

ECLI:NL:CBB:2020:917

Instantie	College van Beroep voor het bedrijfsleven
Datum uitspraak	01-12-2020
Datum publicatie	01-12-2020
Zaaknummer	19/1335
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - enkelvoudig
Inhoudsindicatie	Regeling Fosfaatreductieplan 2017, geen sprake van een knelgeval, geen sprake van een individuele buitensporige last, het bestreden besluit is niet onzorgvuldig tot stand gekomen.
Wetsverwijzingen	Regeling fosfaatreductieplan 2017
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

uitspraak

COLLEGE VAN BEROEP VOOR HET BEDRIJFSLEVEN

zaaknummer: 19/1335

uitspraak van de enkelvoudige kamer van 1 december 2020 in de zaak tussen

Vennootschap onder firma [naam 1], te [plaats 1] (gemeente [gemeente]), appellante

en

de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, verweerder

(gemachtigde: mr. M. Krari)

Procesverloop

Bij besluit van 15 december 2018 (het primaire besluit) heeft verweerder op grond van de Regeling Fosfaatreductieplan 2017 (de Regeling) aan appellante een heffing opgelegd van 7.118,- voor periode 1, van 8.539,- voor periode 2, van 10.200,- voor periode 3, van 11.069,- voor periode 4 en van 2.659,- voor periode 5.

Bij besluit van 5 juni 2019 heeft verweerder het tegen het primaire besluit gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Appellante heeft tegen dit besluit beroep ingesteld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 14 oktober 2020. Appellante is verschenen in de persoon van haar vennoten [naam 2] en [naam 3]. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde.

Overwegingen

De Regeling

1. De Regeling is op 1 maart 2017 in werking getreden en heeft tot doel de fosfaatproductie te begrenzen. Veehouders die te veel vrouwelijke runderen houden moeten de omvang van hun veestapel zoals die was op 1 oktober 2016 in vijf tweemaandelijks stappen (de periodes) verminderen tot hun referentieaantal. Het referentieaantal is het aantal op 2 juli 2015 (de peildatum) geregistreerde runderen, verminderd met 4% met uitzondering van grondgebonden bedrijven en omgerekend naar grootvee-eenheden (GVE). Voor de periodes van de Regeling (lopend van maart tot en met december 2017) legt verweerder een heffing op aan een melkveehouder die meer vrouwelijke runderen houdt dan het referentieaantal. Verweerder kent een bonusgeldsom toe indien een melkveehouder minder vrouwelijke runderen houdt dan het referentieaantal.

2. De Regeling kent twee soorten heffingen, de hoge geldsom en de solidariteitsgeldsom. Welke heffing wordt opgelegd is mede afhankelijk van de vraag of in de betreffende periode het doelstellingsaantal is behaald. Het doelstellingsaantal is het aantal op 1 oktober 2016 geregistreerde runderen, verminderd met het voor de betreffende periode vastgestelde verminderingpercentage, met dien verstande dat het doelstellingsaantal nooit lager is dan het referentieaantal. Verweerder legt een hoge geldsom op indien in de betreffende periode meer GVE worden gehouden dan het doelstellingsaantal. De hoogte van de hoge geldsom bedraagt 480,- voor elke GVE boven het referentieaantal. Een bedrijf dat inkrimpt tot het doelstellingsaantal, maar niet tot het referentieaantal, krijgt een solidariteitsgeldsom opgelegd van 112,- voor elke GVE boven het referentieaantal.

3. In artikel 12, tweede lid, van de Regeling is een voorziening opgenomen voor knelgevallen, te weten melkveebedrijven die door buitengewone omstandigheden een lager referentieaantal hebben dan in normale omstandigheden het geval zou zijn. Op verzoek van de melkveehouder kan verweerder het referentieaantal bepalen aan de hand van het aantal GVE dat voor de intreding van deze buitengewone omstandigheden is geregistreerd. Daarvoor geldt onder andere als voorwaarde dat de melkveehouder aantoonbaar dat het referentieaantal daardoor minimaal 5% lager is (5%-drempel). Deze bepaling maakt het verhogen van het referentieaantal mogelijk door het vervroegen van de peildatum.

