

ECLI:NL:CBB:2020:212

Instantie	College van Beroep voor het bedrijfsleven
Datum uitspraak	31-03-2020
Datum publicatie	31-03-2020
Zaaknummer	18/2568
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - enkelvoudig Proceskostenveroordeling
Inhoudsindicatie	Artikel 1 van het EP. Geen sprake van een individuele en buitensporige last. De beslissing van appellante om haar bedrijf uit te breiden naar 200 melk- en kalfkoeien (al dan niet met jongvee) en daartoe een stal te bouwen en grond aan te kopen is een ondernemersbeslissing waaraan risico's inherent zijn en waarvan appellante in beginsel zelf de nadelige gevolgen. In wat appellante heeft aangevoerd ziet het College geen aanleiding om van dat uitgangspunt af te wijken. Nadat in 2009 bekend werd dat het melkquotum zou worden afgeschaft en bijgevolg een einde zou komen aan de begrenzing van mestproductie voor rundvee, had voor melkveehouders als appellante redelijkerwijs duidelijk 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 een zekere mate van voorzichtigheid moeten betrachten en zich moeten realiseren dat de tamelijk forse uitbreiding, die zij voor ogen had en de daarmee gemoede investeringen voor haar meer dan de gebruikelijke ondernemersrisico's met zich zou brengen.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

uitspraak

COLLEGE VAN BEROEP VOOR HET BEDRIJFSLEVEN

zaaknummer: 18/2568

uitspraak van de enkelvoudige kamer van 31 maart 2020 in de zaak tussen

[naam] , te [plaats] , appellante

(gemachtigde: mr. R.A.M. Verkoijen),

en

de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, verweerder

(gemachtigden: mr. M.J.H. van der Burgt en C. Zieleman).

Procesverloop

Bij besluit van 10 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 19 september 2018 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van appellante ongegrond verklaard.

Appellante heeft beroep ingesteld tegen het bestreden besluit.

Bij brief van 17 mei 2019 heeft appellante haar beroep nader aangevuld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 12 februari 2020. Appellante is, met bericht, niet verschenen. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigden.

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 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 en een zorgboerderij aan de [adres] te [plaats] in de vorm van een vennootschap onder firma met vier vennoten.
- 2.2 Op 1 oktober 2010 heeft appellante een melding op grond van het Besluit landbouw milieubeheer gedaan voor de uitbreiding van het bedrijf. Appellante beoogde haar veestapel uit te breiden naar 200 melkkoeien en 140 stuks jongvee en een nieuwe stal te bouwen. Bij brief van 4 november 2010 heeft de gemeente [plaats] appellante meegedeeld dat de melding akkoord is bevonden.
- 2.3 Op 28 december 2010 heeft appellante opdracht gegeven tot bouw van de stal. Op 9 februari 2011 heeft appellante een financieringsvoorstel van de bank geaccepteerd ter hoogte van 950.000,-. Deze geldlening is afgesloten voor onder meer de bouw van een stal, de investering in

onroerende zaken, de aankoop dieren en de aankoop melkquotum. Daarnaast is appellante op 17 april 2012 een geldlening van 295.000,- aangegaan voor de aankoop van 5,5 hectare landbouwgrond. Voor de overdracht van het perceel grond heeft zij op 20 april 2012 een nota van afrekening ontvangen ten bedrage van bijna 300.000,-. Verder heeft appellante op 10 december 2012 een financieringsvoorstel getekend voor een lening van 220.000,-.

- 2.4 Op 31 december 2013 is een vergunning aangevraagd op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 (Nbw) voor het in werking hebben van een melkrundveebedrijf en paardenhouderij aan de [adres] te [plaats] voor 4 paarden en 200 melk- en kalfkoeien. Op 29 augustus 2014 is de gevraagde vergunning verleend (Nbw-vergunning). In dat besluit staat onder het kopje Projectomschrijving dat [naam van een van de vennoten van appellante] is voornemens geen jongvee meer aan de [adres] te [plaats] te gaan houden en om 200 melkkoeien op een traditionele roostervloer te houden.
- 2.5 Op 5 juni 2015 heeft appellante een financieringsvoorstel van de bank ondertekend voor een geldlening van 140.000,- voor de investering in onroerende zaken.
- 2.6 Op de peildatum van 2 juli 2015 waren 130 melkkoeien en 121 stuks jongvee op het bedrijf van appellante aanwezig.

