

ECLI:NL:CBB:2019:435

Instantie	College van Beroep voor het bedrijfsleven
Datum uitspraak	17-09-2019
Datum publicatie	17-09-2019
Zaaknummer	18/1495
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. Wat betreft investeringsverplichtingen die appellante na 2 juli 2015 is aangegaan, behoorde het tot haar verantwoordelijkheid ermee rekening te houden dat het fosfaatrechtenstelsel geen rekening houdt met op 2 juli 2015 onbenutte productieruimte, zodat de gevolgen daarvan voor haar risico komen. Daarbij komt dat de omgevingsvergunning voor de bouw van de nieuwe ligboxenstal ook pas na genoemde datum is verleend. Appellante is dus ook in zoverre op het verkrijgen van die vergunning vooruitgelopen met het doen van al dan niet omkeerbare investeringsbeslissingen, zodat ook in zoverre in beginsel geen ruimte is om aan te nemen dat sprake is van een schending van artikel 1 van het EP.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl JBO 2019/399 met annotatie van Meijden, D. van der

Uitspraak

uitspraak

COLLEGE VAN BEROEP VOOR HET BEDRIJFSLEVEN

zaaknummer: 18/1495

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

vennootschap onder firma [naam] , 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 3 januari 2018 (het primaire besluit) heeft verweerder op grond van artikel 23, derde lid, van de Meststoffenwet (Msw) het fosfaatrecht van appellante vastgesteld op 5.161 kilogram.

Bij besluit van 2 juli 2018 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van appellante ongegrond verklaard.

Appellante heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

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

Overwegingen

1.1 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.

1.2 Ingevolge artikel 72b, eerste en tweede lid, van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet wordt het fosfaatrecht verminderd met 8,3 procent (generieke korting), tenzij op een bedrijf de productie van dierlijke meststoffen door melkvee in kilogrammen fosfaat in het kalenderjaar 2015, verminderd met de fosfaatruimte in dat kalenderjaar, negatief of nul is (grondgebondenheid).

2.1 Appellante heeft een melkveebedrijf. Daar hield zij aanvankelijk 80 melkkoeien met bijbehorend jongvee. Op het bedrijf bevinden zich stal B, stal C en stal E. Appellante heeft haar bedrijf willen uitbreiden met het oog op het houden van 131 melk- en kalfkoeien (categorie 100), 49 stuks jongvee jonger dan één jaar (categorie 101) en 49 stuks jongvee van één jaar en ouder (categorie 102). Daartoe is voor stal B de ligboxenstal uitgebreid.

2.2 Gedeputeerde Staten van de provincie Overijssel hebben op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 op 13 september 2014 aan appellante voor onbepaalde tijd een vergunning verleend voor het in werking hebben van een melkrundveehouderij met 131 melk- en kalfkoeien in stal B, 40 stuks jongvee in stal C en 57 stuks jongvee in stal E (NB-vergunning). Om de NB-vergunning te verkrijgen heeft appellante op 6 december 2012 en 13 december 2013 ammoniakproductieruimte aangekocht. Op 31 juli 2015 hebben Gedeputeerde Staten van de provincie Overijssel de NB-vergunning gewijzigd. De reeds op 13 september 2014 vergunde dieraantallen blijven gelijk, maar de 40 stuks jongvee zullen voortaan gehouden worden in stal E en de 57 stuks jongvee in de nieuwbouw bij stal B. Het college van burgemeester en wethouders van de

gemeente [plaats] heeft op 21 september 2015 aan appellante een omgevingsvergunning verleend voor het bouwen van de ligboxenstal.

