft bij brief van 28 mei 2019 aanvullende stukken ingediend.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 19 juni 2019. Partijen hebben zich laten vertegenwoordigen door hun gemachtigden.

Overwegingen

1. Ingevolge artikel 21b van de Msw is het een landbouwer verboden op zijn bedrijf in een kalenderjaar meer dierlijke meststoffen met melkvee, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat, te produceren dan het op het bedrijf rustende fosfaatrecht. Ingevolge artikel 23, derde lid, van de Msw stelt de minister het op een bedrijf rustende fosfaatrecht per 1 januari 2018 vast in overeenstemming met de forfaitaire productie van dierlijke meststoffen in een kalenderjaar door melkvee dat op 2 juli 2015 op het bedrijf is gehouden en geregistreerd.

2.1 Appellante pacht sinds 2001 een hoeve. Aanvankelijk hield zij 104 melkkoeien met bijbehorend jongvee. Het betreft een familiebedrijf dat na het overlijden van vader is overgenomen door twee zoons. De melkveestal was toe aan een renovatie en appellante heeft daarbij willen uitbreiden met het oog op het houden van 190 melk- en kalfkoeien (categorie 100), 57 stuks jongvee jonger dan één jaar (categorie 101) en 57 stuks jongvee van één jaar en ouder (categorie 102). Om (extensief) grondgebonden te blijven heeft appellante op

14 december 2014 een melkveestal gekocht en heeft zij eind 2014 vijf hectare grond gepacht. De verbouwing van de stal vond plaats van juni 2015 tot februari 2016.

2.2 Op 22 december 2014 heeft het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Overbetuwe aan appellante een omgevingsvergunning verleend voor de verbouwing van de melkveestal. Het college van burgemeester en wethouders heeft aan appellante op 23 maart 2015 een bevestiging gezonden van haar melding op grond van het Activiteitenbesluit voor het veranderen en uitbreiden van de stal en het veranderen van het dieraantal naar 190 melk- en kalfkoeien en 114 stuks jongvee. Voorafgaand aan de melding hebben Gedeputeerde Staten van de provincie Gelderland aan appellante een vergunning verleend op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 voor het houden van 135 melk- en kalfkoeien en 92 stuks jongvee (NB-vergunning). In de bevestiging van de melding staat dat appellante een nieuwe NB-vergunning dient aan te vragen om het gewenste dieraantal te kunnen houden.

2.3

Op de peildatum 2 juli 2015 was op het bedrijf (nog) niet het aantal dieren aanwezig dat door appellante met de uitbreiding was beoogd. Op die datum bevonden zich op het bedrijf namelijk 107 melk- en kalfkoeien, 47 stuks jongvee jonger dan één jaar en 23 stuks jongvee van één jaar en ouder. Verweerder is voor de berekening van het fosfaatrecht van die dieren aantallen uitgegaan.

- 2.4 Op 1 november 2016 heeft appellante een gedeelte van een beëindigd bedrijf overgenomen, bestaande uit ruim 10 hectare verpachte grond, 19 melk- en kalfkoeien, 10 stuks jongvee jonger dan één jaar en 12 stuks jongvee van één jaar en ouder. Het bijbehorende fosfaatrecht heeft verweerder opgeteld bij het fosfaatrecht van appellante.
- 3.1 Appellante heeft aangevoerd dat het bestreden besluit in strijd is met artikel 1 van het (Eerste) Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EP). Door geen fosfaatrechten toe te kennen voor de gerealiseerde, maar nog niet benutte productieruimte is sprake van een onaanvaardbare inbreuk op, dan wel inmenging in het ongestoord genot van haar eigendom. Zowel op het niveau van regelgeving als op individueel niveau is geen sprake van een fair balance.
- 3.2 Ten aanzien van de fair balance op het niveau van regelgeving voert appellante aan dat het fosfaatrechtenstelsel niet voorzienbaar was. Het fosfaatrechtenstelsel is bovendien niet gerechtvaardigd, omdat het fosfaatplafond zoals opgenomen in de derogatie niet is overschreden. Een aanzienlijk deel van de mest is namelijk geëxporteerd en is dus niet ten laste gekomen van de Nederlandse bodem.
- 3.3 Op individueel niveau is volgens appellante geen sprake van een fair balance, omdat het fosfaatrechtenstelsel een individuele en buitensporige last op haar legt. Sinds de jaren 80 is er niet meer verbouwd aan de stal. De stal was verouderd en er was asbest aanwezig, dus de verbouwing was noodzakelijk om rendabel te blijven. Appellante wordt onevenredig getroffen door het fosfaatrechtenstelsel ten opzichte van een willekeurige melkveehouder die zijn stal op de peildatum wel volledig bezet had. Appellante kan 44% van haar bedrijf niet gebruiken. Dat is disproportioneel omdat het ruim negen maal hoger is dan de algemene reductie van 5% die nodig is om de fosfaatproductie van de gehele melkveesector onder het fosfaatplafond te brengen. De gedeeltelijk leegstaande stal kan niet voor andere doeleinden worden gebruikt en appellante heeft ook geen baat meer bij een deel van de langdurig verpachte grond, die zij niet mag overpachten. Voor de verbouwing heeft appellante een kredietovereenkomst gesloten met de bank, inhoudende een lening van 800.000,-. Met de melkopbrengst van de koeien die appellante wel kan houden, kan zij niet aan haar financiële verplichtingen voldoen. De toekomst van het bedrijf staat op het spel. Ter onderbouwing hiervan heeft appellante een liquiditeitsbegroting overgelegd.
- 4.1 In het bestreden besluit heeft verweerder zich op het standpunt gesteld dat wel sprake is van een fair balance, zowel op het niveau van regelgeving als op individueel niveau. Het financiële belang van appellante weegt niet op tegen het algemene belang om de productie van dierlijke meststoffen te beheersen. Verweerder verwijst naar de uitspraak van het Gerechtshof Den Haag van 31 oktober 2017 (ECLI:NL:GHDHA:2017:3067). Appellante heeft er bewust voor gekozen om uit te breiden en daartoe investeringen te doen, terwijl nog niet zeker was hoe de in voorbereiding zijnde overheidsmaatregelen zouden uitwerken. Daarmee heeft zij een risico genomen dat voor haar rekening komt. Voor het aannemen van een individuele en buitensporige last moet sprake zijn van een zeer nijpende situatie in vergelijking met andere melkveehouders en van bijzondere omstandigheden die meebrengen dat appellante onevenredig wordt getroffen. Bijzondere omstandigheden, buiten de financiële last, heeft appellante niet gesteld.
- 4.2 Verweerder heeft in het verweerschrift naar voren gebracht dat in de NB-vergunning niet het beoogde dieren aantal is vergund en dat uit de uitspraak van het College van 9 januari 2019 (ECLI:NL:CBB:2019:7) volgt dat in een dergelijk geval waarin wordt vooruitgelopen op

