

ECLI:NL:CBB:2020:954

Instantie	College van Beroep voor het bedrijfsleven
Datum uitspraak	08-12-2020
Datum publicatie	08-12-2020
Zaaknummer	19/1101
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - enkelvoudig Proceskostenveroordeling
Inhoudsindicatie	Meststoffenwet, artikel 23, derde lid. Eerste Protocol bij het EVRM, artikel 1. Verweerder is bij de vaststelling van het fosfaatrecht van appellante van een verkeerd dieraantal uitgegaan. Het beroep is daarom gegrond, het bestreden besluit wordt vernietigd en het College voorziet zelf in de zaak en stelt het fosfaatrecht van appellante vast op 2.544 kg. Appellante heeft niet aannemelijk gemaakt dat het fosfaatrechtenstelsel een individuele en buitensporige last op haar legt. Door te wachten met de uitbreiding tot de afschaffing van het melkquotum heeft appellante meer dan de gebruikelijke ondernemersrisicos genomen. Deze ondernemerskeuze van appellante acht het College dan ook niet navolgbaar. Dat de uitbreiding (mede) gericht was op de toekomstige overname door de zoon van de vennoten, leidt het College niet tot een ander oordeel. Dat is eveneens een ondernemersbeslissing die voor risico van appellante komt.
Wetsverwijzingen	Meststoffenwet
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

uitspraak

COLLEGE VAN BEROEP VOOR HET BEDRIJFSLEVEN

zaaknummer: 19/1101

uitspraak van de enkelvoudige kamer van 8 december 2020 in de zaak tussen

V.O.F. [naam 1] , te [plaats] , appellante

(gemachtigde: mr. M.H.C. Peters),

en

de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, verweerder

(gemachtigde: mr. I. Wammes).

Procesverloop

Bij besluit van 13 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 30 april 2019 (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 College heeft de zaak aan de orde gesteld op de zitting van 26 oktober 2020. Partijen zijn, met voorafgaand bericht, niet verschenen.

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 sinds mei 2009 een melkveehouderij. Op 1 april 2014 hield appellante 46 melk- en kalfkoeien en 45 stuks jongvee op haar bedrijf.
- 2.2 Op de peildatum, 2 juli 2015, hield appellante 62 melk- en kalfkoeien en 5 stuks jongvee op haar bedrijf.

Besluiten van verweerder

3. Verweerder heeft het fosfaatrecht van appellante vastgesteld op 2.534 kg. Hij is daarbij uitgegaan van de dieraantallen die op 2 juli 2015 op het bedrijf aanwezig waren. Omdat het bedrijf van appellante grondgebonden is, is er geen korting toegepast.

Beroepsgronden

4. Appellante stelt dat het fosfaatrechtenstelsel een individuele en buitensporige last op haar legt. Verweerder heeft haar onvoldoende rechten toegekend om het bedrijf rendabel te kunnen exploiteren. Appellante is in 2009 een pachtcontract aangegaan voor ca. 42,5 ha land om bij de afschaffing van het melkquotum alle geproduceerde mest op eigen grond te kunnen afzetten en zo maximaal melk te kunnen produceren. Omdat appellante grondgebonden is, ging zij ervan uit dat uitbreiden in het aantal dieren voor haar geen probleem zou opleveren. Vanaf de overname van het bedrijf in 2009 tot en met het boekjaar 2015/2016, heeft appellante een achteruitgang in vermogen gekend. In boekjaar 2016/2017 was er voor het eerst sprake van een vermogenstoename. Per 1 april 2015 is appellante namelijk geleidelijk dieren gaan aanschaffen om het bedrijf toekomstbestendig te maken. Het plan was om uit te breiden naar 99 melk- en kalfkoeien zodat de zoon van de vennoten op termijn ook in het bedrijf zou kunnen stappen. Dit is inmiddels geen optie meer. Ter onderbouwing van haar last heeft appellante een rapport van Van Dalen Boekhoudburo van 12 augustus 2019 en een brief van de [naam 2] van 29 augustus 2019 overgelegd.

Standpunt van verweerder

- 5.1 Verweerder stelt allereerst vast dat hij bij de vaststelling van het fosfaatrecht van appellante is uitgegaan van een onjuist dieraantal. Op 2 juli 2015 heeft appellante 1 stuk jongvee (diercategorie 101) afgevoerd dat verweerder ten onrechte niet heeft meegenomen in de berekening. Verweerder verzoekt het College om, daarmee rekening houdend, het fosfaatrecht van appellante vast te stellen op 2.544 kg.
- 5.2 Verweerder stelt zich op het standpunt dat het fosfaatrechtenstelsel geen individuele en buitensporige last op appellante legt. Hoewel te begrijpen valt dat appellante haar bedrijf met het oog op intreding van de zoon heeft willen uitbreiden, is dat geen omstandigheid die grond kan opleveren voor de aanwezigheid van een individuele en buitensporige last ten gevolge van het fosfaatrechtenstelsel. Ook het enkele feit dat het bedrijf met het aantal toegekende fosfaatrechten niet rendabel zou zijn en de bedrijfsintreding van de zoon niet realiseerbaar zou zijn, is geen bijzondere omstandigheid. Appellante heeft een groot risico genomen door vast te houden aan de geplande uitbreiding.