Besluiten van verweerder

3. Bij het primaire besluit heeft verweerder het fosfaatrecht van appellante vastgesteld op 6.666 kg. Wat betreft de dieren aantallen is verweerder uitgegaan van de aantallen die op 2 juli 2015 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

- 4.1 Appellante heeft aangevoerd dat het fosfaatrechtstelsel het ongestoord genot van haar eigendom aantast. Het stelsel kan de fair balance toets niet doorstaan, omdat dit niet voorzienbaar was. Op het moment dat de afschaffing van het melkquotum bekend werd gemaakt, waren nog geen vervangende maatregelen aangekondigd. Indien moet worden geoordeeld dat de invoering van het fosfaatrechtstelsel voor de Nederlandse melkveehouders voorzienbaar was, dan is hooguit sprake van gedeeltelijke voorzienbaarheid. In haar brief van 17 mei 2019 wijst appellante in dit verband onder meer op jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en de parlementaire geschiedenis van het fosfaatrechtstelsel. Verweerder heeft nagelaten tijdig een alternatieve regeling bekend te maken ter vervanging van het melkquotum, terwijl hij daarvoor voldoende tijd heeft gehad. Appellante kon niet weten dat haar veestapel op 2 juli 2015 volledig gerealiseerd had moeten zijn.
- 4.2 Voorts heeft appellante aangevoerd dat in haar geval sprake is van een individuele en buitensporige last. In 2008 beschikte het bedrijf over 78 melk- en kalfkoeien en 18 stuks jongvee. In 2009 heeft zij het plan opgevat om haar veestapel stapsgewijs met eigen aanwas uit te breiden. Hiervoor moest de oude ligboxenstal worden vervangen en verbouwd. In 2010 zijn de benodigde vergunningen aan appellante verleend, waarna zij in 2011 is begonnen met de bouw. Vanaf augustus 2011 is er in de nieuwe stal gemolken. Dat jaar werden er 95 melk- en kalfkoeien en 101 stuks jongvee gehouden. Vanwege de groeiende veestapel heeft appellante in de periode van 2012 tot juli 2015 extra grond verworven en in 2013 extra melkquotum gekocht. Voor de jaren 2014 en 2015 heeft appellante melkquotum geleased. Daarnaast heeft appellante in 2014 ammoniakemmissierechten gekocht. Vanaf 2015 wilde appellante de laatste stap maken naar het beoogde en vergunde aantal van 200 melk- en kalfkoeien en 140 stuks jongvee. Die groei wordt nu gestopt, omdat appellante met het toegewezen aantal fosfaatrechten, dat beoogde en vergunde aantal niet kan houden. De gedane investeringen kunnen in dat geval niet worden terugverdiend. Het aankopen van fosfaatrechten is geen optie. Appellante begrijpt niet dat verweerder het standpunt inneemt dat de vertraagde groei van het bedrijf buiten beschouwing moet worden gelaten. Zij had op de peildatum van 2 juli 2015 kunnen beschikken

over het door haar beoogde aantal dieren, zodat verweerder voor dat aantal fosfaatrecht aan haar had moeten toekennen. Ter onderbouwing van dit betoog heeft appellante gewezen op een door DLV advies & resultaat opgesteld rapport Financiële onderbouwing van de gevolgen van het fosfaatrechtenstelsel van 15 mei 2018 (rapport), waarin aan de hand van verschillende scenarios de gevolgen van het fosfaatrechtenstelsel voor appellante zijn vastgesteld. Uit deze financiële analyses volgt dat het scenario waarin fosfaatrechten worden aangekocht en het scenario waarin melk wordt geproduceerd binnen het toegekende aantal fosfaatrechten financieel niet haalbaar zijn voor appellante.

- 4.3 Verweerder heeft ook nagelaten het bezwaarschrift te beschouwen als een verzoekschrift tot het verkrijgen van een ontheffing als bedoeld in artikel 38, tweede lid, van de Msw.
- 4.4 Verder heeft appellante aangevoerd dat verweerder schadelijktig is, indien komt vast te staan dat appellante recht heeft op extra fosfaatrecht maar verweerder deze niet kan toewijzen. In dat geval staat appellante open voor financiële compensatie, zodat zij daarmee zelf fosfaatrecht kan aankopen.
- 4.5 Tot slot heeft verweerder ten onrechte geen proceskostenvergoeding toegekend voor de proceskosten in de bezwaarfase.

