

ECLI:NL:CBB:2021:117

Instantie	College van Beroep voor het bedrijfsleven
Datum uitspraak	02-02-2021
Datum publicatie	02-02-2021
Zaaknummer	19/1384
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - enkelvoudig
Inhoudsindicatie	Artikel 23, derde lid, van de Meststoffenwet. Artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Gezien het tijdstip van het nemen van deze concrete investeringsbeslissingen acht het College die beslissingen, 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 de uitspraak van 23 juli 2019 (onder 6.7.5.4) heeft geoordeeld, niet navolgbaar. Weliswaar neemt het College in acht dat appellante al in een vroeg stadium is begonnen met haar uitbreidingsplannen door het aanvragen van de benodigde vergunningen en dat de vertraging in haar uitbreidingsplannen is ontstaan omdat de burens van appellante tegen elke vergunning tot aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State hebben geprocedeerd, maar deze vertraging in het vergunningverleningstraject behoort tot het ondernemersrisico van appellante (zie onder meer de uitspraak van het College van 4 augustus 2020, ECLI:NL:CBB:2020:519). Daar komt bij dat geen sprake was van een bedrijfseconomische noodzaak voor de uitbreiding. Het College begrijpt de keuze dat appellante heeft willen uitbreiden vanwege de toetreding van de zoon tot het bedrijf en dat daarom inkomsten nodig waren voor twee gezinnen, maar dat maakt die keuze niet bedrijfseconomisch noodzakelijk (zie de uitspraak van het College van 29 oktober 2019, ECLI:NL:CBB:2019:544, onder 6.2). Dat er voor appellante wellicht een noodzaak bestond om een nieuwe stal te bouwen omdat er ten tijde van de aanvang van de bouw in het voorjaar 2015 meer runderen op het bedrijf aanwezig waren dan verantwoord was gelet op de bestaande stalcapaciteit, doet aan het vorenstaande niet af omdat voor deze runderen fosfaatrechten aan appellante zijn toegekend.
Wetsverwijzingen	Meststoffenwet
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

uitspraak

—

COLLEGE VAN BEROEP VOOR HET BEDRIJFSLEVEN

zaaknummer: 19/1384

uitspraak van de enkelvoudige kamer van 2 februari 2021 in de zaak tussen

Maatschap [naam 1] , te [plaats] , appellante

en

de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, verweerder

(gemachtigden: mr. Y. Groen en C. Zieleman LL.B).

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 21 mei 2019 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van appellante gegrond verklaard.

Appellante heeft beroep ingesteld tegen het bestreden besluit.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 21 december 2020. Namens appellante is verschenen [naam 2] . 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. Oorspronkelijk werd de maatschap gevormd tussen [naam 2] en [naam 3] . In 2007 heeft [naam 4] zijn opleiding afgerond en per 1 januari 2009 is hij in de maatschap getreden. Appellante hield op 1 april 2009 108 melk- en kalfkoeien en 96 stuks jongvee

op haar bedrijf. Op 30 april 2015 is appellante een aanneemovereenkomst aangegaan voor de bouw van een stal voor een bedrag van 774.000,-. De bouw van de stal is in mei 2015 aangevangen. Appellante heeft in mei 2015 een financieringsvoorstel getekend voor een bedrag van 2.800.000,-. Op 2 juli 2015 hield zij 147 melk- en kalfkoeien en 202 stuks jongvee op haar bedrijf. De nieuwgebouwde stal is op 15 september 2015 in gebruik genomen.

- 2.2 Aan appellante is op 1 december 2010 een vergunning op grond van de Wet milieubeheer verleend voor het oprichten en in werking hebben van een melkrundveehouderij. Deze vergunning is onherroepelijk geworden na uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) van 30 mei 2012 (ECLI:NL:RVS:2012:BW6971).
- 2.3 Aan appellante is op 18 februari 2011 een bouwvergunning verleend voor het oprichten van een stal voor melkrundvee. Deze vergunning is onherroepelijk geworden na uitspraak van de Afdeling van 29 januari 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:228).
- 2.4 Aan appellante is op 23 juli 2014 een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 (Nbw) verleend. Deze vergunning is onherroepelijk geworden nadat een daartegen ingesteld beroep bij de Afdeling op 6 november 2014 is ingetrokken. Appellante kan op basis van deze vergunning 320 melk- en kalfkoeien en 211 stuks jongvee houden op haar bedrijf.

Besluiten van verweerder

3. Verweerder heeft het fosfaatrecht van appellante vastgesteld op 8.948 kg. Hij is daarbij uitgegaan van de dieraantallen die op 2 juli 2015 op het bedrijf aanwezig waren. Verweerder heeft de generieke korting van 8,3% toegepast. In het bestreden besluit heeft verweerder het fosfaatrecht van appellante opgehoogd naar 9.051 kg omdat appellante aannemelijk heeft gemaakt dat haar melkproductie in 2015 hoger was.