het verkrijgen van een of meer vergunningen, in beginsel geen ruimte is om aan te nemen dat sprake is van een individuele en buitensporige last. Voorts volgt uit de liquiditeitsbegroting niet dat appellante haar bedrijf niet kan voortzetten en is de helft van de aangegane lening bestemd voor een woning voor eigen gebruik. Deze dient daarom buiten beschouwing te worden gelaten.

- 5.1 Artikel 1 van het EP bepaalt dat iedere natuurlijke of rechtspersoon het recht heeft op het ongestoord genot van zijn eigendom. Aan niemand zal zijn eigendom worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht. Deze bepaling tast echter niet het recht aan, dat een Staat heeft om die wetten toe te passen die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen of boeten te verzekeren.
- 5.2 Wat betreft het betoog van appellante dat het fosfaatrechtstelsel op het niveau van de regeling strijd oplevert met artikel 1 van het EP, moet worden geoordeeld dat dit betoog faalt. Het College verwijst naar de heropeningsbeslissing van 17 oktober 2018 (ECLI:NL:CBB:2018:522) en de uitspraken van 9 januari 2019 (ECLI:NL:CBB:2019:1-7). Daarin heeft het College al geoordeeld dat het fosfaatrechtstelsel op regelingsniveau verenigbaar is met artikel 1 van het EP. In de uitspraak van 23 juli 2019 (ECLI:NL:CBB:2019:291) is dit oordeel nader door het College gemotiveerd.
- 5.3 In de hiervoor aangehaalde de uitspraak van het College van 23 juli 2019 heeft het College wat betreft de fair balance op individueel niveau overwogen dat bij de beoordeling of een last in het individuele geval van de betrokken melkveehouder buitensporig is, alle betrokken belangen van het individuele geval moeten worden afgewogen. In dat verband is vooral relevant de mate waarin de individuele melkveehouder wordt geraakt door het fosfaatrechtstelsel en het aan hem toegekende fosfaatrecht. Daarbij heeft te gelden dat niet ieder vermogensverlies als gevolg van het fosfaatrechtstelsel en het toegekende fosfaatrecht als een buitensporige last kan worden aangemerkt. Voor de situatie waarin sprake is van een uitbreiding van het bedrijf, zoals bij appellante, heeft het College verder van belang geacht of en zo ja op welk moment, in welke mate en met welke noodzaak of andere motieven de melkveehouder zijn bedrijf legaal heeft uitgebreid op grond van door de overheid verleende vergunningen voor het houden van specifieke aantallen melkvee en daartoe onomkeerbare investeringen is aangegaan.
- 5.4 Naar het oordeel van het College heeft appellante niet aannemelijk gemaakt dat het fosfaatrechtstelsel een individuele en buitensporige last op haar legt. Het College overweegt hiertoe als volgt.
- 5.5 Het College stelt vast dat appellante op 2 juli 2015 rechtsgeldig 135 melk- en kalfkoeien en 92 stuks jongvee kon houden. Voor zover appellante investeringen is aangegaan die die aantallen te boven gaan, moet worden geoordeeld dat appellante in zoverre op het verkrijgen van een of meer van vergunningen is vooruitgelopen met het doen van al dan niet omkeerbare investeringsbeslissingen en dat in zoverre in beginsel geen ruimte is om aan te nemen dat sprake is van een schending van artikel 1 van het EP (vergelijk de uitspraak van het College van 9 januari 2019, ECLI:NL:CBB: 2019:7). Het fosfaatrechtstelsel leidt aldus ertoe dat voor 28 melkkoeien (135 - 107) geen fosfaatrecht is verleend. Dit verschil tussen het vergunde aantal melkkoeien en het aantal melkkoeien waarvoor wel fosfaatrecht is verleend leidt niet tot de conclusie dat appellante om die reden een individuele en buitensporige last draagt. De door appellante overgelegde financiële stukken geven onvoldoende inzicht in de mate waarin zij wordt getroffen door het fosfaatrechtstelsel en in hoeverre sprake is van causaliteit tussen dit stelsel en de door appellante gestelde onzekerheid omtrent de voortgang van haar bedrijf. Appellante heeft bij de brief van 28 mei 2019 een kredietovereenkomst, een liquiditeitsprognose en een factuur voor de inrichting van de stal overgelegd. De kredietovereenkomst van 25 maart 2015 ziet op twee leningen van 400.000,-, met als doel het financieren van grond voor eigen gebruik en een woning voor eigen gebruik. Daarmee heeft zij onvoldoende aannemelijk gemaakt dat de leningen betrekking hebben op de verbouwing van de stal. De liquiditeitsprognose is bovendien summier en gaat uit van een uitbreiding naar 170 melkkoeien in plaats van de in de NB-vergunning