Standpunt van verweerder

5. Verweerder acht het fosfaatrechtenstelsel niet in strijd met het in artikel 1 van het EP neergelegde recht op eigendom. Hij heeft de achtergrond van het fosfaatrechtenstelsel 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. Appellante heeft in de periode voor het afschaffen van het melkquotum plannen ontwikkeld en de keuze gemaakt om deze plannen door te zetten en haar bedrijf uit te breiden. Daarmee heeft appellante een groot risico genomen, wat gelet op de voorzienbaarheid van nadere productie beperkende maatregelen, voor haar rekening komt. Daar komt bij dat appellante niet heeft aangetoond dat zij op 2 juli 2015 beschikte over alle benodigde vergunningen. Voorts heeft appellante de beoogde uitbreiding grotendeels gerealiseerd en is niet gebleken van een bedrijfseconomische noodzaak voor die uitbreiding. Verweerder heeft het rapport getoetst en heeft geconcludeerd dat appellante met het toegekende fosfaatrecht voldoende continuïteitsperspectief heeft.

Beoordeling

- 6.1 Het betoog van appellante dat het fosfaatrechtenstelsel 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 fosfaatrechtenstelsel 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. Daarbij heeft het College onder meer overwogen dat in ieder geval vanaf 19 januari 2009 bekend was dat het melkquotum zou verstrijken in 2015. Zoals eerder overwogen bestaat voor het aannemen van een gedeeltelijke voorzienbaarheid, zoals door appellante bepleit, gelet op wat in genoemde beslissing en uitspraken is overwogen, geen grond (zie de uitspraak van het College van 10 september 2019, ECLI:NL:CBB:2019:412).
- 6.2 Appellante heeft niet aannemelijk gemaakt dat het fosfaatrechtenstelsel 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 fosfaatrechtenstelsel de individuele melkveehouder raakt. Niet ieder vermogensverlies als gevolg van het fosfaatrechtenstelsel 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). In de uitspraak van 25 februari 2020 (ECLI:NL:CBB:2020:114, onder 6.2 en verder) heeft het College zijn beoordelingskader betreffende de fair balance op individueel niveau en daarmee over de individuele en buitensporige last nader gemotiveerd.

6.4 Hoewel voor het College vaststaat dat appellante ten opzichte van het toegekende aantal fosfaatrechten (6.666 kg) fosfaatrechten tekortkomt om haar stalcapaciteit te benutten dan wel haar voorgenomen bedrijfsvoering (inclusief de uitbreidingsplannen) te kunnen uitvoeren, is voor het College niet duidelijk geworden wat haar vergunde stalcapaciteit en voorgenomen bedrijfsvoering precies is. In haar beroep stelt appellante dat zij beoogd te groeien naar het vergunde aantal van 200 melk- en kalfkoeien en 140 stuks jongvee, terwijl uit de door verweerder overgelegde Nbw-vergunning blijkt dat voor het in werking hebben van een melkrundveebedrijf en paardenhouderij aan de [adres] te [plaats] het is toegestaan 4 paarden en 200 melk- en kalfkoeien te houden en appellante kennelijk in haar aanvraag zelf heeft aangegeven op die locatie voornemens te zijn geen jongvee meer te gaan houden. Voor zover ervan moet worden uitgegaan dat appellante 200 melk- en kalfkoeien beoogd te houden zonder jongvee, moet worden vastgesteld dat de last minder groot is dan in het geval zij die 200 melk- en kalfkoeien wil houden met 140 stuks jongvee. Op de peildatum van 2 juli 2015 waren immers tevens 121 stuks jongvee aanwezig waarvoor appellante ook fosfaatrechten heeft gekregen. 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 het tekort van fosfaatrecht het gevolg is van de door verweerder toegepaste korting op het fosfaatrecht, 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 haar bedrijf uit te breiden naar 200 melk- en kalfkoeien (al dan niet met jongvee) en daartoe een stal te bouwen en grond aan te kopen is een ondernemersbeslissing waaraan risicos inherent zijn en waarvan appellante in beginsel zelf de nadelige gevolgen draagt (zie de uitspraak van 25 februari 2020, hiervoor aangehaald, onder 6.9). Dit uitgangspunt wordt alleen bij uitzondering verlaten. Daarvoor moet dan wel de genomen beslissing in de gegeven omstandigheden - wat betreft het tijdstip waarop de beslissing is genomen, de omstandigheden waaronder de beslissing is genomen, de mate waarin is geïnvesteerd en de reden waarom is geïnvesteerd - navolgbaar zijn, mede gezien in het licht van de afschaffing van het melkquotum en de maatregelen die in verband met die afschaffing te verwachten waren waarover het College in zijn uitspraak van 23 juli 2019 (hiervoor aangehaald, onder 6.7.5.4) heeft geoordeeld. Bovendien moeten er goede redenen zijn om aan te nemen dat de last buitensporig is en aldus geen evenwicht bestaat tussen 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) en de belangen van de melkveehouder (zie de uitspraak van 25 februari 2020, hiervoor aangehaald, onder 6.9).