4. In artikel 72a van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet (het Uitvoeringsbesluit) is voor het vaststellen van de fosfaatrechten in 2018 een aanvullend knelgeval opgenomen, namelijk indien op het melkveebedrijf op de peildatum tijdelijk minder melkvee werd gehouden door de realisatie van een natuurgebied of de aanleg of het onderhoud van publieke infrastructuur. Ook hiervoor geldt de 5%-drempel. Verweerder acht deze bepaling van overeenkomstige toepassing bij het antwoord op de vraag of sprake is van een knelgeval in de zin van de Regeling, maar heeft artikel 12, tweede lid, van de Regeling niet aangevuld. Indien een dergelijk knelgeval zich voordoet, maakt verweerder gebruik van de in artikel 13, derde lid, van de Landbouwwet neergelegde hardheidsclausule.

Situatie appellante

5. Appellante exploiteerde tot 11 november 2014 een melkveehouderij aan de [adres 1] te [plaats 2]. Op deze locatie mocht zij op basis van de milieuvergunning 240 melk- en kalfkoeien en 174 stuks jongvee houden. Op 30 april 2005 beschikte zij over 160 melk- en kalfkoeien en 99 stuks jongvee. Om te kunnen groeien naar het vergunde aantal dieren heeft zij op 5 augustus 2004 een aanvraag ingediend voor een bouwvergunning voor een nieuwe stal. Deze aanvraag werd medio 2005 aangehouden in verband met de plannen in het kader van het project Ruimte voor de Rivier. Onderdeel van dit project was de ontpoldering van de Noordwaard, waardoor het bedrijf van appellante buitendijks zou komen te liggen. Appellante heeft de locatie [adres 1] te [plaats 2] uiteindelijk verkocht en haar bedrijf verplaatst naar de [adres 2] te

[plaats 1] . In januari 2014 heeft zij de gronden voor die locatie geleverd gekregen. Ook heeft zij op 6 januari 2014 voor die locatie een omgevingsvergunning gekregen voor het houden van 294 melk- en kalfkoeien en 303 stuks jongvee en voor de bouw van een stal voor 300 melk- en kalfkoeien en 180 stuks jongvee. In april 2014 is opdracht gegeven voor de bouw van de stal en sinds november 2014 exploiteert appellante haar bedrijf vanaf de [adres 2] in [plaats 1] .

Op 2 juli 2015 had appellante 176 melkkoeien, 61 pinken en 67 kalfjes.

Besluitvorming

6. Appellante heeft op 22 maart 2017 een verzoek om toepassing van de knelgevallenregeling ingediend. Volgens haar is als gevolg van een verplaatsing door overheidsingrijpen en een verbouwing het aantal vrouwelijke runderen op haar bedrijf op de peildatum niet representatief. Als alternatieve peildatum heeft zij 1 juni 2005 opgegeven.

7. Verweerder heeft appellante voor periode 1 tot en met 5 een hoge geldsom opgelegd, omdat het aantal vrouwelijke runderen op haar bedrijf in ieder van die perioden hoger was dan het doelstellingsaantal. Het verzoek om toepassing van de knelgevallenregeling heeft verweerder afgewezen, omdat appellante op 2 juli 2015 niet minder, maar meer vrouwelijke runderen hield dan op de alternatieve peildatum en daarmee niet voldoet aan de 5%voorwaarde.

