

ECLI:NL:CBB:2020:131

Instantie	College van Beroep voor het bedrijfsleven
Datum uitspraak	03-03-2020
Datum publicatie	03-03-2020
Zaaknummer	18/1435
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - enkelvoudig Proceskostenveroordeling
Inhoudsindicatie	Msw. Fosfaatrechten. Geen strijd met artikel 1 van het EP. Er is geen sprake van een individuele en buitensporige last. De beslissing van appellante om te investeren in de uitbreiding van haar bedrijf naar 170 melk- en kalfkoeien en 108 stuks jongvee, moet worden gezien als ondernemersbeslissing waaraan risico's inherent zijn en waarvan appellante in beginsel zelf de nadelige gevolgen draagt. In wat appellante heeft aangevoerd ziet het College geen aanleiding om van dat beginsel af te wijken. Appellante beschikte op 2 juli 2015 niet over de voor de uitbreiding van haar veestapel vereiste vergunning en is met haar investeringen dus vooruitgelopen op de in oktober 2015 verleende vergunning. Wetsbepaling: artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EP)
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

uitspraak

COLLEGE VAN BEROEP VOOR HET BEDRIJFSLEVEN

zaaknummer: 18/1435

uitspraak van de enkelvoudige kamer van 3 maart 2020 in de zaak tussen

maatschap [naam 1] en [naam 2] , te [plaats] , appellante

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

en

de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, verweerder

(gemachtigde: mr. J.G. Biesheuvel).

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.

Bij besluit van 25 juni 2018 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van appellante ongegrond verklaard.

Appellante heeft beroep ingesteld tegen het bestreden besluit.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 15 januari 2020. Partijen hebben zich laten vertegenwoordigen door hun gemachtigde. Voor verweerder is tevens verschenen [naam 3] .

Overwegingen

Relevante bepalingen

- 1.1. 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 (de peildatum) op het bedrijf is gehouden en geregistreerd.
- 1.2. Het recht op eigendom is neergelegd in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EP). Het verzekert het recht op het ongestoord genot van eigendom, maar tast op geen enkele wijze 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.

Feiten

- 2.1 Appellante exploiteert een melkveehouderij.
- 2.2 Appellante heeft op 28 april 2008 een melding gedaan op grond van het Besluit landbouw milieubeheer voor het houden van 200 melk- en kalfkoeien en 140 stuks jongvee. Zij heeft in 2013 een vergunning aangevraagd op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 (Nbw) voor het houden van 170 melk- en kalfkoeien en 108 stuks jongvee. Deze aanvraag is eerst afgewezen. Later is de Nbw-vergunning op 13 oktober 2015 verleend. Voor die datum gold de vergunde veebezetting van 7 december 2004 van 110 melk- en kalfkoeien en 62 stuks jongvee.
- 2.3 Op 31 december 2012 heeft zij een koopakte gesloten voor de aankoop van 9.65 ha landbouwgrond voor 420.000,-. Op 18 februari 2013 is appellante een financieringsovereenkomst aangegaan met de [naam 4] voor een bedrag van in totaal 700.000,- ten behoeve van de aankoop van 9,5 ha landbouwgrond (420.000,-), machines (16.000,-), melkquotum (26.000,-), aankoopkosten (15.000,-) en het aflossen bij de [naam 4] (223.000,-). Zij heeft op 17 maart 2015 een overeenkomst gesloten voor de aankoop van 478 kg ammoniakproductieruimte voor een bedrag van in totaal 2.390,-.
- 2.4 Op de peildatum hield appellante 134 melk- en kalfkoeien en 105 stuks jongvee op haar bedrijf.

Besluiten van verweerder

3. Bij het primaire besluit heeft verweerder het fosfaatrecht van appellante vastgesteld op 6.823 kg. Wat betreft de dieraantallen is verweerder uitgegaan van de aantallen die op de peildatum op het bedrijf aanwezig waren. Verweerder heeft de generieke korting van 8,3% toegepast. Bij het bestreden besluit heeft verweerder het primaire besluit gehandhaafd.