6.5 In wat appellante heeft aangevoerd ziet het College geen aanleiding om van dat uitgangspunt af te wijken. Het College acht de beslissing van appellante om uit te breiden naar 200 melk- en kalfkoeien (al dan niet met jongvee), gelet op het moment waarop zij de beslissing heeft genomen en daartoe investeringen is aangegaan (2010 en 2011) en zonder dat is gebleken van een bedrijfseconomische noodzaak daartoe, niet goed navolgbaar. Een uitbreiding als hier aan de orde van, naar appellante zelf heeft aangegeven, minder dan 100 melk- en kalfkoeien in 2011 naar 200 melk- en kalfkoeien (al dan niet met jongvee) is tamelijk fors. Nadat in 2009 bekend werd dat het melkquotum zou worden afgeschaft (zie de uitspraak van 23 juli 2019, hiervoor aangehaald, onder 1.2 en 6.7.5.3) en bijgevolg een einde zou komen aan de begrenzing van mestproductie voor rundvee, had voor melkveehouders als

appellante redelijkerwijs duidelijk 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 een zekere mate van voorzichtigheid moeten betrachten en zich moeten realiseren dat die uitbreiding en de daarmee gemoeide investeringen voor haar meer dan de gebruikelijke ondernemersrisicos met zich zou brengen (zie bijvoorbeeld de uitspraken van 9 januari 2019, ECLI:NL:CBB:2019:2, onder 5.4.2, 9 januari 2019, ECLI:NL:CBB:2019:3, onder 5.5, 23 juli 2019, ECLI:NL:CBB:2019:291, onder 6.8.3.3, 26 november 2019, ECLI:NL:CBB:2019:729, onder 6.5, en 7 januari 2020, ECLI:NL:CBB: 2020:9, onder 6.3). Gelet op het voorgaande kan op grond van het rapport, niet worden geconcludeerd dat sprake is van een individuele en buitensporige last. Het College wijst er in dit verband nog op dat hij, zoals ook overwogen in zijn uitspraak van 25 februari 2020 (hiervoor aangehaald, onder 6.13) aan de financiële rapportages die verweerder met de informatie op zijn website (mijn.rvo.nl) heeft uitgelokt, in procedures als hier aan de orde slechts een beperkte waarde toekent.

- 6.6 Het bestreden besluit is niet in strijd met artikel 1 van het EP. Voor het verlenen van een ontheffing op grond van artikel 38 Msw is daarom geen plaats.
- 6.7 Omdat het primaire besluit niet is herroepen, is er geen ruimte om de proceskosten voor de bezwaarfase te vergoeden.

Slotsom

- 7.1 Omdat het bestreden besluit pas in beroep is voorzien van een toereikende motivering is dit in strijd met artikel 7:12 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 525,- (1 punt voor het indienen van het beroepschrift met een waarde per punt van 525,- en een wegingsfactor 1).

Beslissing

Het College

- verklaart het beroep ongegrond;
- draagt verweerder op het betaalde griffierecht van 338,- aan appellante te vergoeden;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten van appellante tot een bedrag van 525,-.

Deze uitspraak is gedaan door mr. A. Venekamp in aanwezigheid van mr. C.M.J. Rouwers, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 31 maart 2020.

De voorzitter is verhinderd te ondertekenen De griffier is verhinderd te ondertekenen