8. Appellante kan zich met het besluit van 5 juni 2019 niet verenigen en heeft daartegen beroep ingesteld.

Beroep

Hardheidsclausule/knelgevallenregeling

9. Appellante betoogt dat verweerder ten onrechte haar verzoek om toepassing van de knelgevallenregeling vanwege bijzondere omstandigheden heeft afgewezen. Immers, om in zon geval als knelgeval aangemerkt te worden moet sprake zijn van een bedrijf dat veelal in overleg met lagere overheden afspraken heeft gemaakt over bijvoorbeeld een bedrijfsverplaatsing in verband met natuurontwikkeling of infrastructurele projecten. Dat is het geval bij appellante: zij heeft haar bedrijf moeten verplaatsen en heeft hiertoe afspraken gemaakt met een lagere overheid. Bij de compensatie is, anders dan verweerder stelt, geen rekening gehouden met het feit dat er fosfaatrechten nodig zouden zijn en er is dus ook geen rekening gehouden met het feit dat er fors is geïnvesteerd terwijl er nu geen grotere veestapel mag worden gehouden. Verder is verweerder er bij zijn standpunt dat appellante niet aan de 5%-voorwaarde voldoet aan voorbijgegaan dat zij voor de bedrijfsverplaatsing alle mogelijkheid had om te groeien. Anders dan verweerder stelt beschikte zij daarvoor over de juiste vergunningen en paste haar bouwplan gewoon binnen het bestemmingsplan. Als de bedrijfsverplaatsing niet zou hebben plaatsgevonden, zou appellante in 2005 de aanvraag voor de nieuwe stal hebben ingediend, zou die verleend geweest zijn, en zou zij op 2 juli 2015 ruimschoots meer dieren hebben gehad dan nu het geval is. Verweerder had het referentieaantal dan ook moeten vaststellen op basis van het aantal runderen dat zij in 2005 op basis van de aan haar verleende vergunning mocht houden, aldus appellante.

9.1 Zoals hiervoor onder 4 is uiteengezet, beschouwt verweerder artikel 72a van het Uitvoeringsbesluit van overeenkomstige toepassing bij het antwoord op de vraag of sprake is van een knelgeval in de zin van de Regeling, maar heeft hij artikel 12, tweede lid, van de Regeling daarmee niet aangevuld. Indien een dergelijk knelgeval zich voordoet, maakt verweerder gebruik van de in artikel 13, derde lid, van de Landbouwwet neergelegde hardheidsclausule, maar houdt verweerder wel vast aan de andere voorwaarden uit artikel 12, tweede lid, van de Regeling, waaronder de 5%drempel. Zoals het College eerder heeft overwogen (uitspraak van 23 juni 2020, ECLI:NL:CBB:2020:414), acht het dit, gelet op de ook in deze voorwaarden tot uitdrukking komende doelstelling van de Regeling, geen onredelijke toepassing van artikel 13, derde lid, van de Landbouwwet.

9.2 Zoals het College eerder heeft overwogen (zie bijvoorbeeld de uitspraak van 1 september 2020, ECLI:NL:CBB:2020:582) geldt voor de vraag of het referentieaantal door een buitengewone omstandigheid minimaal 5% lager is, dat een vergelijking wordt gemaakt tussen de bedrijfssituatie op de peildatum 2 juli 2015 en de bedrijfssituatie op een andere, door de houder zelf op te geven datum, gelegen vóór het

intreden van de buitengewone omstandigheid.

Anders dan appellante betoogt voorziet de Regeling er niet in dat voor de beoordeling of wordt voldaan aan de 5%-voorwaarde een vergelijking wordt gemaakt tussen de daadwerkelijke bedrijfssituatie op 2 juli 2015 en de bedrijfssituatie op die datum in het hypothetische geval de bijzondere omstandigheid zich niet zou hebben voorgedaan. Voorts biedt, zoals het College eerder heeft geoordeeld onder meer in de uitspraken van 13 november 2018 (ECLI:NL:CBB:2018:598) en (ECLI:NL:CBB:2018:599) de knelgevallenregeling verweerder niet de mogelijkheid rekening te houden met beoogde, maar niet gerealiseerde groei van de veestapel.

9.3 Verweerder heeft in het besluit van 5 juni 2019 uiteengezet dat het referentieaantal van appellante op 2 juli 2015 223,74 GVE bedroeg. Op de alternatieve peildatum van 1 juni 2005 bedroeg het aantal vrouwelijke runderen op het bedrijf van appellante 101,14 GVE. Dit betekent dat appellante op 2 juli 2015 niet minimaal 5% minder vrouwelijke runderen hield dan op 1 juni 2005, maar 54,8 % meer, en dat zij dus niet voldoet aan de 5%-voorwaarde.

Het betoog faalt.