Beroepsgronden

4. Appellante heeft aangevoerd dat het fosfaatrechtenstelsel, inclusief de toepassing van de generieke korting, het ongestoord genot van haar eigendom aantast. Het stelsel kan de fair balance toets niet doorstaan, omdat dit niet voorzienbaar was. In 2008 wilde zij haar bedrijf uitbreiden naar 170 melk- en kalfkoeien en 60 stuks jongvee en daartoe heeft zij in totaal 750.000,- geïnvesteerd in een stal en een kalverschuur, die in 2009 zijn gerealiseerd. Na een eerdere afwijzing van een aanvraag in 2013, is de Nbw-vergunning voor het houden van het met de uitbreiding

beoogde aantal dieren pas na aankoop van ammoniakrechten verleend. Appellante is vóór de peildatum onomkeerbare investeringsverplichtingen aangegaan en beschikte over de benodigde vergunningen voor uitbreiding, maar kon de uitbreiding door de fosfaatrecht vaststelling niet realiseren. Door de fosfaatrecht vaststelling kan zij 25% van haar stalcapaciteit niet benutten. Bij een gerealiseerde uitbreiding zou appellante 170 melk- en kalfkoeien en 60 stuks jongvee kunnen houden, wat neerkomt op 9.096 kg fosfaatrecht, uitgaande van een fosfaatexcretie per koe van 43,5 kg melk per jaar. Zij komt daarom

2.273 kg fosfaatrecht tekort. Met het aantal toegekende fosfaatrechten is de melkopbrengst van appellante onvoldoende om aan haar vaste lasten te kunnen voldoen en de toekomst van het bedrijf staat hierdoor op het spel. Ter onderbouwing van haar betoog dat er sprake is van een individuele en buitensporige last heeft appellante een rapport van 31 mei 2018 (rapport) overgelegd - opgesteld door [naam 5] - waarin de gevolgen van de invoering van het fosfaatrechtstelsel voor appellante zijn vastgesteld. In het rapport is een financiële vergelijking gemaakt tussen twee scenario's, waarbij scenario 1 uitgaat van de bedrijfsontwikkeling zonder het fosfaatrechtstelsel met een volledige stalbezetting en scenario 2 van de bedrijfsontwikkeling onder het fosfaatrechtstelsel met het toegekende aantal fosfaatrecht. In scenario 1 is er een positieve liquiditeitsontwikkeling, terwijl scenario 2 een liquiditeitstekort laat zien.

Standpunt van verweerder

5. Verweerder acht het fosfaatrechtstelsel niet in strijd met het in artikel 1 van het EP neergelegde recht op eigendom. Hij heeft de achtergrond van het fosfaatrechtstelsel uiteengezet en gewezen op de uitspraken van het College die hierover al zijn gedaan. Voorts betwist verweerder dat op appellante een individuele en buitensporige last rust. Hij stelt zich op het standpunt dat er geen sprake is van strijd met artikel 1 van het EP, omdat appellante op de peildatum niet beschikte over de voor de uitbreiding van haar veestapel benodigde vergunning. Op de peildatum beschikte zij over de Nbw-vergunning van

7 december 2004 voor het houden van 110 melk- en kalfkoeien en 62 stuks jongvee, maar was de Nbw-vergunning van 13 oktober 2015 voor het houden van het beoogde aantal 170 melk- en kalfkoeien nog niet verleend. Bovendien heeft appellante door in weerwil van de naderende productie beperkende maatregelen vast te houden aan de beoogde uitbreiding een meer dan gebruikelijk ondernemersrisico genomen waarvan de gevolgen voor haar rekening dienen te komen.

Beoordeling

- 6.1 Het betoog van appellante dat het fosfaatrechtstelsel, inclusief de generieke korting, op het niveau van de regeling strijd oplevert met artikel 1 van het EP faalt. Het College verwijst hiervoor naar zijn heropeningsbeslissing van 17 oktober 2018 (ECLI:NL:CBB:2018:522) en uitspraken van 9 januari 2019 (ECLI:NL:CBB:2019:1-7). Daarin heeft hij 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) heeft het College dit oordeel verder gemotiveerd. In de uitspraak van 25 februari 2020 (ECLI:NL:CBB:2020:114, onder 6.2 en verder) heeft het College zijn beoordelingskader voor de fair balance op individueel niveau en daarmee over de individuele en buitensporige last nader gemotiveerd.
- 6.2 Appellante heeft niet aannemelijk gemaakt dat het fosfaatrechtstelsel een individuele en buitensporige last op haar legt. Het College overweegt hiertoe als volgt.
- 6.3 Bij de beoordeling of een last in het individuele geval van de betrokken melkveehouder buitensporig is moeten alle betrokken belangen van het individuele geval worden afgewogen. In dat verband is vooral relevant de mate waarin het fosfaatrechtstelsel de individuele melkveehouder raakt. Niet ieder vermogensverlies als gevolg van het fosfaatrechtstelsel en het toegekende fosfaatrecht vormt een buitensporige last. Voor de situatie waarin sprake is van een uitbreiding van het bedrijf, zoals bij appellante, is verder van belang of en zo ja op welk moment, in welke mate en met welke noodzaak of

andere motieven de melkveehouder haar 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 (zie de uitspraak van 23 juli 2019, hiervoor aangehaald, onder 6.8.2).