Beoordeling

- 6.1 Appellante heeft niet aannemelijk gemaakt dat het fosfaatrechtenstelsel een individuele en buitensporige last op haar legt. Het College overweegt hiertoe als volgt.
- 6.2.1 Bij de beoordeling of de last voor de betrokken melkveehouder buitensporig is, weegt het College alle betrokken belangen van het individuele geval af. 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 hier, is het 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 en daartoe onomkeerbare investeringen is aangegaan. Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 23 juli 2019, ECLI:NL:CBB:2019:291, onder 6.8.2.
- 6.2.2 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 gezien 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 uitspraak van 23 juli 2019, ECLI:NL:CBB:2019:291, 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 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 het College van 25 februari 2020, ECLI:NL:CBB:2020:114, onder 6.9.

6.2.3. Voor appellante komt de door haar gestelde last als gevolg van het fosfaatrechtenstelsel neer op 1.624 kg fosfaatrecht (het fosfaatrecht dat zij volgens scenario 3 van het rapport van Van Dalen Boekhoudburo van 12 augustus 2019 tekort komt om uit te kunnen breiden naar 99 melk- en kalfkoeien). Het College wil, mede gelet op het overgelegde rapport, wel aannemen dat appellante door het fosfaatrechtenstelsel financieel wordt geraakt, maar dat alleen is onvoldoende om aan te nemen dat sprake is van een individuele en buitensporige last. Zoals onder 6.2.2 is overwogen, draagt appellante zelf de risico's die zijn verbonden aan haar ondernemersbeslissingen. De nadelige gevolgen van haar beslissingen kan zij in beginsel niet afwentelen op het collectief. In wat appellante heeft aangevoerd, ziet het College geen aanleiding om hier van dat uitgangspunt af te wijken.

6.2.4 Het College leidt uit de stukken af dat er voor appellante al sinds 2009 een bedrijfseconomische noodzaak tot uitbreiding bestond, maar dat zij pas de mogelijkheid had om daadwerkelijk te gaan uitbreiden toen het melkquotum verviel op 1 april 2015. Vanaf dat moment had het echter voor melkveehouders 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. Al in 2013 is gewaarschuwd dat (dreigende) overschrijding van het fosfaatproductieplafond kon leiden tot productiebeperkende maatregelen, waaronder dierrechten. Ook daarna zijn in aanloop naar de afschaffing van het melkquotum nog verschillende soortgelijke waarschuwingen vanuit de markt en de overheid gevolgd. Door te wachten met de uitbreiding tot de afschaffing van het melkquotum, heeft appellante meer dan de gebruikelijke ondernemersrisico's genomen. Deze ondernemerskeuze van appellante acht het College dan ook niet navolgbaar. Dat de uitbreiding (mede) gericht was op de toekomstige overname door de zoon van de vennoten, leidt het College niet tot een ander oordeel. Dat is eveneens een ondernemersbeslissing die voor risico van appellante komt.

6.2.5 De bescherming van het milieu en de volksgezondheid en het voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit de Nitraatrichtlijn wegen in dit geval zwaarder dan de belangen van appellante. Het bestreden besluit is niet in strijd met artikel 1 van het EP.

Slotsom

7.1 Zoals hiervoor overwogen onder 5.1, heeft verweerder aangevoerd dat hij bij de vaststelling van het fosfaatrecht van appellante van een verkeerd dierenaantal is uitgegaan.

Het fosfaatrecht had op basis van 62 melk- en kalfkoeien en 6 stuks jongvee moeten worden vastgesteld op 2.544 kg (zonder toepassing van de generieke korting). Appellante heeft zich tegen die berekening niet verzet. Het beroep van appellante zal om die reden gegrond worden verklaard en het bestreden besluit zal worden vernietigd wegens strijd met artikel 23, derde lid, van de Msw. Het College ziet aanleiding met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Algemene wet bestuursrecht zelf in de zaak te voorzien door het primaire besluit te herroepen en het fosfaatrecht van appellante vast te stellen op 2.544 kg.

7.2 Het College zal verweerder veroordelen in de proceskosten van appellante. 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 gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- herroept het primaire besluit, stelt het fosfaatrecht van appellante vast op 2.544 kg en bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde bestreden besluit;
- draagt verweerder op het betaalde griffierecht van 345,- aan appellante te vergoeden;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten van appellante tot een bedrag van 525,-.

Deze uitspraak is gedaan door mr. A.W.C.M. van Emmerik, in aanwezigheid van mr. A.A. Dijk, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 8 december 2020.

De voorzitter en de griffier zijn niet in de gelegenheid deze uitspraak te ondertekenen.