Individuele buitensporige last

10. Appellante betoogt verder dat verweerder heeft miskend dat sprake is van een individuele buitensporige last. Weliswaar is zij gecompenseerd voor de bedrijfsverplaatsing, maar daarbij is de vergroting vanzelfsprekend niet meegenomen. Ook de stilstand van het bedrijf, die tien jaar heeft geduurd, is niet meegenomen in de compensatie. Er is sprake van een bijzondere omstandigheid, te weten de bedrijfsverplaatsing waarbij de beoogde uitbreiding die op de oude locatie probleemloos kon worden gerealiseerd maar als gevolg van de verplaatsing geen doorgang heeft gevonden in het geheel niet wordt gecompenseerd, terwijl dit vanzelfsprekend ook een aanzienlijke schade met zich brengt. Volgens appellante is daarom sprake van een onevenredige en disproportionele last die verweerder dient te vergoeden.

10.1 Appellante heeft in 2014 kosten gemaakt voor de bedrijfsverplaatsing naar de [adres 2] te [plaats 1], bestaande uit onder meer de aankoop van de gronden en de bouw van een stal. Daarbij heeft zij tevens ingezet op een vergroting van haar bedrijf.

Niet in geschil is dat appellante voor de bedrijfsverplaatsing is gecompenseerd. Het College begrijpt het betoog van appellante aldus dat volgens haar sprake is van een individuele buitensporige last omdat zij niet is gecompenseerd voor het feit dat zij door de inwerkingtreding van de Regeling de door haar gewenste vergroting niet meer kan bewerkstellingen, terwijl zij dat voor de bedrijfsverplaatsing wel had gekund.

10.2 Het College heeft onder meer in zijn uitspraak van 21 augustus 2018, ECLI:NL:CBB:2018:419, onder 9.1 en verder, geoordeeld dat de Regeling als zodanig niet in strijd is met artikel 1 van het EP. De volgende vraag is of de Regeling in het geval van appellante zodanig uitwerkt, dat in haar geval sprake is van een individuele buitensporige last.

10.3 Bij de beoordeling of de last voor de betrokken melkveehouder buitensporig is, weegt het College alle betrokken belangen van het individuele geval. In dat verband is vooral de mate waarin het in de Regeling opgenomen stelsel van maatregelen de individuele melkveehouder raakt relevant. Niet ieder inkomens- of vermogensverlies als gevolg van de opgelegde heffingen en de inperking van de exploitatiemogelijkheden waardoor bijvoorbeeld ook investeringen nutteloos of beperkt nuttig zijn geworden als gevolg van de tenuitvoerlegging van de Regeling vormt een buitensporige last.

10.4 Voor de situatie waarin sprake is van een uitbreiding van het bedrijf, zoals in het geval van appellante, is verder van belang 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 (vergelijk de uitspraak van het College in het fosfaatrechtenstelsel van 23 juli

2019, ECLI:NL:CBB:2019:291, onder 6.8.2).

10.5 Bij de beoordeling of de last buitensporig is, staat verder voorop dat de beslissingen van melkveehouders om te investeren in productiemiddelen als stallen, grond, melkvee en machines, om deze te verhuren of te verkopen, of om bestaande stalruimte (nog) niet te benutten, moeten worden gezien als ondernemersbeslissingen waaraan risico's inherent zijn. Het College hanteert als uitgangspunt dat de individuele melkveehouder zelf de gevolgen van die risico's draagt en dat niet ieder vermogensverlies als gevolg van het fosfaatrechtenstelsel een individuele en buitensporige last vormt. Dit uitgangspunt wordt alleen bij uitzondering verlaten. Daarvoor moet dan wel de ondernemersbeslissing in de gegeven omstandigheden wat betreft het tijdstip waarop de beslissing is genomen, de omstandigheden waaronder de beslissing is genomen, de mate waarin en de reden waarom is geïnvesteerd navolgbaar zijn, mede bezien in het licht van de afschaffing van het melkquotum en de maatregelen die in verband met die afschaffing te verwachten waren en waarover het College in zijn hiervoor aangehaalde uitspraak van 23 juli 2019 (onder 6.7.5.4) heeft geoordeeld. Bovendien moeten er goede redenen zijn om aan te nemen dat geen evenwicht bestaat tussen de belangen die zijn gediend met de Regeling (het behoud van de derogatie in het belang van de gehele melkveesector) en de belangen van de melkveehouder (vergelijk de uitspraak van het College van 25 februari 2020, ECLI:NL:CBB:2020:114, onder 6.9).