Beroepsgronden

4. Appellante heeft aangevoerd dat het fosfaatrechtenstelsel het ongestoord genot van haar eigendom aantast en dat sprake is van een individuele en buitensporige last. Zij heeft haar bedrijf moeten uitbreiden omdat [naam 4] na zijn afsturen in de maatschap is gekomen, waardoor het bedrijf twee gezinnen van inkomen moest voorzien. In 2007 is zij begonnen met het plannen van de uitbreiding. Appellante heeft vergunningen aangevraagd om de uitbreiding te kunnen gaan realiseren, maar doordat twee burens tegen alle vergunningen rechtsmiddelen hebben ingesteld tot aan de Afdeling heeft het lang geduurd voordat appellante eindelijk kon overgaan tot de uitbreiding. Op 1 mei 2015 kon appellante haar jongvee niet meer huisvesten in een gehuurde stal, waardoor al het jongvee weer op het bedrijf van appellante aanwezig was. Haar stal had al een flinke bezetting en de koeien hadden meer ruimte nodig. De bouw van de stal is eind april 2015 begonnen en was op 2 juli 2015 nog niet gereed. Hierdoor hield appellante op 2 juli 2015 niet de vergunde dieraantallen op het bedrijf en komt zij fosfaatrecht te kort om aan haar investeringsverplichtingen te voldoen. Ter onderbouwing van de gestelde individuele en buitensporige last heeft appellante een rapport van Woldendorp B.V. van 7 maart 2018 overgelegd. Appellante verzoekt het fosfaatrecht op te hogen tot 15.414 kg.

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. Verder betwist verweerder dat op appellante een individuele en buitensporige last rust. Appellante heeft (fors) willen uitbreiden van 108 melk- en kalfkoeien met 96 stuks jongvee in 2009 naar 320 melk- en kalfkoeien en 211 stuks jongvee in 2015. Op het moment van uitbreiden was het fosfaatrechtenstelsel volgens verweerder echter al voorzienbaar en is appellante in weerwil van naderende/aangekondigde productiebeperkende

maatregelen blijven vasthouden aan de geplande groei. Dit dient voor eigen rekening en risico van appellante te blijven. Dat er een vertraging was in de vergunningverlening maakt ook niet dat sprake is van een individuele en buitensporige last, ook dit komt voor appellantes eigen rekening en risico. Appellante heeft verder niet inzichtelijk gemaakt dat de uitbreiding bedrijfseconomisch noodzakelijk is geweest. Dat moest worden uitgebreid vanwege bedrijfsopvolging, kan volgens verweerder onder verwijzing naar een uitspraak van het College niet als bedrijfseconomische noodzaak worden aangemerkt. Volgens verweerder zijn er geen individuele omstandigheden die buiten de invloedssfeer van appellante liggen die er voor hebben gezorgd dat er een mogelijke financiële last is ontstaan. Tot slot acht verweerder van belang dat appellante voor een deel van de beoogde uitbreiding (39 melk- en kalfkoeien en 106 stuks jongvee) wel fosfaatrecht heeft toegekend gekregen, met de daaraan verbonden economische waarde.

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 het 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.
- 6.2 Appellante heeft niet aannemelijk gemaakt dat het fosfaatrechtenstelsel een individuele en buitensporige last op haar legt. Het College overweegt hiertoe als volgt.
 - 6.3.1 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 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 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).
 - 6.3.2 Zoals het College heeft overwogen in zijn uitspraak van 25 februari 2020 (ECLI:NL:CBB:2020:114, onder 6.7) ontstaat de last op 1 januari 2018, het moment waarop het fosfaatrechtenstelsel van kracht werd, en bestaat de last van de individuele melkveehouder in beginsel uit het aantal fosfaatrechten dat hij als gevolg van het fosfaatrechtenstel tekortkomt om zijn bestaande, c.q. aantoonbaar voorgenomen, bedrijfsvoering (inclusief de uitbreidingsplannen) te kunnen voeren.
 - 6.3.3 Bij de beoordeling of de last buitensporig is, staat voorts 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 de 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 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 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, hiervoor aangehaald, onder 6.9).