genoemde 135 melkkoeien, zodat daaraan niet de betekenis toekomt die appellante daaraan gehecht wenst te zien. Het komt vooral voor rekening van appellante dat sinds de jaren 80 niet meer in de stal is geïnvesteerd, zodat niet kan worden volgehouden dat in zoverre sprake is van schade die in causaal verband staat tot de invoering van het fosfaatrechtenstelsel. Voorts acht het College van belang dat, zoals ook is overwogen in zijn uitspraak van 23 juli 2019, voor melkveehouders al vanaf het moment dat bekend werd dat het melkquotum zou worden afgeschaft en bijgevolg een einde zou komen aan de begrenzing van mestproductie voor rundvee, redelijkerwijs duidelijk had moeten zijn dat een ongeremde groei van de melkveehouderij niet mogelijk was en dat in verband met die afschaffing maatregelen te verwachten waren. Appellante had daarom een zekere mate van voorzichtigheid moeten betrachten en zich moeten realiseren dat een door haar beoogde uitbreiding van 104 naar 190 melkkoeien voor haar meer dan de gebruikelijke ondernemersrisicos met zich zou brengen. Appellante heeft voorts niet aannemelijk gemaakt dat de noodzakelijke verbouwing of renovatie met zich heeft gebracht dat ook een (aanzienlijke) uitbreiding noodzakelijk was. De belangen die zijn gediend met het fosfaatrechtenstelsel (de bescherming van het milieu en de volksgezondheid en het voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit de Nitraatrichtlijn) dienen in dit geval zwaarder te wegen dan de belangen van appellante.

5.6 Het College komt tot de conclusie dat het bestreden besluit niet in strijd is met artikel 1 van het EP.

6. Omdat het bestreden besluit pas in beroep is voorzien van een toereikende motivering, is het in strijd met artikel 7:12 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) niet deugdelijk gemotiveerd. Het College ziet aanleiding dit gebrek te passeren met toepassing van artikel 6:22 van de Awb, aangezien aannemelijk is dat appellante door dit gebrek niet is benadeeld. Ook als dit gebrek zich niet zou hebben voorgedaan, zou een besluit met gelijke uitkomst zijn genomen.

7. Het vorenstaande brengt met zich dat het beroep ongegrond is.

8. Gezien het geconstateerde gebrek ziet het College aanleiding verweerder te veroordelen in de proceskosten van appellante in beroep. Deze kosten worden op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vastgesteld op 1.024,- (1 punt voor het indienen van het beroepsschrift en 1 punt voor het verschijnen ter zitting, met een waarde per punt van 512,- en een wegingsfactor 1).

Beslissing

Het College

- verklaart het beroep ongegrond;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten van appellante tot een bedrag van 1.024,-;
- bepaalt dat verweerder het griffierecht in beroep ter hoogte van 338,- aan appellante vergoedt.

Deze uitspraak is gedaan door mr. A. Venekamp, in aanwezigheid van mr. P.B. van Onzenoort, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 17 september 2019.

w.g. A. Venekamp w.g. P.B. van Onzenoort