- 2.3 Op 28 april 2015 heeft appellante de inrichting van de nieuwe ligboxenstal aangekocht voor een bedrag van 161.000,- en op 28 mei 2015 heeft zij een overeenkomst gesloten voor de bouw van de stal met een aanneemsom van 318.060,60. Op 30 juni 2015 heeft de bank aan appellante een financieringsvoorstel gedaan en op 7 juli 2015 heeft appellante dat voorstel aanvaard, inhoudende twee geldleningen van respectievelijk 420.000,- en 360.000,-.
- 2.4 Op de peildatum 2 juli 2015 was op het bedrijf (nog) niet het aantal dieren aanwezig dat door appellante was beoogd. Op die datum bevonden zich op het bedrijf namelijk 109 melk- en kalfkoeien, 33 stuks jongvee jonger dan één jaar en 30 stuks jongvee van één jaar en ouder. Verweerder is voor de berekening van het fosfaatrecht van die dieren aantallen uitgegaan. Het bedrijf van appellante is niet grondgebonden. Verweerder heeft het fosfaatrecht van appellante daarom verminderd met de generieke korting.
- 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. Ten slotte is de generieke korting volgens appellante in strijd met het gelijkheidsbeginsel.
- 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. Appellante wordt onevenredig getroffen ten opzichte van een willekeurige melkveehouder die zijn stal op de peildatum wel volledig bezet had. Appellante kan 28% van haar bedrijf niet gebruiken. Dat is disproportioneel omdat het ruim vijf maal hoger is dan de algemene reductie van 5% die nodig is om de fosfaatproductie van de gehele melkveesector onder het fosfaatplafond te brengen. Appellante is na de peildatum pas akkoord gegaan met het financieringsvoorstel van de bank, maar daaraan voorafgaand hebben gesprekken plaatsgevonden met de bank op basis waarvan appellante ervan kon uitgaan dat de staluitbreiding gefinancierd zou worden. Ten aanzien van de omgevingsvergunning gaat eenzelfde redenering op: deze werd verleend na de peildatum maar daaraan ging een traject vooraf waarin appellante ervoor heeft gezorgd dat zij aan de vereisten zou voldoen. Zij had dus geen aanleiding om eraan te twijfelen dat de vergunningen verleend zouden worden. 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. Appellante heeft in de bezwaarfase een schaderapport overgelegd om dat te onderbouwen.
- 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 onder verwijzing naar de uitspraken van het College van 9 januari 2019 (ECLI:NL:CBB:2019:1-7) naar voren gebracht dat appellante het financieringsvoorstel van de bank op 7 juli 2015 heeft geaccepteerd en dat de omgevingsvergunning op 21 september 2015 is verleend, waardoor zij pas legaal heeft kunnen uitbreiden op het moment dat het fosfaatrechtenstelsel al kenbaar was, namelijk na 2 juli 2015. Appellante heeft er desondanks voor gekozen de uitbreidingsplannen door te zetten. 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.

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 fosfaatrechtenstelsel 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 fosfaatrechtenstelsel 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 fosfaatrechtenstelsel en het aan hem toegekende fosfaatrecht. Daarbij heeft te gelden dat niet ieder vermogensverlies als gevolg van het fosfaatrechtenstelsel 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 fosfaatrechtenstelsel een individuele en buitensporige last op haar legt. Het College overweegt hiertoe als volgt.

5.5 Het College stelt vast dat appellante pas na 2 juli 2015 het financieringsvoorstel van de bank heeft aanvaard. Wat betreft investeringsverplichtingen die appellante na 2 juli 2015 is aangegaan, behoorde het tot haar verantwoordelijkheid ermee rekening te houden dat het fosfaatrechtenstelsel geen rekening houdt met op 2 juli 2015 onbenutte productieruimte, zodat de gevolgen daarvan voor haar risico komen (zie de uitspraak van het College van 23 juli 2019, hiervoor aangehaald). Daarbij komt dat de omgevingsvergunning voor de bouw van de nieuwe ligboxenstal ook pas na genoemde datum is verleend. Appellante is dus ook in zoverre op het verkrijgen van die vergunning vooruitgelopen met het doen van al dan niet omkeerbare investeringsbeslissingen, zodat ook 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). Dat voorafgaand aan de aanvaarding van het financieringsvoorstel al de nodige gesprekken met de bank zouden hebben plaatsgevonden en dat appellante er bij het indienen van de vergunningaanvraag al zeker van zou zijn geweest dat zij aan alle vereisten zou voldoen, doet aan die verantwoordelijkheid en het daarmee samenhangende risico niet af. 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 beroepschrift 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