6.3.4 Over de betekenis van financiële rapportages als bewijsmiddel, heeft het College in de uitspraak van 25 februari 2020 (hiervoor aangehaald, onder 6.13) overwogen dat hij daaraan slechts beperkte waarde toekent. Dat een rapportage aangeeft dat bedrijfscontinuïteit met het vastgestelde aantal fosfaatrechten niet realistisch is, laat met name zien dat de last substantieel is en vormt verder een factor van belang in de uiteindelijke beoordeling of er goede redenen zijn om de belangen van de melkveehouder zwaarder te laten wegen dan de belangen die gediend zijn met het fosfaatrechtenstelsel, maar betekent op zich zelf genomen niet dat de last ook individueel en buitensporig is. Omgekeerd is het ook niet zo dat een dergelijke last slechts wordt aangenomen indien de bedrijfscontinuïteit op het spel staat. Ten aanzien van de scenariovergelijkingen heeft het College in de uitspraak van 25 februari 2020 overwogen dat slechts het scenario dat de ontwikkeling van het bedrijf schetst op basis van het vastgestelde fosfaatrecht (in dit geval plan 2 van het rapport van Woldendorp B.V. van 7 maart 2018) aansluit bij de bepaling van de last zoals hiervoor onder 6.3.2 weergegeven en biedt in zoverre enig inzicht in wat de financiële gevolgen zijn van het fosfaatrechtenstelsel voor de melkveehouder.

6.3.5 In het geval van appellante komt de vergelijking die in 6.3.2 is beschreven, neer op het verschil tussen fosfaatrechten voor 320 melk- en kalfkoeien en 211 stuks jongvee (zijnde de beoogde bedrijfsvoering aan de hand van de vergunde situatie) en de vastgestelde 9.051 kg fosfaatrecht, zijnde de situatie op 2 juli 2015 (147 melk- en kalfkoeien en 202 stuks jongvee). Volgens het rapport van Woldendorp B.V. komt dit verschil neer op ongeveer 8.000 kg fosfaatrecht. Het College wil, mede gelet op dit overgelegde rapport, wel aannemen dat appellante financieel fors wordt geraakt door het fosfaatrechtenstelsel, maar dat alleen is onvoldoende om aan te nemen dat sprake is van een individuele en buitensporige last.

Zoals onder 6.3.3 is overwogen, draagt appellante zelf de risico's die zijn verbonden aan haar investeringsbeslissingen en kan zij de nadelige gevolgen van een door haar genomen beslissing om uit te breiden 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.

6.3.6 In dat verband is het volgende van belang. Appellante heeft de keuze gemaakt om [naam 4] per 1 januari 2009 toe te laten treden tot de maatschap. Omdat zij daardoor twee gezinnen van inkomen moest voorzien, heeft appellante besloten om het bedrijf uit te gaan breiden. De eerste concrete investeringsbeslissingen hebben plaatsgevonden op 30 april 2015 met het tekenen van de aanneemovereenkomst en op 8 mei 2015 met het aangaan van de financieringsovereenkomst. Gezien het tijdstip van het nemen van deze concrete investeringsbeslissingen acht het College die beslissingen, 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 de uitspraak van 23 juli 2019 (onder 6.7.5.4) heeft geoordeeld, niet navolgbaar. Weliswaar neemt het College in acht dat appellante al in een vroeg stadium is begonnen met haar uitbreidingsplannen door het aanvragen van de benodigde vergunningen en dat de vertraging in haar uitbreidingsplannen is ontstaan omdat de burens van appellante tegen elke vergunning tot aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State hebben geprocedeerd, maar deze vertraging in het vergunningverleningstraject behoort tot het ondernemersrisico van appellante (zie onder meer de uitspraak van het College van 4 augustus 2020, ECLI:NL:CBB:2020:519). Daar komt bij dat geen sprake was van een bedrijfseconomische noodzaak voor de uitbreiding. Het College begrijpt de keuze dat appellante heeft willen uitbreiden vanwege de toetreding van de zoon tot het bedrijf en dat daarom inkomsten nodig waren voor twee gezinnen, maar dat maakt die keuze niet bedrijfseconomisch noodzakelijk (zie de uitspraak van het College van 29 oktober 2019, ECLI:NL:CBB:2019:544, onder 6.2). Dat er voor appellante wellicht een noodzaak bestond om een nieuwe stal te bouwen omdat er ten tijde

van de aanvang van de bouw in het voorjaar 2015 meer runderen op het bedrijf aanwezig waren dan verantwoord was gelet op de bestaande stalcapaciteit, doet aan het vorenstaande niet af omdat voor deze runderen fosfaatrechten aan appellante zijn toegekend. Tot slot is geen sprake van een bijzondere omstandigheid die maakt dat van het voorgaande moet worden afgeweken.

6.3.7 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 Het beroep is ongegrond.

7.2 Er bestaat geen aanleiding voor een proceskostenveroordeling.

Beslissing

Het College verklaart het beroep ongegrond.

Deze uitspraak is gedaan door mr. R.W.L. Koopmans, in aanwezigheid van mr. M.A.A. Traousis, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 2 februari 2021.

De voorzitter is verhinderd De griffier is verhinderd
de uitspraak te ondertekenen. de uitspraak te ondertekenen.