10.6 Met verweerder is het College van oordeel dat de beslissing van appellante om - naast de bedrijfsverplaatsing - ook een bedrijfsvergroting te realiseren niet navolgbaar is. Op het moment dat appellante concrete stappen zette om die vergroting op de huidige bedrijfslocatie te realiseren, in 2014, kon namelijk voor een melkveehouder duidelijk zijn dat een ongeremde groei van de bedrijfstak niet mogelijk was en dat zij productiebeperkende maatregelen kon verwachten. Vergelijk bijvoorbeeld de uitspraak van het College van 1 september 2020, ECLI:NL:CBB:2020:586. Verder heeft appellante niet aannemelijk gemaakt dat er een bedrijfseconomische noodzaak was voor de vergroting.

Dat de uitbreidingsplannen van appellante zijn vertraagd door de plannen in het kader van het project Ruimte voor de Rivier, maakt niet dat sprake is van een individuele buitensporige last. Hoewel het College de keuze van appellante om na de bekendmaking van die plannen in 2005 niet (verder) uit te breiden begrijpt, betreft dit een ondernemerskeuze waarvan de gevolgen bij de toepassing van de Regeling voor rekening van appellante dienen te blijven.

10.7 Naar het oordeel van het College heeft appellante niet aannemelijk gemaakt dat zij een individuele buitensporige last te dragen heeft. In dit geval weegt het belang van de gehele melkveesector bij het behoud van de derogatiebeschikking zwaarder dan de belangen van appellante. Het bestreden besluit is daarom niet in strijd met artikel 1 van het EP. Het College is verder niet gebleken dat de aan het besluit ten grondslag liggende belangenafweging in het geval van appellante onevenredig is. Het betoog slaagt niet.

Besluit van 5 juni 2019 onzorgvuldig tot stand gekomen

11. Appellante betoogt voorts dat verweerder in het besluit van 5 juni 2019 ten onrechte ervan uit is gegaan dat zij in 2005 op de locatie aan de [adres 1] te [plaats 2] niet kon uitbreiden zonder dat daarvoor een bestemmingsplanwijziging noodzakelijk was. Hieruit blijkt dat dat besluit onzorgvuldig tot stand is gekomen, aldus appellante.

11.1 Appellante heeft zelf in haar verzoek om toepassing van de knelgevallenregeling in het fosfaatrechtenstelsel van 22 maart 2018 gesteld dat zij, om te kunnen groeien naar het vergunde aantal dieren in 20032004, een aanvraag heeft ingediend voor een nieuwe stal en dat daarvoor een herziening van het bestemmingsplan noodzakelijk was. Dit betekent dat verweerder zich in het besluit van 5 juni 2019 op informatie van appellante zelf heeft gebaseerd. Reeds hierom faalt het betoog.

Gronden van bezwaar herhaald

12. Appellante heeft ten slotte gesteld dat de gronden van bezwaar als herhaald en ingelast dienen te worden beschouwd. Omdat zij daarbij niet heeft onderbouwd in welk opzicht, in haar visie, de reactie van verweerder in het bestreden besluit ontoereikend was, is deze opmerking onvoldoende om te spreken van een beroepsgrond waar het College op dient in te gaan (zie ook de uitspraak van het College van 4 oktober 2017, ECLI:NL:CBB:2017:391). Het College gaat daar dan ook aan voorbij.

Conclusie

13 Het beroep is ongegrond.

14 Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

Het College

- verklaart het beroep ongegrond.

Deze uitspraak is gedaan door mr. E.J. Daalder, in aanwezigheid van mr. I.S. Ouwehand, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 1 december 2020.

w.g. E.J. Daalder w.g. I.S. Ouwehand