6.4 Het College stelt vast dat appellante ten opzichte van het toegekende aantal fosfaatrechten (6823 kg) een aanzienlijk aantal fosfaatrechten tekortkomt om haar voorgenomen bedrijfsvoering (inclusief de uitbreidingsplannen) te kunnen uitvoeren. Volgens appellante had verweerder haar 9.096 kg fosfaatrechten moeten toekennen en komt zij aldus 2.273 kg fosfaat recht tekort. Het College wil wel aannemen dat appellante door het fosfaatrechtenstelsel financieel wordt geraakt, maar dat betekent niet dat daarom reeds sprake is van een individuele en buitensporige last. Voor zover dat tekort het gevolg is van de door verweerder toegepaste korting op het fosfaat recht, moet worden geoordeeld dat appellante in zoverre niet individueel wordt getroffen door het fosfaatrechtenstelsel, omdat die korting wordt toegepast op alle melkveehouders met uitzondering van grondgebonden bedrijven. De beslissing van appellante om te investeren in de uitbreiding van haar bedrijf naar 170 melk- en kalfkoeien en 108 stuks jongvee, moet worden gezien als ondernemersbeslissing waaraan risico's inherent zijn en waarvan appellante in beginsel zelf de nadelige gevolgen draagt. In wat appellante heeft aangevoerd ziet het College geen aanleiding om van dat beginsel af te wijken. In dat verband is van belang dat appellante op de peildatum nog niet beschikte over de voor de uitbreiding van haar veestapel vereiste vergunning; voor die datum beschikte zij over een Nbw-vergunning voor het houden van 110 melk- en kalfkoeien en 62 stuks jongvee. Appellante is daarmee op het verkrijgen van die vergunning vooruitgelopen, zodat in beginsel geen ruimte bestaat om aan te nemen dat sprake is van een schending van artikel 1 van het EP (zie bijvoorbeeld de uitspraken van 9 januari 2019, ECLI:NL:CBB:2019:7, onder 5.5, van 23 juli 2019, ECLI:NL:CBB:2019:291, onder 6.8.3.2, en van 17 september 2019, ECLI:NL:CBB:2019:435, onder 5.5). In dat licht bezien komt aan het door appellante overgelegde rapport niet de waarde toe die zij daaraan gehecht wenst te zien, ook omdat dit rapport uitgaat van een veebezetting die groter is dan de vergunde veebezetting op 2 juli 2015.

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

Slotsom

7.1 Omdat het bestreden besluit pas in beroep is voorzien van een toereikende motivering is dit in strijd met artikel 7:12, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) niet deugdelijk gemotiveerd. Het College ziet aanleiding om dit gebrek te passeren met toepassing van artikel 6:22 van de Awb, aangezien aannemelijk is dat appellante door dit gebrek niet is benadeeld. Met een deugdelijke motivering zou een besluit met gelijke uitkomst zijn genomen. Dit leidt ertoe dat het beroep ongegrond zal worden verklaard.

7.2 Gezien het geconstateerde gebrek ziet het College aanleiding te bepalen dat het door appellante betaalde griffierecht aan haar wordt vergoed en 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 1.050,- (1 punt voor het indienen van het beroepschrift en 1 punt voor het verschijnen ter zitting, met een waarde per punt van 525,- en een wegingsfactor 1).

Beslissing

Het College:

- verklaart het beroep ongegrond;
- bepaalt dat verweerder het betaalde griffierecht van 338,- aan appellante dient te vergoeden;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten van appellante tot een bedrag van 1.050,-.

Deze uitspraak is gedaan door mr. A. Venekamp, in aanwezigheid van mr. L. ten Hove, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 3 maart 2020.

w.g. A. Venekamp w.g. L. ten Hove